



**Stedelijke
Transformatie**
Meer ruimte voor wonen

Essay

Versnipperd grondeigendom

Hoe ga je om met verschillende
grondeigenaren bij binnenstedelijke
transformatie?



Fred Hobma, Erwin Heurkens & Hilco van der Wal
In opdracht van het programma Stedelijke Transformatie



Inhoudsopgave

1. Inleiding: het gefragmenteerde landschap van gebiedstransformatie	4
2. Effecten crisis op de organisatie van transformatie	6
3. Vier strategieën voor versnipperd grondeigendom	8
Strategie 1: Plotontwikkeling	10
Strategie 2: Organische ontwikkeling	12
Strategie 3: Developing Apart Together (DAT)	14
Strategie 4: Samenvoeging van eigendom	17
4. Hoe activeer je eigenaren?	20
5. Waarom willen grondeigenaren verkopen?	23
6. Wanneer verkopen grondeigenaren – of niet?	25
7. Hoe kun je gebruikers activeren?	27
8. Tot slot: van fragmentatie naar consolidatie?	30
Bijlage 1: Het bouwclaimmodel bij versnipperd grondeigendom	33
Bijlage 2: Het joint-venturemodel bij versnipperd grondeigendom	34



Inleiding: Het gefragmenteerde landschap van gebiedstransformatie

Rijnstad wil, vanwege de grote vraag naar woningen en druk op de woningmarkt, nieuwe woningen zoveel mogelijk binnen de bebouwde kom realiseren. Daarvoor lijkt een deels leegstaand bedrijventerrein een goede plek. Het grondeigendom is versnipperd; de gemeente zelf heeft geen grondpositie, maar enkele kavels zijn wel van een partij met ontwikkelambitie. Hoe zorgt de gemeente dat het bedrijventerrein getransformeerd wordt naar woningbouw? Is kapitaalintensieve grondverwerving nodig? Biedt organische gebiedsontwikkeling voldoende sturing en tempo? Of kunnen private partijen de lead nemen? En hoe gaat de gemeente om met de bestaande bedrijvigheid?

'Wie de grond heeft, heeft de macht', wordt weleens gezegd. Grondeigendom geeft een belangrijke machtspositie, omdat de grondeigenaar het recht heeft om te (her)ontwikkelen. Wanneer er verschillende grondeigenaren zijn, kan dit versnipperd grondeigendom¹ een belangrijke barrière vormen voor gebiedstransformatie. Het fictieve Rijnstad bevindt zich in exact dezelfde positie als veel andere gemeenten: je wil werk maken van de woningbouwopgave binnen de stad, maar loopt tegen een grote hoeveelheid eigenaren aan, die niet allemaal willen transformeren. Dit essay biedt vier strategieën als antwoord op de vragen die dit versnipperd eigendom oplevert:

Hoe kunnen initiatiefnemers van stedelijke transformatie omgaan met versnipperd eigendom? Welke strategieën kunnen initiatiefnemer(s) hanteren bij versnipperd eigendom? Wat betekenen de strategieën voor grondtransacties, samenwerking, tempo en onderlinge afhankelijkheid van kavels?

Leeswijzer

- Hoofdstuk 2 gaat kort in op de effecten van de economische crisis op de transformatieopgave.
- Hoofdstuk 3 beschrijft de vier strategieën die bij versnipperd grondeigendom sinds de crisis worden ingezet, inclusief voor- en nadelen.
- Hoofdstuk 4 biedt 6 tips hoe je eigenaren kunt activeren om mee te werken aan de transformatie.
- Hoofdstuk 5 somt de beweegredenen van verkopende grondeigenaren op.
- Hoofdstuk 6 laat zien op welke momenten grondeigenaren willen verkopen.
- Hoofdstuk 7 geeft vier invalshoeken om gebruikers 'mee' te krijgen met de transformatie.
- Hoofdstuk 8 vormt de samenvatting en toont de verschillende schaalniveaus bij de sturing, grondverwerving en kapitaalintensiteit van de vier strategieën.
- Het bouwclaimmodel en het joint-venturemodel bij versnipperd grondeigendom vormen de bijlagen.

¹ 'Versnipperd eigendom' gaat in dit essay niet over de situatie waarin agrarisch land door grondhandelaren is verkaveld in vele zeer kleine percelen, met het oog op verkoop aan particulieren als beleggingsobject in de verwachting dat er een woonbestemming op de gronden komt. De problematiek van dit essay is niet dat elk kavel te klein is om zelfstandig tot ontwikkeling over te gaan.



Effecten crisis op de organisatie van transformatie

Vóór de economische crisis werden veel gebieden getransformeerd door alle eigendommen in één hand te krijgen.² Daarbij werden het bouwclaimmodel en het joint-venturemodel (in de vorm van een Grond Exploitatie Maatschappij, GEM) vaak gebruikt om het probleem van versnipperd eigendom op te lossen.³ Beide modellen vereisen een groot kapitaalbeslag van de initiatiefnemers van transformatie, omdat je in beide gevallen alle gronden (en gebouwen) moet verwerven in het plangebied.

Sinds de crisis gaan deze aanpakken in mindere mate op. Banken zijn bijvoorbeeld minder bereid om gebiedsontwikkeling te financieren. Dat beperkt de investeringsmogelijkheden van private partijen en maakt daarmee ook de financiering van GEMs lastiger, want zij vereisen grote kapitaalstortingen. Bovendien zijn de verwervingskosten van grond en gebouwen binnenstedelijk relatief hoog en dat maakt binnenstedelijke transformaties relatief duur. Ook overheden zijn meer terughoudend bij kapitaalsintensieve activiteiten, zoals werken met bouwclaims en GEMs. In de crisis bleek dat veel gemeenten fors moesten afboeken. Daarnaast zijn overheidssubsidies, zoals het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, grotendeels weggefallen.

Die financiële beperkingen veranderen de organisatie van transformatieprojecten. Meer dan voorheen is nu behoefte aan:

- Contracten met beperkt kapitaalbeslag.
- Contracten die flexibiliteit mogelijk maken in het programma en het tempo.
- Voorkomen van complexe governance-vraagstukken in de samenwerking.

Plangrens als resultaat

Door deze omstandigheden is versnipperd grondeigendom in binnenstedelijke gebieden in ander licht komen te staan. Voorheen werd bij versnipperd grondeigendom veelal ingezet op het verzamelen van alle eigendom in één hand. Nu zien we vaak dat daarvan wordt afgezien. Publieke en private partijen willen wel samen een plan maken voor transformatie, maar ieder (her)ontwikkelt vervolgens op eigen terrein. De initiatiefnemers van transformatie zien dan af van verwerving, al kunnen ze wel een plot verwerven om 'schuifruimte' te creëren.

'Eigendomsgevoelig' plannen is ook een mogelijkheid.⁴ Daarbij worden de kosten van verwerving van een plot tijdig vergeleken met de kosten (in tijd en geld) van niet verwerven. Die vergelijking kan zorgen voor de beslissing niet te verwerven, maar een bestaand gebouw in te passen in de transformatieplannen. Daardoor is de plangrens niet meer het startpunt van een ontwikkeling, maar het resultaat van bestaande eigendomsgrenzen. Dit is wezenlijk anders dan de bouwclaim en joint-venture waarbij de plangrens de start van de ontwikkeling markeerde en vervolgens werd verworven.

² Dat neemt niet weg dat er in de periode vóór de crisis op veel andere locaties sprake was van facilitair grondbeleid.

³ Zie ook bijlagen 1 en 2 over het bouwclaimmodel en het joint-venture model.

⁴ Ruimtelijk Planbureau (2008). Stedelijke transformatie en grondeigendom.



Vier strategieën voor versnipperd grondeigendom

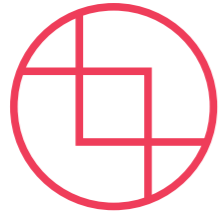
Sinds de crisis wordt anders gekeken naar de verwerving van grond en gebouwen voor transformatie. Globaal zijn er vier strategieën, die zich bevinden op een glijdende schaal van geen, selectieve tot integrale verwerving:

- Plotontwikkeling
- Organische ontwikkeling
- *Developing Apart Together* (DAT)
- Samenvoeging van eigendom

Deze strategieën zijn ideaaltypisch; in de praktijk kunnen mengvormen voorkomen. Per strategie behandelen we, vanuit het perspectief van de initiatiefnemer(s), een aantal voor- en nadelen en besteden we bijzondere aandacht aan:

- Grondtransacties
- Samenwerking
- Tempo van de gebiedstransformatie
- Onderlinge afhankelijkheid van kavels

Bij deze strategieën vereist elke daaropvolgende strategie meer (grond)transacties en daardoor een groter kapitaalbeslag (ofwel investeringsbereidheid) van de initiatiefnemers van transformatie. Daar staat tegenover dat elke volgende strategie grotere mogelijkheden voor sturing kent voor het programma, de kwaliteit en het tempo.



Strategie 1: Plotontwikkeling

De initiatiefnemer van de transformatie heeft een visie gemaakt voor het gebied. Dat kan de gemeente, (een deel van de) eigenaren, ontwikkelaar of een combinatie hiervan zijn. De visie is in overleg met gebruikers van het gebied gemaakt en wordt (grotendeels) gedragen door de eigenaren en gebruikers die activiteiten ontplooiën in het gebied. Er zijn voor (een deel van) de eigenaren zodanige voordelen aan implementatie van de visie, dat zij bij hun handelen rekening houden met deze visie.⁵

Belangrijkste kenmerken

- Geen grondtransacties; iedere partij ontwikkelt op eigen kavel.
- Geen samenwerking; iedere partij ontwikkelt op zichzelf.
- Geleidelijke ontwikkeling, in het tempo dat individuele eigenaren geschikt vinden.
- Geen onderlinge afhankelijkheid; kavels worden los van elkaar herontwikkeld.

Voordelen

De strategie plotontwikkeling vereist weinig kapitaalbeslag van de initiatiefnemers. Er is in feite alleen een visie nodig en een kostbare governance-structuur oprichten is niet nodig. Ook zijn de partijen niet van elkaar afhankelijk, wat de kans brengt op vertragingen als één partij achterblijft met haar deel van het geheel. Ontwikkelaars die grondpositie in het gebied hebben verworven, of zittende partijen, kunnen op eigen tempo overgaan tot realisatie van hun plot.

⁵ 'Rekening houden' betekent dat de eigenaren en gebruikers zich bij hun (investerings)beslissingen oriënteren op de visie. Afwijken is echter mogelijk.

Nadelen

De effectiviteit van de strategie hangt af van de kracht van de visie. Bij een relatief zwakke visie (met beperkte voordelen voor bestaande eigenaren) is een zwakke implementatie te verwachten; de uitvoering van de visie is immers afhankelijk van de inspanningen van zittende partijen. En wie niet in de visie gelooft, of te weinig voordelen ziet, is weinig geneigd werk te maken van de plannen. Daarbij komt dat er weinig kans op hoge kwaliteit is. Dat kan met motivatie te maken hebben, maar ook met gebrek aan sturing op kwaliteit. Daarnaast is het tempo van de transformatie – en bijvoorbeeld nieuwe woningbouw – onbepaald.

Voorbeeld: Merwestein Nieuwegein

Voor het kantorengedebied Merwestein heeft de gemeente Nieuwegein de Visie kantorenlocaties Nieuwegein (2011) opgesteld. Het college van burgemeester en wet-houders wil meewerken aan de transformatie van leegstaande kantoren, maar treedt, los van de visie, niet actief op: "(D)e private partij (is) in eerste instantie zelf aan zet. Zij kunnen met mogelijke afnemers de mogelijkheden onderzoeken voor her gebruik van het lege kantoorpand. Als de plannen concreter zijn, kunnen ze deze bij de gemeente indienen."⁶

⁶ Zie: www.nieuwegein.nl/fileadmin/bestanden/Ondernemer/kantorenaanpak/Nota_-_Visie_kantorenlocaties_Nieuwegein.pdf



Strategie 2: Organische ontwikkeling

De initiatiefnemer van de transformatie heeft een visie voor het gebied en daar extra elementen aan toegevoegd – daardoor zijn er verschillende varianten van organische ontwikkeling mogelijk. De visie is gemaakt door de gemeente, (een deel van de) eigenaren, ontwikkelaar of een combinatie hiervan, in overleg met gebruikers van het gebied. De visie wordt (grotendeels) gedragen door de eigenaren en gebruikers die activiteiten ontplooiën in het gebied en biedt (een deel van) de eigenaren zodanige voordelen, dat zij bij hun handelen rekening houden met deze visie.

- Bij de *minimumvariant* van organische ontwikkeling krijgt de openbare ruimte (inclusief infrastructuur) een centrale rol als drager van kwaliteit van het transformatiegebied. Ook worden er afspraken gemaakt tussen partijen over ieders bijdrage aan de nieuwe openbare ruimte.
- Bij de *maximumvariant* wordt niet alleen geïnvesteerd in de verbetering van de openbare ruimte (inclusief infrastructuur) als manier om investeringen in het gebied aan te moedigen. De gemeente bevordert in deze variant bijvoorbeeld ook kavelruil tussen eigenaren, om zo tot een betere (stedenbouwkundige) structuur in het gebied te komen. Er wordt dan dus ingezet op (vrijwillige) wijziging van kavelgrenzen. Ook kan de gemeente kavels kopen als schuifruimte, wat handig kan zijn bij (bedrijfs)verplaatsing. Verder kunnen subsidies een bestaand bedrijf helpen om de milieuhinderlijkheid te verminderen.

Belangrijkste kenmerken

- Geen grondtransacties bij de minimumvariant; iedere partij ontwikkelt op eigen kavel.
- Beperkte grondtransacties bij de maximumvariant; de gemeente verwerft, eventueel met een private partij, selectief kavels om schuifruimte te verkrijgen.
- Beperkte samenwerking voor de ontwikkeling van de openbare ruimte; in de minimumvariant wordt bij de ontwikkeling van een kavel (per kavel) een deel van de nieuwe openbare ruimte gemaakt. Bij de maximumvariant neemt de gemeente in één keer de upgrade van de openbare ruimte ter hand.
- Geleidelijke ontwikkeling: herontwikkeling vindt plaats in het tempo dat individuele eigenaren geschikt vinden.
- Geen onderlinge afhankelijkheid; kavels worden los van elkaar (her) ontwikkeld.

Voordelen

Bij organische ontwikkeling wordt ten minste een betere kwaliteit van het (openbare) gebied bereikt. Daarnaast zijn de partijen niet van elkaar afhankelijk voor hun eigen projecten en kunnen ze in hun eigen tempo ontwikkelen. Daardoor is er minder kans op vertraging. Ook is een kostbare governance-structuur opzetten niet nodig. Het kapitaalbeslag is wel groter dan bij de strategie plotontwikkeling omdat hier wel minimaal de openbare ruimte wordt aangepakt. Met kostenverhaal op voet van de Wet ruimtelijke ordening is het mogelijk om de kosten (grotendeels) te verhalen op de herontwikkelaars van de kavels. In de maximumvariant zijn er extra kosten voor selectieve vastgoedvererving en bijvoorbeeld proceskosten voor kavelruil en voor subsidies.

Nadelen

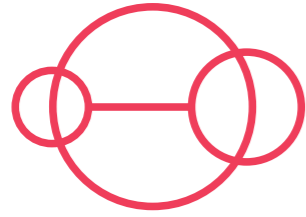
Bij organische ontwikkeling kan de gemeente niet sturen op het tempo van de transformatie. Daardoor helpt deze strategie minder goed bij een dringende behoefte aan meer woningen, tenzij de zittende partijen zich wel daarvoor inzetten. Ook is de kwaliteitsverhoging van het gebied beperkt tot de openbare ruimte. Wie meer wil bereiken, is afhankelijk van de bereidwilligheid van de gebruikers die herontwikkelen. Wel kunnen de genoemde gemeentelijke acties de investeringsbereidheid van private partijen uitlokken.

Voorbeeld Havenkwartier Deventer

Voor de herontwikkeling van het Havenkwartier in Deventer wordt ingezet op geleidelijke ontwikkeling, zo is vastgelegd in het ontwikkelingsplan⁷: “Enerzijds is dit een pragmatische benadering in een gebied waar naast de gemeente vele andere eigenaren zijn. Anderzijds is een grootschalige en snelle transformatie niet wenselijk. Een geleidelijke verkleuring past goed bij het Havenkwartier.”



7 Gemeente Deventer, Ontwikkelingsplan Havenkwartier Deventer; ruimte voor ideeën, Deventer, 2010. www.havenkwartierdeventer.com/wp-content/uploads/ontwikkelingsplan-ruimte-voor-ideeen.pdf.



Strategie 3: Developing Apart Together (DAT)

Developing Apart Together is een (zeer) lichte vorm van publiek-private samenwerking. Hierbij is wel afstemming tussen publieke en private investeringen, maar wordt er geen zware governance-structuur in het leven geroepen. Wel is er een lichte gebiedsorganisatie voor taken die het hele gebied aangaan. Ook erkennen de betrokken partijen dat kaveloverschrijdend samenwerken nodig is om de gewenste kwaliteit en dichtheid in het gebied te bereiken – hoe beter dit inzicht, hoe kansrijker de strategie. Daarom stellen ze onder andere een gezamenlijke globale gebiedsvisie op. De meerwaarde van samenwerking is bijvoorbeeld verdichtingsmogelijkheden. Grondverwerving kan beperkt blijven tot enkele kavels. Wel (her)ontwikkelen de partijen op hun eigen kavel in het kader van voorafgaande afspraken.

Belangrijkste kenmerken⁸

- Beperkte grondtransacties; de gemeente verwerft selectief om schuifruimte te krijgen of om verandering in de openbare ruimte mogelijk te maken.
- Een publiek-private gebiedsorganisatie verzorgt kaveloverschrijdende zaken, zoals een programma op hoofdlijnen, dichtheden, functiemix en bouwhoogten, planning van gezamenlijke en maatschappelijke voorzieningen, gezamenlijke promotie en marketing, organisatie van bewoners- en bedrijfs participatie en kwaliteitsbewaking.
- Afstemming over de fasering van de publieke en private investeringen en openbare ruimte.
- De kavels worden individueel ontwikkeld door nieuwe eigenaren (die voor dit doel grondpositie hebben verworven) en zittende partijen, maar binnen het raamwerk van afspraken over fasering.
- Ook gaan marktpartijen clusteren of positie uitbouwen.

Voordelen

Met beperkt kapitaalbeslag wordt toch samengewerkt aan een gemeenschappelijk doel. Het kapitaalbeslag van de gemeentelijke initiatiefnemer is beperkt omdat er slechts selectieve verwerving plaatsvindt. Daarnaast zijn er beperkte proceskosten van bevordering van kavelruil en subsidies, net als bij organische ontwikkeling. De gebiedsorganisatie heeft geen zware governance-structuur, maar brengt wel extra

kosten. De actieve partijen in het gebied en de gemeente vormen een *coalition of the willing*. Zij dragen gezamenlijk de kosten van de gebiedsorganisatie, wel zijn de investeringen gering. De gebiedsorganisatie voert immers geen grondexploitatie; dat doet iedere partij voor zich. Deze organisatievorm biedt stimulans en comfort aan marktpartijen om positie uit te breiden en/of onderling gronden te ruilen of herordenen om zo tot beter te ontwikkelen kavels te komen.

Nadelen

De sturingsmogelijkheden zijn beperkt tot de inhoud en hardheid van de afspraken tussen de leden van de gebiedsorganisatie. Mogelijk voelen niet alle 'willende' partijen een even sterke urgentie tot ontwikkelen. Daardoor kan de looptijd van de gebiedstransformatie langer worden – met nadelige gevolgen voor het voorzien in de woningbehoefte. Ook kunnen er partijen zijn die niet behoren tot de coalition of the willing en die niet gebonden zijn aan de afspraken. Met betrekking tot de 'niet-willenden' zijn er verschillende alternatieven (zie ook 5. Wanneer verkopen grond-eigenaren – of niet?):

- De plangrens beperken tot het gebied van de samenwerkende partners (*the willing*).
- De plots van de niet-willenden inpassen. Met andere woorden: er omheen ontwikkelen.
- Zijn de plots essentieel voor de transformatie? Ga dan na of verplaatsing mogelijk is, eventueel planologisch en financieel gefaciliteerd. De schuifruimte van de gemeente, in de zin van beschikbare kavels elders, kan hier belangrijk zijn.
- Het essentiële plot vrijwillig verwerven, eventueel na uitoefening van het voorkeursrecht.
- Het planologisch kader voor het essentiële plot aanpassen, zodat de zittende functie wordt bevroren en geen uitbreidingsmogelijkheden meer heeft. Dit komt neer op druk uitoefenen op de eigenaar zodat deze uiteindelijk overgaat tot verkoop. Ook kan de gemeente met dit doel handhavingsbesluiten nemen als er in strijd met wettelijke regels wordt gehandeld (zoals gebruik in strijd met het bestemmingsplan of handelen in strijd met de milieuwetgeving).
- Het essentiële plot gedwongen verwerven via onteigening. Onteigening is weliswaar ultimum remedium – en daarom hier ook als laatste genoemd – maar niettemin in de Nederlandse ruimtelijke ordening van oudsher een beproefd instrument om stedelijke projecten mogelijk te maken wanneer eigendom een blokkade vormt.

Voorbeeld Piushaven Tilburg

De gevolgde DAT-aanpak voor de Tilburgse Piushaven is beschreven in het boek Ruig en goed⁹. Daaruit blijkt bijvoorbeeld dat elke drie maanden de gemeente en vastgoedontwikkelaars met elkaar aan tafel gaan om planning en programma op elkaar af te stemmen. Ook betalen partijen een bedrag per woning voor evenementen en activiteiten in het gebied.

8 Zie ook: F. de Zeeuw (2018). Zo werkt gebiedsontwikkeling; handboek voor studie en praktijk. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft i.s.m. Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling, p. 114.

9 M. Prins en J. Wijkhuis (red.), Ruig en goed; 15 jaar gebiedsontwikkeling Piushaven Tilburg. Amsterdam: Warden Press, 2016. <https://www.piushaven.nl/wp-content/uploads/2017/12/Piushaven-Ruig-en-goed-15-jaar-gebiedsontwikkeling-Tilburg.pdf>



Piushaven, Tilburg



Strategie 4: Samenvoeging van eigendom

Bij samenvoeging van eigendom is het doel om alle grond en gebouwen in de handen te krijgen van één partij. De grondverwerving is dan niet selectief, maar integraal. Alle gronden worden door één partij of een samenwerkingsverband van (publieke en/of private) partijen verworven. Deze strategie is sterk kapitaalintensief. In de samenvoeging voert één partij de grondexploitatie voor het hele transformatiegebied:

- Een publieke partij, zoals de gemeente, kan de grondexploitatie voeren als ze alle gronden en gebouwen heeft verworven, na koop of koop na uitoefening van het voorkeursrecht, kavelruil of onteigening.
- Een private partij, zoals een ontwikkelaar of ontwikkelende belegger, kan ook de gehele grondexploitatie voeren. Dat kan als deze het vastgoed zelf minnelijk heeft verworven. Ook kan, als eigen verwerving niet lukt, de gemeente na uitoefening van het voorkeursrecht of onteigening het vastgoed direct doorleveren aan de ontwikkelaar.
- Een publiek-privaat samenwerkingsverband – doorgaans zijn dat de gemeente en ontwikkelaars en/of beleggers – kan de grondexploitatie voeren op basis van een samenwerkingsovereenkomst of op basis van een gezamenlijke rechtspersoon die voor dat doel wordt opgericht. In beide gevallen delen de gemeente en ontwikkelaars de winst en verlies van de grondexploitatie. Ook maken de partijen nauwkeurige afspraken over de planontwikkeling.

Belangrijkste kenmerken

- Grondtransacties vinden plaats totdat al het vastgoed in het plangebied in handen is van één publieke, private of publiek-private partij. Bij een publiek-private samenwerking brengen de partijen hun vastgoed samen in de gezamenlijke grondexploitatie. Wanneer gronden ontbreken, worden die gekocht, eventueel na het uitoefenen van het voorkeursrecht. De gemeente kan onteigenen indien nodig en de gronden inbrengen in de gezamenlijke grondexploitatie.
- Bij een publiek-private samenwerking maken de partijen in het samenwerkingsverband vergaande afspraken over de planontwikkeling, waaronder over: kwaliteit en ambitie (inclusief beeldkwaliteitsplan en instelling kwaliteitsteam), fasering en eventueel tempo, dichtheden, prijsklassen en uitgifte-prijzen.
- De kavels worden bij een publiek-private samenwerking binnen het raamwerk van de afspraken over fasering ontwikkeld. Vergaande afstemming over de ontwikkeling van kavels is mogelijk.

Voordelen

Dit is de enige strategie die een nieuwe stedenbouwkundige structuur mogelijk maakt¹⁰, want de samenvoeging van eigendom maakt het mogelijk om nieuwe kavels te creëren die passen bij de stedenbouwkundige opzet van de transformatie. Verder wordt het financiële risico gedeeld wanneer een publiek-privaat samenwerkingsverband de grondexploitatie voert. Wanneer een publieke of private partij de grondexploitatie voert, draagt zij zelf het grondexploitatie risico. Gronduitgifte onder bepaalde voorwaarden geeft een hoge mate van sturing voor de gemeente, ontwikkelaar of het publiek-privaat samenwerkingsverband. En dat maakt een maximale realisatie van het gekozen gebiedsconcept mogelijk. Ook maakt deze strategie een werkelijk integrale gebiedsoplossing mogelijk, zoals een kavelgrensoverschrijdende parkeergarage of waterberging.

Nadelen

Samenvoeging vereist een groot kapitaalbeslag. Integrale verwerving vraagt om grote investeringen die pas na lange tijd worden terugverdiend. Een ander nadeel is dat samenwerking in rechtspersonsverband *costs of governance* en *costs of control* met zich meebrengt. Daarbij is de samenwerking tussen de partners als het ware geïnstitutionaliseerd en daardoor kan elke individuele partij minder flexibel handelen.

Voorbeeld Cruquius Amsterdam

Bij Cruquius Amsterdam is sprake van een grootschalige binnenstedelijke transformatie. De grondexploitatie is door een private partij, Amvest, gevoerd in een publiek-private samenwerking. Amvest is een ontwikkelende belegger die in 2007 is gestart met de grondverwerving en heeft uiteindelijk alle grondposities in handen gekregen. Een betoncentrale is al uit het gebied verplaatst en in het voormalige industriegebied moeten nu 1.500 woningen, kantoren en horeca verrijzen.¹¹



Cruquius Amsterdam, voorjaar 2017

¹⁰ Bij organische ontwikkeling en Developing Apart Together wordt (eventueel) binnen bestaande kavels herontwikkeld. De beperkte onderlinge vrijwillige transacties tussen zittende partijen maken nieuwe kavelgrenzen wel mogelijk. Ook kan de gemeente (delen van) kavels verwerven om veranderingen in de openbare ruimte mogelijk te maken, waardoor nieuwe kavelgrenzen worden gecreëerd.

¹¹ Zie www.amvest.nl/projecten/cruquius.



Cruquius Amsterdam, juni 2019

Hoe activeer je eigenaren?

Een goede vertrouwensrelatie met eigenaren is heel belangrijk. Toch hebben veel eigenaren een negatief beeld van de politici, planologen en andere ambtenaren met wie ze te maken krijgen tijdens het proces van grondverkoop.¹² De overheid weet niet wat de impact van vastgoedverwerving op de eigenaren is, is weinig open en toont geen empathie, vinden veel eigenaren. Ze hekelen het gebrek aan informatie, duidelijkheid en openheid over de planvorming en voelen zich hierdoor niet serieus genomen. Ze kunnen zich zelfs slachtoffer voelen door gevoelens van oneerlijkheid, onrechtvaardigheid en onmacht. Ook ondernemers (eigenaar-gebruikers) hebben dezelfde ervaring als een grote marktpartij of investeerder de initiatiefnemer is. Hoe zorg je dat zij toch meewerken aan de ontwikkeling? Zes tips voor activatie van eigenaren:

1. Betrek ze vanaf het begin

Betrek eigenaren tijdig bij de ontwikkelingen en toon respect voor hun belangen. Voorkom het gevoel dat stedenbouwkundigen wel heel gemakkelijk lijntjes door andermans eigendom trekken.

2. Betrek (eventueel) een externe

Het kan helpen als niet de initiatiefnemers van transformatie zelf, maar een onafhankelijke partij het contact met de eigenaren onderhoudt.

3. Toon een helder perspectief

Het vertrouwen van eigenaren wordt geschaad als de plannen voor het gebied voortdurend wijzigen, want dat brengt veel onzekerheid. Duidelijkheid bieden kan voor de gemeente lastig zijn, zeker in het begin wanneer er nog geen ontwikkelaar in beeld is. Maar partijen die al in het gebied aanwezig zijn, willen pas investeren als ze zeker weten wat het toekomstperspectief voor het gebied is. De gemeente kan in ieder geval duidelijkheid bieden over het ambitieniveau van de transformatie. Zo kan een wervend perspectief in sommige gevallen zelfs leiden tot een collectief van eigenaren dat (vaak samen met de gemeente) als initiatiefnemer kan optreden.

4. Wees rechtvaardig¹³

Handel altijd binnen de kaders van de wet. De (Ontheenings)wet biedt kaders voor het onderhandelingsproces met eigenaren. Bijvoorbeeld over de pogingen tot minnelijke verwerving en de vergoeding waarop eigenaren recht hebben.

5. Wees zorgvuldig¹⁴

Benader de eigenaren op de juiste manier. Eigenaren hebben behoefte aan individuele betrokkenheid. Dat betekent dat gezamenlijke inspraakavonden slechts een beperkte functie hebben. Ook kan handelen via een bewonersvertegenwoordiging niet individuele betrokkenheid vervangen. Ga daarom ook één op één om tafel. Zo krijg je volledig inzicht in de belangen van de betrokken eigenaren en dat is essentieel voor succesvolle planrealisatie. Dat inzicht hoeft overigens niet altijd tot aankoop te leiden. Het gaat erom dat de initiatiefnemers zicht krijgen op de (on)mogelijkheden en randvoorwaarden van de stedelijke ontwikkeling.

¹² Holtslag-Broekhof (2016). *Dealing with private property for public purposes*.

¹³ Idem.

¹⁴ Idem.

6. Behandel iedereen gelijk¹⁵

Behandel alle eigenaren op dezelfde wijze als andere eigenaren in dezelfde situatie. Spreek bijvoorbeeld bij elke eigenaar hetzelfde voortgezet gebruik af. Telkens andere afspraken over het gebruik van de grond en gebouwen totdat de daadwerkelijke werkzaamheden beginnen, levert ongelijkheid op.



Katendrecht Rotterdam

15 Idem.

Waarom willen
eigenaren
verkopen?

Verwerving is nodig als de initiatiefnemers niet alle grond in eigendom hebben, maar dat wel willen. Ook kan het nodig zijn om selectief grond te verwerven van zittende partijen als zij niet hun kavel willen ontwikkelen, bijvoorbeeld om:

- een bedrijf op een ongewenste plaats een alternatief te bieden. Wanneer bestaande bedrijventerreinen geen ruimte beschikbaar hebben, is eventueel een perceel als 'schuifruimte' nodig. Voor het tempo van transformatie is het belangrijk die ruimte tijdig beschikbaar te hebben.
- een milieuhinderlijk bedrijf dat de (her)ontwikkeling belemmert, uit te kopen.

De drie grootste beweegredenen

Bij grootschalige of selectieve verwerving wordt eerst geprobeerd de grond vrijwillig te verkrijgen, door middel van een overeenkomst – eventueel na uitoefening van het voorkeursrecht. Daarbij kan de initiatiefnemer inspelen op wat globaal grondeigenaren beweegt om vrijwillig te verkopen:¹⁶

Principe 1: 'Ik maak geen kans tegen de macht van de overheid'

Eigenaren die wel denken dat ze (eventueel in samenwerking met andere eigenaren) de plannen van de initiatiefnemers kunnen tegenhouden, weigeren om hun grond en gebouwen te verkopen als ze daar zelf geen duidelijk belang bij hebben. Een belangrijk verschil tussen eigenaren die zich lang blijven verzetten en eigenaren die overgaan tot verkoop, zit niet zozeer in emotionele verbinding met de grond, woning of bedrijf, maar in hun verwachtingen ten aanzien van de overheid.

Principe 2: 'Ik wil geen geld, maar een vervangende grond, bedrijf of woning'

Voor sommige eigenaren gaat het niet zozeer om geld, maar om wat met geld mogelijk is. Ze willen een goed toekomstplaatje hebben en bijvoorbeeld hun (agrarisch) bedrijf voortzetten of blijven wonen in de stad. Eigenaren die niet willen verkopen, hebben meestal (nog) geen goede oplossing voor de problemen die de ontwikkeling veroorzaakt. En die problemen zijn vaak niet met geld op te lossen, omdat er bijvoorbeeld geen geschikte vervangende locatie is. Past een functie niet binnen de nieuwe ontwikkeling? Dan is het verstandig een alternatieve plek voor die functie te vinden en daarvoor is tijdig 'schuifruimte' nodig.

Principe 3: 'De plannen zijn voor mij nog te vaag'

Hoe duidelijker de transformatieplannen zijn, hoe groter de verkoopbereidheid bij eigenaren. Dat blijkt vooral als de transformatie 'dichterbij' komt. Bij vage plannen is directe dreiging nog afwezig. Zolang de transformatie nog in de fasen van mogelijkheden verkennen zit, nemen eigenaren een afwachtende houding aan. Naarmate de plannen serieuzer worden, verwachten steeds meer eigenaren dat ze geen partij zijn tegen de overheid. Dan proberen ze het beste ervan te maken door (alsnog) te verkopen.

¹⁶ Zie ook: S. Holtslag-Broekhof (2016). *Dealing with private property for public purposes – An interdisciplinary study of land transactions from a micro-scale perspective*. Wageningen: Wageningen University.

Wanneer
verkopen
eigenaren –
of niet?

Zowel bij integrale als bij selectieve verwerving is het voor de initiatiefnemers van transformatie handig om te weten wat de beweegredenen van vroege, late of niet-verkopers van grond en/of eigendom zijn, zodat zij daarop kunnen inspelen.

Vroege verkopers

Eigenaren die direct voordelen zien van verkoop, verkopen vroeg. Bijvoorbeeld:

- Een betere locatie voor het bedrijf als resultaat van verkoop van het oude bedrijf.
- Een gewenste bedrijfsbeëindiging of pensioen.
- Verandering van erfpacht naar volledig eigendom.

Late verkopers

Late verkopers ervaren één of een combinatie van de volgende factoren:

- Ze beleven emotionele druk om te verkopen, in het bijzonder als onteigening dreigt.
- Ze hebben het gevoel dat verkoop de beste optie is, vergeleken met de nog resterende opties.
- Verkoop kan hen beschermen tegen verdere onzekerheid of heft die onzekerheid op.
- (Late) verkoop is beter dan onteigening, omdat verkoop ruimere mogelijkheden voor onderhandeling biedt. Bijvoorbeeld het tijdstip of de omvang van de eigendomsoverdracht (welke gronden en gebouwen buiten de overdracht blijven) of de geschiktheid van een vervangende locatie.

Niet-verkopers

Niet-verkopers zijn zeer tevreden met hun huidige (bedrijfs)locatie. Ze verwachten niet dat ze iets kunnen winnen bij de ontwikkelingsplannen voor het gebied. Of ze verwachten dat het mogelijk is om de ontwikkelingsplannen te stoppen door niet mee te werken. Bij 'niet-verkopers' staan de initiatiefnemers van transformatie voor een keuze:

- Afzien van verwerving; bij een niet-strategisch gelegen kavels in het plangebied kan om de kavel heen worden ontwikkeld. Eventueel gaat dit gepaard met bijvoorbeeld (financiële) stimulering van renovatie om de kwaliteit van het gebouw te verbeteren.
- De druk opvoeren; bij een strategisch gelegen kavel is verwerven noodzakelijk. Zo kan het de eigenaar planologisch moeilijk worden gemaakt op de locatie. Bijvoorbeeld door een voorbereidingsbesluit te nemen en een ontwerp-bestemmingsplan vast te stellen waardoor een bedrijf niet (verder) kan uitbreiden. Ook kunnen burgemeester en wethouders handhavingsbesluiten nemen als drukmiddel, bijvoorbeeld bij gebruik dat strijdig is met het bestemmingsplan.
- Onteigenen; als de juiste planologische grondslag daarvoor aanwezig is, is onteigening mogelijk. Wel is het nodig na te gaan of de kosten in geld en tijd daarvan opwegen tegen de baten.



Hoe kun je gebruikers activeren?

In veel transformatiegebieden zijn de grond en gebouwen in handen van de gebruikers; van niet-professionele vastgoedpartijen, zoals detailhandelaren (retailers), mkb-ondernemers en bewoners. Wie niet kiest voor verwerving, moet deze gebruikers inpassen en/of activeren, zodat zij – alleen of samen met anderen – acties ondernemen die in lijn zijn met de transformatie. Vier invalshoeken voor activatie:

1. Bied perspectief

Een perspectief voor gebruikers¹⁷ laat zien welke voordelen de transformatie oplevert. En dat kan enthousiasme aanwakken bij gebruikers. Ze zien bijvoorbeeld dat hun eigen problemen (deels) hiermee worden opgelost. Ze worden actief – en zijn bereid om tijd, geld en energie te investeren – als ze denken dat het slim is om te betrokken te zijn bij het vernieuwingsproces. Creëer als initiatiefnemer daarom ook voordelen voor de gebruikers in het gebied.

2. Ken de wensen van gebruikers

Voor de initiatiefnemers van transformatie is het essentieel om de belangen (en daarmee het te verwachten gedrag) van gebruikers in het gebied te kennen en hiermee rekening te houden. Vraag gebruikers naar hun belangen en kijk in hoeverre die zijn in te passen bij de transformatieaanpak. Dit betekent in essentie dat initiatiefnemers een faciliterende houding aannemen.¹⁸

Praktijkvoorbeeld: Stedelijke kavelruil in het Wagenweggebied Purmerend¹⁹

Purmerend wil het bedrijventerrein in het Wagenweggebied transformeren tot een stedelijk woonmilieu. Samen met bewoners, ondernemers en eigenaren in het gebied heeft de gemeente een ambitiedocument opgesteld met een schets van de toekomstige ontwikkeling en de bijbehorende spelregels. De gemeente heeft enkele percelen in het gebied, maar gaat geen nieuwe percelen verwerven. Wel probeert ze de eigenaren enthousiast te maken ook te ontwikkelen en voor enkele locaties is kavelruil een optie. Wel blijkt dat eigenaren (veel) tijd nodig hebben om actief te worden.



17 Zie ook: F. Evers & L. Susskind (2009). *Het kan wel! Bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat*, Haarlem: MGMC.

18 De faciliterende houding hoeft niet uit te sluiten dat er voor bepaalde functies in het transformatiegebied geen ruimte is, omdat andere functies vanuit publiek belang prevaleren.

19 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Kadaster, *Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil*, Den Haag 2019.

3. Coalition of the willing

Het creëren van een coalition of the willing is een manier om gebiedstransformatie dichterbij te brengen. Die kan bijvoorbeeld bestaan uit:

- de publieke, private of publiek-private initiatiefnemers
- gebruikers die een voordeel kunnen behalen uit participatie in het transformatieproces
- investeerders die partijen die willen verplaatsen binnen het gebied, door bijvoorbeeld nieuwe winkelruimte te bieden
- de gemeente die financieel stimuleert dat zittende eigenaren hun gebouw opkopen en dat het planologisch kader 'meeloopt' om bijvoorbeeld de bedrijfsverplaatsing mogelijk te maken

4. Deel zeggenschap

Het creëren van voordeel voor gebruikers houdt in dat de zeggenschap over de transformatie in zekere zin wordt gedeeld door de betrokken partijen. De gemeente heeft niet volledige zeggenschap – en hetzelfde geldt voor investeerders en gebruikers. Zo kan tijdens het proces bijvoorbeeld blijken dat aanpassing van het perspectief op het gebied nodig is om voordelen voor gebruikers te creëren. De gedeelde regie moet wel resulteren in een plan dat voldoende kwaliteit heeft en financieel haalbaar is.

De initiatiefnemers van transformatie – gemeente, ontwikkelaar[s], of publiek-privaat samenwerkingsverband – kunnen de zeggenschap niet willen delen. Dan is een actieve aanpak door de initiatiefnemers beter, in plaats van de hierboven beschreven participerende aanpak, omdat hierbij vaak verwerving vaak nodig is. Dat kan vrijwillig of onvrijwillig (onteigening) en vereist wel een groter kapitaalbeslag. Hierbij is activering van gebruikers niet aan de orde.

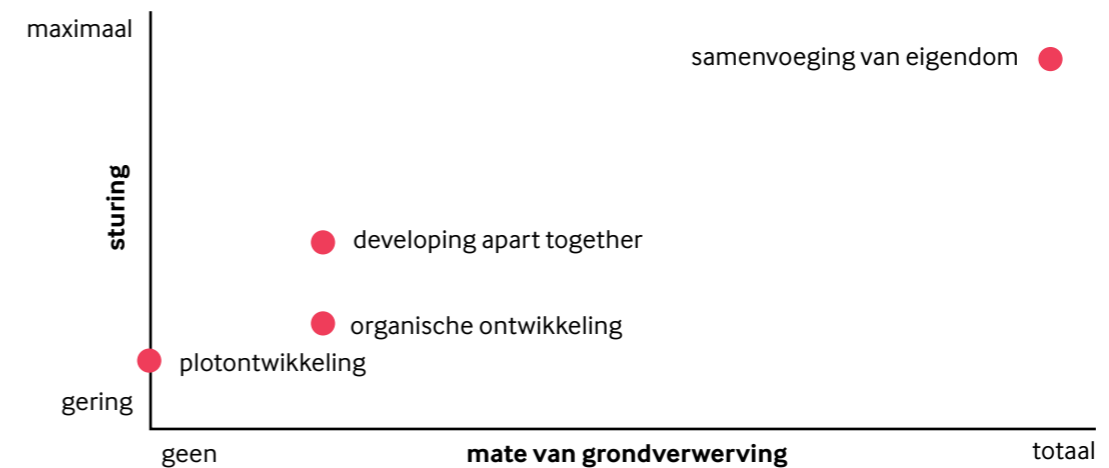
Tot slot: Van fragmentatie naar consolidatie?

Dit essay begon met het gezegde 'Wie de grond heeft, heeft de macht'. Dat klopt tot op zekere hoogte. Grondeigendom geeft wel een belangrijke machtspositie, omdat het recht om te (her)ontwikkelen ligt bij de grondeigenaar. Toch is die macht relatief, omdat de grondeigenaar gebonden is aan publiekrechtelijke beperkingen zoals het bestemmingsplan en welstandsvoorschriften. Bovendien kan de grondeigenaar door onteigening zijn grond ook kwijtraken.

Bij gebiedstransformatie moeten we in essentie kiezen: accepteren we fragmentatie of gaan we voor consolidatie? Dit essay laat zien dat de initiatiefnemers van transformatie bij versnipperd grondeigendom keuzes hebben. Die keuzes variëren (ideaal-typisch) van een strategie van plotontwikkeling tot sterk-planmatige ontwikkeling. De keus hangt primair af van het beschikbare kapitaal (de investeringsbereidheid) en de gewenste mate van sturing op de kwaliteit, fasering en het tempo van de stedelijke transformatie. In de praktijk lopen bij grotere binnenstedelijke gebiedstransformaties de verschillende strategieën vaak parallel en op verschillende schaalniveaus.

Figuur 1 positioneert de vier strategieën op de schalen 'mate van grondvererving' en 'sturing'. Figuur 2 is een grafische weergave van de 'kapitaalintensiteit' van de vier strategieën.

Figuur 1: De sturing en grondvererving van de vier strategieën.



Figuur 2: De kapitaalintensiteit van de vier strategieën



De voor- en nadelen van de vier strategieën zijn beschreven vanuit het perspectief van de transformatie. Zij moeten initiatiefnemers helpen de juiste keuzes te maken. Natuurlijk moet bij elke strategie publiekrechtelijke sturing plaatsvinden via het bestemmingsplan, omgevingsvergunningen voor afwijking van het bestemmingsplan, welstandsvoorschriften en eventueel andere instrumenten, zoals een spelregelkaart. Publiekrechtelijke instrumenten bevatten echter geen uitvoeringsplicht. Ook is de sturing beperkt tot wat wettelijk mogelijk is. Bij privaatrechtelijke samenwerkingsovereenkomsten en gronduitgifte is meer sturing mogelijk, zowel in het bereik als op detailniveau. Dat laten de omvang van de gebruikelijke samenwerkingsovereenkomsten en gronduitgiftevoorwaarden duidelijk zien.

Ten slotte is het bij een selectieve of integrale verwerving belangrijk om te weten waarom en wanneer eigenaren willen verkopen. En wie afziet van (selectieve) grondverwerving en kiest voor minder vergaande strategieën om de ruimtelijke verandering tot stand te brengen, moet alsnog de gebruikers van het gebied activeren. Ook daarvoor biedt dit essay handige inzichten.

Bijlage 1: Het bouwclaimmodel bij versnipperd grondeigendom

Bij versnipperd grondeigendom kan de initiatiefnemer van transformatie proberen alle grond in eigendom te krijgen. We gaan hierbij uit van de gebruikelijke situatie dat de partij die eigenaar wordt (de initiatiefnemer), de grond ook weer wil uitgeven. Een belangrijke reden om eigendom te vergaren, is dat het goede mogelijkheden biedt om de inrichting en het gebruik van de uit te geven grond te sturen. Zo kun je in de overeenkomst voor de gronduitgifte de nieuwe eigenaar bepaalde verplichtingen meegeven over bijvoorbeeld het te realiseren programma en de kwaliteit daarvan.

Het bouwclaimmodel is het 'klassieke' instrument voor het omgaan met versnipperd grondeigendom in het gebied buiten de bebouwde kom. Dit model is vooral veel gebruikt in de Vinex-periode. Het bouwclaimmodel bevat globaal de volgende elementen:

- Ontwikkelaars die in het gebied vastgoed bezitten, verkopen dat aan de gemeente. Ze ontvangen daarvoor geld én het recht om bepaalde kavels later in het proces te ontwikkelen. Dit is de zogeheten bouwclaim. Voordat de ontwikkelaars gronden verkopen, maken ze afspraken met de gemeente over bijvoorbeeld het te realiseren programma. Dat maakt het bouwclaimmodel een vorm van publiek-private samenwerking.
- De gemeente maakt de gronden bouwrijp.
- De gemeente verkoopt de gronden aan ontwikkelaars met bouwclaim, die vervolgens het vastgoed realiseren.

Voor- én nadeel

De gemeente wordt dus tijdelijk eigenaar van alle gronden in het plangebied. Het grote voordeel daarvan is dat nieuwe eigendomsgrenzen mogelijk zijn en dat de gemeente nieuwe kavels kan uitgeven die passen bij het stedenbouwkundig plan voor de ontwikkeling. Potentieel nadeel is dat het financiële risico van de grondexploitatie bij de gemeente ligt.

Voor het buitengebied

Het bouwclaimmodel is vooral geschikt voor het buitengebied. Het financiële risico is namelijk buiten de bebouwde kom redelijk goed te beheersen; er is vaak een overzichtelijke hoeveelheid eigenaren (veelal agrariërs) en de verwervingskosten zijn relatief beperkt. Het gaat vaak om agrarisch gebied, dat onbebouwd is en dat bijvoorbeeld nauwelijks bodemverontreiniging kent. Binnenstedelijk ligt dat anders en wordt het financiële risico voor de gemeente vaak te groot om het bouwclaimmodel toe te passen.

Bijlage 2: Het joint-venturemodel bij versnipperd grondeigendom

De gemeente draagt bij het bouwclaimmodel alleen het grondexploitatie-risico, maar zij kan dat risico delen met private partijen. Dit is het joint-venturemodel. Het doel is, net als bij het bouwclaimmodel, om alle grond in eigendom te krijgen, want dat geeft maximale (privaatrechtelijke) sturingsmogelijkheid.

Het joint-venturemodel, meestal in de vorm van een Grond Exploitatie Maatschappij (GEM), is veel toegepast, zowel binnenstedelijk als buitenstedelijk. De GEM bevat globaal de volgende elementen:

- Publieke en private partijen werken samen voor een overeengekomen doel.
- Hiervoor wordt een gezamenlijke entiteit – de grondexploitatie maatschappij – opgericht.
- Alle partijen brengen hulpbronnen in, zoals grond, gebouwen en kennis.
- Gronden die niet via overeenkomst worden verkregen, worden via het publiekrechtelijk instrumentarium van voorkeursrecht en eventueel onteigening verworven en ingebracht in de grondexploitatie maatschappij.
- De gronden worden uitgegeven aan onder andere deelnemers van de grondexploitatie maatschappij.
- Risico's en opbrengsten worden gedeeld.

Voor- én nadeel

Voordeel van het joint-venturemodel is dat, net zoals bij de bouwclaim, samenvoeging van eigendom mogelijk is zodat nieuwe kavels passen bij de stedenbouwkundige opzet van de transformatie. Verschil met de bouwclaim is dat het financiële risico wordt gedeeld door publieke en private partijen. De vergaande samenwerking maakt werkelijk integrale gebiedskwaliteit mogelijk.²⁰

In de crisisperiode bleken GEMs²¹ een zware druk te leggen op de financiering en costs of control (kosten overhead en verslaglegging). Ook was er een gebrek aan flexibiliteit. Partijen moesten namelijk meestal unaniem instemmen met contractuele wijzigingen en daardoor ontstonden vertragingen, met (grote) financiële gevolgen. Ook ontstonden soms conflicten door het ontbreken van duidelijke afspraken over uit- en toetreding en over beëindiging van de samenwerking.

20 Zie voordelen: Deloitte (2008). *Alleen ga je sneller, samen kom je verder: de toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Deloitte Real Estate Advisory.

21 Zie nadelen: AM, gemeente Rotterdam, Van Wijnen, gemeente Utrecht, Bouw- fonds Property Development (BPD), Ministerie van Binnenlandse Zaken, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU Delft, NVM, provincie Overijssel & Deloitte Real Estate & Partnerships (2017). *PPS Positieve Prikkels tot Samenwerken*. Rotterdam: Deloitte Real Estate Advisory & Partnerships.

Literatuur

AM, gemeente Rotterdam, Van Wijnen, gemeente Utrecht, Bouw- fonds Property Development (BPD), Ministerie van Binnenlandse Zaken, Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling, TU Delft, NVM, provincie Overijssel & Deloitte Real Estate & Partnerships (2017). *PPS Positieve Prikkels tot Samenwerken*. Rotterdam: Deloitte Real Estate Advisory & Partnerships.

Deloitte (2008). *Alleen ga je sneller, samen kom je verder: de toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*. Rotterdam: Deloitte Real Estate Advisory.

Evers, F. & Susskind, L. (2009). *Het kan wel! Bestuurlijk onderhandelen voor een duurzaam resultaat*. Haarlem: MGMC.

Gemeente Deventer (2010). *Ontwikkelingsplan Havenkwartier Deventer; ruimte voor ideeën*. Deventer: Gemeente Deventer.

Holtslag-Broekhof, S. (2016). *Dealing with private property for public purposes – An interdisciplinary study of land transactions from a micro-scale perspective*. Wageningen: Wageningen University.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Kadaster (2019). *Jaarverslag stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Kadaster.

Prins, M. & Wijkhuis, J. (red.) (2016). *Ruig en goed; 15 jaar gebiedsontwikkeling Pijshaven Tilburg*, Amsterdam: Warden.

Ruimtelijk Planbureau (2008). *Stedelijke transformatie en grondeigendom*.

Zeeuw, F. de (2018). *Zo werkt gebiedsontwikkeling: handboek voor studie en praktijk*. Delft: Praktijkleerstoel Gebiedsontwikkeling TU Delft, i.s.m. Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling.

Over de auteurs

Dr.mr. Fred Hobma en Dr.ir. Erwin Heurkens zijn verbonden aan de TU Delft, afdeling Management in the Built Environment, groep Urban Development Management. Drs. Hilco van der Wal werkt voor het projectmanagementbureau van de gemeente Utrecht. Zij schreven dit essay in opdracht van het programma Stedelijke Transformatie.

Verantwoording

De inhoud van dit essay is mede gebaseerd op de themasessies over versnipperd grondeigendom van het programma Stedelijke Transformatie. Bijdragen aan de sessies zijn geleverd door Hilco van der Wal (gemeente Utrecht), Leontine van der Breggen (APPM), Jeroen Brandsma en Sandra Suijkerbuijk (Kadaster), Friso de Zeeuw (emeritus praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling) en Fred Hobma (TU Delft). De auteurs danken de volgende meelezers voor hun constructieve commentaren: drs. Maarten Hoorn (Platform31), prof. dr. Willem Korthals Altes (TU Delft) en dr. Wouter Jan Verheul (TU Delft). De verantwoordelijkheid voor de tekst berust uitsluitend bij de auteurs.

In het programma **Stedelijke Transformatie** bundelen gemeenten, marktpartijen, kennisinstellingen en andere betrokkenen de krachten om binnenstedelijke gebiedstransformaties te versnellen en op te schalen. We doorgronden gemeenschappelijke problemen, lossen ze op en verankeren de opgedane kennis. Het programma wordt gefinancierd door het ministerie van BZK, G40, G4, NEPROM, Bouwend Nederland, IPO, VNG, IVBN. De uitvoering hiervan ligt bij Platform31 en de TU Delft zorgt voor onderzoek en de verankering in onderwijs.

Meer informatie vindt u op www.stedelijketransformatie.nl.

