

Hoe actiever hoe sneller?



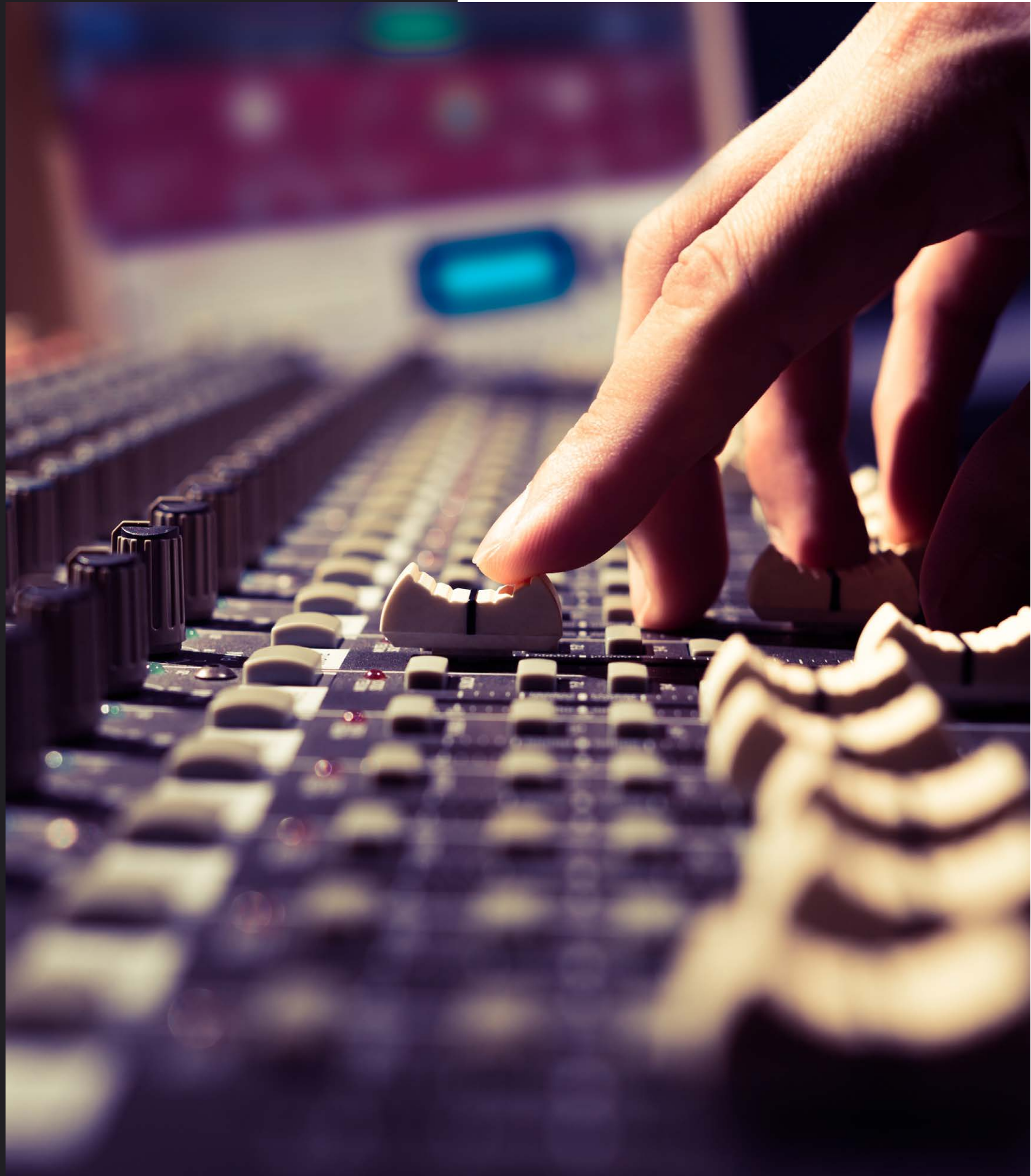
*Afrondende scriptie in het kader van
de opleiding Master of Real Estate.*

SCRIPTIE
Master of Real Estate 2019-2021
DATUM
5 September 2021
AUTEUR
M.A. Mentink MSc. MRICS
BEGELEIDER
Prof. dr. E. Buitelaar
2E BEOORDELAAR
Drs. W.J. van der Post

Hoe actiever hoe sneller?

**Een onderzoek naar
het effect van actief
gemeentelijk grondbeleid
op de doorlooptijd van
woningbouwontwikkeling.**

M.A. Mentink MSc. MRICS



Hoe actiever hoe sneller?

Voorwoord

Voor u ligt mijn onderzoek naar het effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling. Het onderwerp is ontstaan vanuit een persoonlijke verwondering over hoe de conjuncturele situatie op de woningmarkt zich lijkt te vertalen in de focus op grondbeleid. Daar waar er t/m een aantal jaren geleden met name vanuit het publieke domein een sterke focus lag op faciliterend grondbeleid, zie ik in deze tijd van woningnood deze trend kenteren. Actief gemeentelijk grondbeleid wordt steeds vaker benoemd als dé oplossing voor het versnellen van de woningbouwproductie en hiermee het inlopen van het Nederlandse woningtekort. Na enig research naar dit onderwerp realiseerde ik mij dat er weinig echt onderzoek is gedaan naar het daadwerkelijke effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd. Tezamen met mijn persoonlijke drive om bij te willen dragen aan het inlopen van het woningbouwtekort was dit een belangrijke trigger voor mijn scriptie onderwerp.

Samen met mijn begeleider Edwin Buitelaar heb ik vormgegeven aan mijn onderzoeksopzet. Het was vanwege het multidisciplinaire en samenhangende karakter van gebiedsontwikkeling een uitdaging om tot een onderzoek te komen waarin de contextuele factoren zoveel mogelijk werden geïsoleerd. Het opzetten van een goede onderzoeksopzet heeft heel wat ‘hersenkraken’ gekost, maar uiteindelijk heeft het geleid tot een zeer leerzaam en erg leuk onderzoekstraject. Tijdens dit onderzoek heb ik nogmaals ervaren hoe complex en samenhangend het proces van gebiedsontwikkeling is. Ieder schuifje of knopje waar je aan draait tijdens het proces heeft een effect op een ander aspect in het proces. Het organiseren van versnelling in de woningbouwopgave gaat niet om het managen van lineaire en volgtijdelijke processen, maar over het managen van het mengpaneel van iedere gebiedsontwikkeling.

Ondanks dat het soms wel even afzien was heb ik heel veel plezier beleefd aan het opdoen van nieuwe inzichten en het uitvoeren van dit onderzoek. Bij het schrijven van dit voorwoord besef ik nogmaals hoeveel mensen hier een waardevolle bijdrage aan hebben geleverd.

Ten eerste mijn begeleider Edwin Buitelaar; het was indrukwekkend om te ervaren hoe je in staat bent om complexe vraagstukken tot een simpel uitgangspunt terug te brengen. Iets dat mij ontzettend geholpen heeft in het behapbaar maken van mijn onderzoek. Daarnaast vond ik het interessant om jouw kennis vanuit de wetenschap samen te laten komen met mijn praktijkervaringen. Bedankt voor de tijd, energie en aandacht die je in de begeleiding hebt gestoken. En natuurlijk Wim van der Post, ondanks dat je niet meer werkzaam bent bij de ASRE was je betrokken bij het begin- en eindpunt van mijn MRE-opleiding. Jouw objectieve en inhoudelijke reflectie heeft het stuk het benodigde laatste ‘zetje’ gegeven, dank daarvoor.

Daarnaast wil ik iedereen die op welke manier dan ook inhoudelijk heeft bijgedragen aan mijn onderzoek hartelijk danken. In het bijzonder geldt dit voor Marien Kleinjan, Marc Bonekamp, Sander Korthouwer, Sjoerd Quint en Monique Knuist. Ondanks dat ik een aantal van jullie tot vervelens toe vragen heb gesteld over het ENKA- en het Kazerneterrein hebben jullie me voortdurend van feedback en informatie voorzien. Zonder deze transparante inzicht was dit onderzoek niet mogelijk geweest.

Dura Vermeer wil ik bedanken voor het feit dat ik deze opleiding mocht volgen en de tijd- en ruimte die ik hiervoor heb gekregen. De steun van met name mijn collega's uit Hengelo was geweldig. Speciale dank ook voor jou Carlien, met jouw regel en organisatiekracht zorgde je ervoor dat zowel mijn onderzoek als mijn dagelijkse werk in goede banen werd geleid.

Last maar zeker niet least; het thuisfront bedankt voor jullie steun en geduld! De studie zit erop, het weekend is weer van ons. Thijs, Sarah en Jim jullie zijn toppers.

Marieke Mentink

5 september 2021

Samenvatting

Nederland staat voor een woningbouwopgave die historisch groot en complex is. Het woningbouwtekort stijgt naar verwachting tot een recordhoogte van 400.000 woningen in 2030. Om het tekort succesvol in te lopen wordt via diverse gremia gezocht naar een effectief publiek-privaat sturingsmodel. Een van de oplossingen die hierbij meermaals wordt aangedragen is de herintroductie – voor zover het ooit is weggeweest – van actief gemeentelijk grondbeleid. Dit vanuit de overtuiging dat overheden hiermee meer regie en sturing kunnen aanbrengen op de woningbouwontwikkeling. De vraag is echter of deze overtuiging terecht is. Zowel in de praktijk als in de wetenschap lopen de meningen over de wenselijkheid hiervan uiteen. De onderliggende argumenten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op het beschikbare instrumentarium en de kansen- en risico's die beide soorten grondbeleid met zich meedragen. Een evaluatie van het daadwerkelijke effect van grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling is echter nog niet voorhanden. Door de beantwoording van onderstaande onderzoeksvraag beoogt dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het verkleinen van deze kennisleemte.

Wat is het effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling?

Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden is theoretisch en empirisch onderzoek uitgevoerd. Het theoretisch onderzoek heeft zich gericht op de factoren die bepalend zijn voor de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling en de relatie die er ligt tussen de doorlooptijd en actief gemeentelijk grondbeleid. Aansluitend is er via twee empirische onderzoeksmethoden inzichtelijk gemaakt wat het effect van grondbeleid is op de doorlooptijd. Op basis van de inzichten voortkomend uit dit onderzoek wordt een advies uitgebracht aan Dura Vermeer over de wijze waarop zij haar samenwerking met gemeenten kan inrichten, teneinde de doorlooptijd van haar woningbouwontwikkelingen te versnellen.

Het onderzoek toont aan dat de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling kan worden beïnvloed door invloed uit te oefenen op de snelheid waarmee individuele activiteiten worden uitgevoerd, de effectiviteit en de kwaliteit van de interacties tussen de groepen van activiteiten en de snelheid van besluitvorming. Rekening houdend met het gegeven dat de context van woningbouwontwikkelingen niet of nauwelijks kan worden beïnvloed, kan de doorlooptijd worden beïnvloed door wijzigingen aan te

brengen in het samenstel van actoren en middelen. Hierbij kan worden gedacht aan andere vormen van samenwerking, grondeigendom, financiering en/of inzet van professionals. Het effect van deze wijzigingen op de doorlooptijd hangt altijd samen met de context van de opgave en is hiermee opgave en gebied specifiek. Uit het onderzoek blijkt dat het vanwege dit specifieke karakter niet mogelijk is een generalistische uitspraak te doen over het effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling.

Het effect van actief gemeentelijk grondbeleid is in sterke mate afhankelijk van de mate waarin typisch private belangen, zoals continuïteit en rendement, in overeenstemming zijn met de publieke en maatschappelijke belangen. Wanneer deze belangen strijdig met elkaar zijn gaat er bij faciliterend gemeentelijk grondbeleid veel tijd verloren aan discussies en onderhandelingen. In dat geval zal actief gemeentelijk grondbeleid een kortere doorlooptijd kennen dan faciliterend gemeentelijk grondbeleid. Dit wordt veroorzaakt doordat er geen onderhandelingen plaats hoeven te vinden én doordat publieke partijen sneller dan private partijen bereid zijn een financieel verlies te accepteren ten bate van maatschappelijke belangen. Wanneer de publieke en private belangen wel met elkaar in overeenstemming zijn of wanneer er bereidwilligheid is om dit in overeenstemming te brengen zal de doorlooptijd van ontwikkelingen waarbij sprake is van faciliterend grondbeleid naar verwachting korter zijn. Dit wordt grotendeels veroorzaakt door de typische private focus op voortgang en continuïteit. Geconcludeerd kan worden dat het niet persé noodzakelijk is om actief gemeentelijk grondbeleid in te zetten om de doorlooptijd van woningbouwontwikkelingen te verkorten.

Voor Dura Vermeer betekent dat dat zij zowel in de acquisitie als bij de uitvoering van projecten met de gemeente in gesprek moeten over het grondbeleid dat zij wensen te voeren. Veelal ontstaat het te voeren grondbeleid als gevolg van een acquisitiekans die uitmondt in een koopovereenkomst. Op basis van dat uitgangspunt wordt de samenwerking opgetuigd. Het maken van een bewuste keuze voor het te voeren grondbeleid bij aanvang van een ontwikkeling is echter veel effectiever. Zo kunnen er afspraken worden gemaakt over publiek-private rolverdeling, passend bij 'de prijs' van de gewenste versnelling, toevoeging van kwaliteit of wijziging van programma. Afhankelijk van de risicoverdeling kunnen er aanvullende afspraken gemaakt worden over baatafroming. De vorm van deze afspraken dient zo te zijn dat zij voortgang en businesscase optimalisatie voor beide partijen stimuleren.



Realisatie woningbouwontwikkeling Dura Vermeer

Inhoudsopgave

Voorwoord	03
Samenvatting	04
01. Inleiding en onderzoeksopzet	08
1.1 Aanleiding	08
1.2 Probleemstelling	09
1.3 Doelstelling & onderzoeksvraag	09
1.3.1 Subvragen	09
1.4 Relevantie van het onderzoek	10
1.5 Onderzoeksmethodologie en -model	10
02. Doorlooptijd van woningbouwontwikkeling	13
2.1 Woningbouwontwikkeling op gebiedsniveau	13
2.2 Het proces van gebiedsontwikkeling	13
2.2.1 Activiteiten in het proces van gebiedsontwikkeling	13
2.2.2 Multidisciplinariteit en samenhang van activiteiten	14
2.2.3 Het momentum voor besluitvorming	14
2.2.4 De fasen van gebiedsontwikkeling	15
2.3 Doorlooptijd bepalende factoren	18
2.3.1 Het effect van de context, actoren en middelen op de doorlooptijd	18
2.4 Wijze waarop de doorlooptijd kan worden beïnvloed	19
03. Relatie actief gemeentelijk grondbeleid en de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling	20
3.1 De kenmerken van actief gemeentelijk grondbeleid	20
3.1.1 Actief gemeentelijk grondbeleid door de jaren heen	20
3.1.2 Argumenten voor en tegen actief gemeentelijk grondbeleid	21
3.2 Actief gemeentelijk grondbeleid en de rolinvulling tijdens het proces	22
3.3 Inbedding publieke en private rol van de gemeente	23
3.4 Het effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling	23
3.4.1 Kwalitatieve inzichten relatie actief gemeentelijk grondbeleid en doorlooptijd	24
3.4.2 Kwantitatieve inzichten relatie actief gemeentelijk grondbeleid en doorlooptijd	25
3.5 Inzichten ten behoeve van empirisch onderzoek	26
3.5.1 Uitgangspunten voor het empirisch onderzoek	26
04. Methodologisch kader empirisch onderzoek	28
4.1 Casestudies	28
4.1.1 Casusvergelijking	28
4.1.2 What-if analyse	29
4.1.3 Casusselectie	30

05. Casestudies	31
5.1 ENKA-terrein Ede	31
5.1.1 Reconstructie van het proces	33
5.1.2 Initiatieffase	33
5.1.3 Haalbaarheidsfase	36
5.1.4 Realisatiefase	38
5.2 Kazerneterreinen Ede	42
5.2.1 Reconstructie van het proces	45
5.2.2 Initiatieffase	45
5.2.3 Haalbaarheidsfase	48
5.2.4 Realisatiefase	50
06. Casusvergelijking	54
6.1 Totale doorlooptijd	54
6.2 Initiatieffase	55
6.3 Haalbaarheidsfase	56
6.4 Realisatiefase	58
6.5 De relatie tussen grondeigendom en de doorlooptijdbepalende factoren	60
6.5.1 Initiatieffase	61
6.5.2 Haalbaarheidsfase	62
6.5.3 Realisatiefase	63
6.6 Conclusie casusvergelijking	65
07. What-if analyse	66
7.1 ENKA	67
7.1.1 Initiatieffase	67
7.1.2 Haalbaarheidsfase	67
7.1.3 Realisatiefase	68
7.2 Kazerneterreinen	69
7.2.1 Initiatieffase	69
7.2.2 Haalbaarheidsfase	70
7.2.3 Realisatiefase	70
7.3 Conclusie what-if analyse	71
08. Conclusie	73
09. Management aanbevelingen	74
10. Methodologische reflectie	75
Literatuurlijst	76

01. Inleiding en onderzoeksopzet

1.1 Aanleiding

Nederland staat voor een woningbouwopgave die historisch groot en complex is. Het woningbouwtekort stijgt naar verwachting tot een recordhoogte van 400.000 woningen in 2030. Om dit tekort in te kunnen lopen dienen jaarlijks minimaal 95.000 woningen te worden toegevoegd aan de woningvoorraad (Rijksoverheid, 2020). Een opgave die de afgelopen 25 jaar niet meer is gerealiseerd (zie figuur 1).

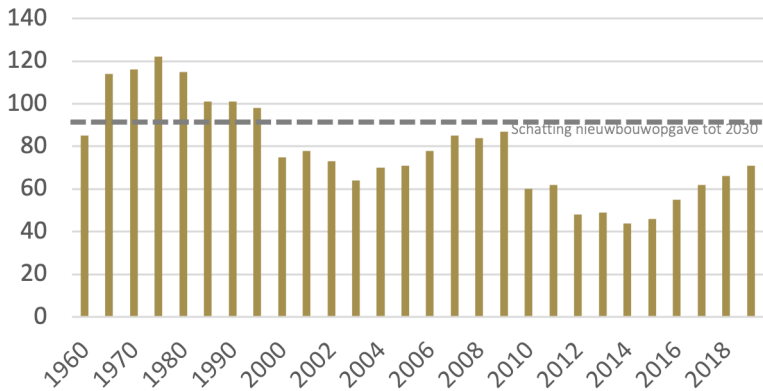
Om het tekort succesvol in te lopen wordt er door diverse overheden gezocht naar een effectief publiek-privaat sturingsmodel. Een van de oplossingen die hierbij meermaals wordt aangedragen is de herintroductie – voor zover het ooit is weggeweest – van actief gemeentelijk grondbeleid. Dit vanuit de overtuiging dat overheden hiermee meer regie en sturing kunnen aanbrengen op de woningbouwontwikkeling. De vraag is echter of deze overtuiging terecht is.

In de literatuur is veel geschreven over de ontwikkeling van actief gemeentelijk grondbeleid, de kansen en bedreigingen en de verhouding met ‘nieuwe’ publieke sturingsinstrumenten. Hierbij is met name aandacht besteed aan de financiële risico’s, het

dubbele pettenbeleid en het effect op grondgebruik. Het daadwerkelijke effect dat actief gemeentelijk grondbeleid kan hebben op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling is niet onderzocht. In de zoektocht naar een nieuw sturingsmodel is een dergelijk inzicht echter essentieel. Hiermee kan worden voorkomen dat partijen onnodig de nadelige effecten van actief grondbeleid accepteren. Het inzicht in het effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling geeft publieke en private partijen een afwegingskader voor wat betreft de gewenste eigendoms- en rolverdeling. Rekening houdend met de beleidskeuze vrijheid van gemeenten biedt dit een basis om te komen tot een effectieve verdeling, waarmee de toevoeging van woningen kan worden versneld.

Op basis daarvan kan Dura Vermeer haar samenwerkingsbeleid met gemeenten heroverwegen. Afhankelijk van de uitkomsten zal Dura Vermeer bijvoorbeeld eerder of later gronden moeten aankopen en/of grond kunnen overdragen aan- of overnemen van gemeenten. De inzichten die voortkomen uit het onderzoek geven Dura Vermeer een kader om haar acquisitieprofiel en organisatie hierop in te richten.

FIGUUR 1: GEREEDGEKOMEN NIEUWBOUWWONINGEN (RIJKSOVERHEID, 2020).



01. Inleiding & Onderzoeksopzet

1.2 Probleemstelling

Nederland kent, in tegenstelling tot veel andere landen, een historie van actief gemeentelijk grondbeleid. Gemeenten beschikken hierbij zelf over het grondeigendom en geven risicodragend uitvoering aan de gebiedsontwikkeling. Een beleid waarmee in Nederland sinds de Tweede Wereldoorlog invulling is gegeven aan grootschalige woningbouwopgaven. Echter ook het beleid dat onder andere tijdens de jaren '80 van de vorige eeuw en in de financiële crisis na 2008 tot grote financiële verliezen heeft geleid voor gemeentelijke grondbedrijven. Mede als gevolg daarvan werd door gemeenten steeds vaker gekozen voor faciliterend gemeentelijk grondbeleid. Een beleid waarbij het grondeigendom en de verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling bij private partijen komt te liggen. Iets dat in 2015 door de Raad voor de financiële verhoudingen werd onderschreven door te pleiten voor ‘faciliterend grondbeleid, tenzij’ (Rfv, 2015). Nu de paniek op de woningmarkt toeslaat lijkt er opnieuw gegrepen te worden naar een oude bekende; het actieve grondbeleid. Zowel in de praktijk als in de wetenschap lopen de meningen over de wenselijkheid hiervan uiteen. Daar waar Buitelaar (2015) en Van der Krabben (2011) argumenten naar voren brengen voor het behoud van faciliterend grondbeleid is De Zeeuw (2015) hierin terughoudender en draagt argumenten aan voor het behoud van actief grondbeleid. De aangedragen argumenten zijn hoofdzakelijk gebaseerd op het beschikbare instrumentarium en de kansen- en risico's die beide soorten grondbeleid met zich meedragen. Een evaluatie van het daadwerkelijke effect van grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling is echter nog niet voor handen.

1.3 Doelstelling & onderzoeksvraag

De doelstelling van dit onderzoek is inzicht geven in het effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de snelheid van woningbouwontwikkeling teneinde uitspraken te doen over het grondbeleid dat gevoerd zal moeten worden in het kader van de huidige woningbouwopgave. Dit leidt tot de volgende onderzoeksvraag:

Wat is het effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling?

1.3.1 Subvragen

Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden wordt middels theoretisch en empirisch onderzoek ingegaan op:

- de factoren die de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling beïnvloeden
- de relatie die in de theorie gelegd wordt tussen actief gemeentelijk grondbeleid en de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling
- het uit de empirie voortkomende effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling

Omdat dit onderzoek zich verbindt met de strategische agenda van Dura Vermeer zal bovenstaande worden vertaald in aanbevelingen op basis waarvan Dura Vermeer haar samenwerkingsprofiel met gemeenten kan aanscherpen.

De onderwerpen worden onderzocht door middel van de volgende deelvragen:

Theorie

1. Welke factoren bepalen de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling?
 - a. Welke fasen worden herkend bij woningbouwontwikkeling?
 - b. Welke factoren bepalen de doorlooptijd van deze fasen?
 - c. In welke mate is de doorlooptijd van deze fasen beïnvloedbaar?
2. Wat is de relatie tussen actief gemeentelijk grondbeleid en de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling?
 - a. Wat zijn de kenmerken van actief gemeentelijk grondbeleid?
 - b. Wat is bij actief gemeentelijk grondbeleid de rol van gemeenten in de verschillende fasen van het ontwikkelproces?
 - c. Wat is de relatie tussen actief gemeentelijk grondbeleid en de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling?

Praktijk (empirisch onderzoek)

3. Welk effect heeft actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling?
 - a. Welke relatie is er op basis van een publiek-private casusvergelijking te herkennen tussen het grondbeleid en de doorlooptijd?
 - b. Welke relatie is er op basis van een what-if analyse te herkennen tussen het grondbeleid en de doorlooptijd?

1.4 Relevantie van het onderzoek

Het oplopende tekort op de woningmarkt in Nederland leidt tot onwenselijke maatschappelijke gevolgen. De huizenprijzen stijgen, het aantal daklozen is in de afgelopen tien jaar verdubbeld en tienduizenden mensen wonen in een woning op een vakantiepark (Obbink, 2020). Om deze ontwikkeling te keren en het woningtekort te kunnen reduceren is het weloverwogen selecteren van gemeentelijk grondbeleid essentieel. Op dit moment worden keuzen omtrent grondbeleid nog te vaak gemaakt op basis van oude aannames en overtuigingen.

In de literatuur valt op dat er in de periode na de financiële crisis veelvuldig onderzoek is gedaan naar gemeentelijk grondbeleid. Buitelaar (2010), Van der Krabben (2011) en Korthals Altes (2013) beten de spits af door evaluerend onderzoek te doen naar de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening en het hiermee samenhangende grondbeleid. Allen kwamen tot de conclusie dat de vanzelfsprekendheid van actief gemeentelijk grondbeleid eindig is. In latere onderzoeken en artikelen van De Zeeuw (2015 & 2017), Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2017) en Stout (2020) werd voortgebordurd op deze thematiek en

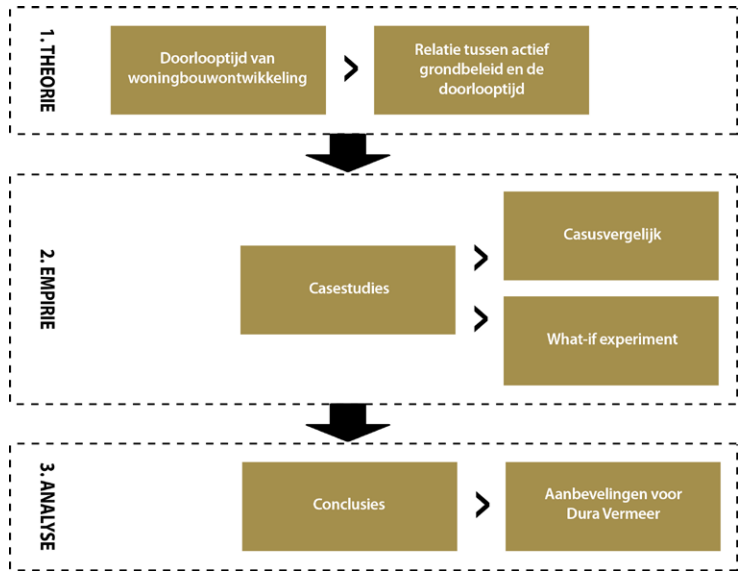
werden aanbevelingen gedaan over de inzet van actief, dan wel passief grondbeleid. Een rode draad bij deze onderzoeken is de focus op de mate van sturing die kan worden gegeven met grondbeleid. Of deze sturing daadwerkelijk effect heeft op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling is niet onderzocht. Door met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan het verkleinen van deze kennisleemte ontstaan handvatten om een onderbouwde keuze te maken over de inzet van actief gemeentelijk grondbeleid, teneinde de toevoeging van woningen te versnellen.

1.5 Onderzoeksmethodologie en -model

Onderzocht wordt welke invloed actief gemeentelijk grondbeleid heeft op de doorlooptijd van woningbouwprojecten. Rekening houdend met de uitkomsten worden aanbevelingen gedaan voor Dura Vermeer over haar samenwerkingsstrategie met gemeenten. Voor het onderzoek wordt gebruik gemaakt van een combinatie van exploratief en beschrijvend onderzoek (Van der Velde & Jansen, 2018).

Door middel van onderstaande onderzoeksopzet wordt hieraan invulling gegeven:

FIGUUR 2: ONDERZOEKSOPZET



Zoals de onderzoeksopzet in figuur 2 illustreert is het onderzoek opgedeeld in 3 deelfasen. Navolgend wordt per deelfase toegelicht op welke wijze het onderzoek vormgegeven is.

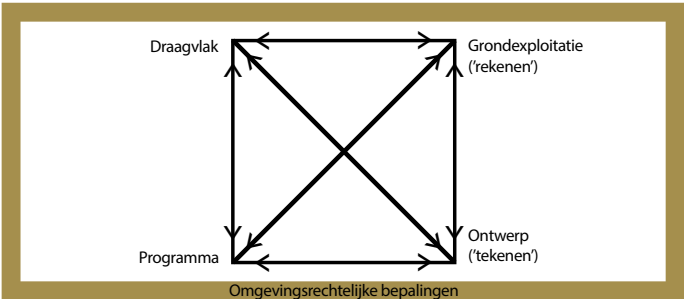
Fase 1: Theoretisch kader

De eerste fase van het onderzoek bestaat uit het theoretisch kader en vindt plaats op basis van deskresearch (Baarda & Bakker, 2018). Het theoretisch kader bestaat uit een onderzoek naar de eigenschappen van de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling en de relatie met actief gemeentelijk grondbeleid. De definitie van doorlooptijd en de doorlooptijd bepalende factoren vormen hierin een belangrijk uitgangspunt. Om een valide uitspraak te kunnen doen over het effect op doorlooptijden dienen eenduidige deelfasen te worden vastgesteld met een helder start- en eindpunt. Omdat gemeenten die actief grondbeleid voeren actief zijn in de gebiedsontwikkeling richt dit onderzoek zich specifiek hierop. De opstalontwikkeling wordt buiten

beschouwing gelaten, omdat deze zowel bij actief als faciliterend gemeentelijk grondbeleid wordt overgelaten aan marktpartijen. Aan de hand van het theoretisch onderzoek wordt het proces van gebiedsontwikkeling ingedeeld in deelfasen.

Om het daadwerkelijke effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd te kunnen beoordelen is het van belang om te weten welke overige factoren de doorlooptijd beïnvloeden. Ten behoeve hiervan wordt onder andere gebruik gemaakt van onderstaand schema van Sorel et al. (2011). Zij duiden dat het iteratieve proces, waarin verschillende samenhangende onderdelen op elkaar moeten worden afgestemd, kenmerkend is voor gebiedsontwikkeling. Volgens Sorel et al. gaat het over het op elkaar betrekken van de activiteiten zoals weergegeven in figuur 3. Hierbij stellen zij dat wanneer een van de hoekpunten aangepast wordt, ook de andere hoekpunten veelal weer moeten worden nagelopen. Dit gegeven heeft een direct effect op de doorlooptijd en hiermee op dit onderzoek.

FIGUUR 3: SAMENHANGENDE ACTIVITEITEN VOORBEREIDINGSFASE BESTEMMINGSPLAN (SOREL ET AL., 2011)



Het theoretisch onderzoek sluit af met een set met uitgangspunten voor de uitvoering van het empirisch onderzoek.

Fase 2: Empirisch onderzoek

Om het effect van actief gemeentelijk grondbeleid zuiver te kunnen beoordelen is in de empirische onderzoeksopzet rekening gehouden met de invloed van bovengenoemde contextuele activiteiten. Het empirisch onderzoek is opgebouwd uit twee elementen:

A. Casusvergelijking

Met de casusvergelijking wordt op een kwalitatieve wijze inzicht verkregen in het verband tussen grondbeleid en de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling. De casusvergelijking biedt de mogelijkheid om dieper in te gaan op het multidisciplinaire en samenhangende

karakter van woningbouwontwikkeling. Om de invloed van omgevingsfactoren zoveel mogelijk te beperken, wordt gebruikgemaakt van twee casestudies uit een zo homogeen mogelijke omgeving. De casestudies zijn woningbouwontwikkelingen die ontwikkeld zijn in dezelfde gemeente, in dezelfde periode en met een vergelijkbare omvang. Om het effect van het grondbeleid te kunnen beschouwen is gekozen voor twee extremen op dit gebied; de ene case kenmerkt zich door een volledig private gebiedsontwikkeling en de andere door een gemeentelijke gebiedsontwikkeling. Nadat beide ontwikkelingen zijn gereconstrueerd wordt tussen beide casussen een vergelijk gemaakt van de totale doorlooptijd en de doorlooptijd per fase, zie figuur 4.

Daarbij wordt inzichtelijk gemaakt welke factoren van invloed waren op dit verschil in doorlooptijd en welke relatie zij hebben met het gevoerde grondbeleid.

FIGUUR 4: ONDERZOEKSOPZET CASUSVERGELIJKING



B. What-if analyse

Aansluitend op de casusvergelijking wordt op basis van uitkomsten van een expertmeeting met onafhankelijke experts en een enquête onder de casusbetrokkenen uitvoering gegeven aan een what-if analyse, zie figuur 5.

Binnen de what-if analyse wordt de feitelijke situatie afgezet tegen een fictieve alternatieve situatie, in dit geval het tegenovergestelde grondbeleid. Voor de what-if analyse wordt gebruik gemaakt van dezelfde casussen als bij de casusvergelijking, dit geeft de mogelijkheid om de opgedane kennis van de casusvergelijking mee te nemen in de what-if analyse. Er wordt per individuele casus beschouwd wat het waarschijnlijke effect van het tegenovergestelde grondbeleid zou zijn op de doorlooptijd.

Bij de selectie van experts wordt een bewuste keuze gemaakt voor onafhankelijke experts met een veelal wetenschappelijke en/of onderzoek georiënteerde relatie met grondbeleid. Hiermee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat voorkeuren en/of wenselijke antwoorden vanuit publieke- en/of private partijen een rol spelen in de analyse. De projectbetrokkenen worden bewust middels een andere onderzoeksmethode benaderd omdat zij over een grote mate van achtergrondkennis van de casussen beschikken. Daarnaast is het wenselijk dat zij in hun beantwoording niet beïnvloed worden door persoonlijke meningen en/of observaties van de andere betrokkenen.

Bij beide casussen wordt zowel een publieke- als private actor geënquêteerd.

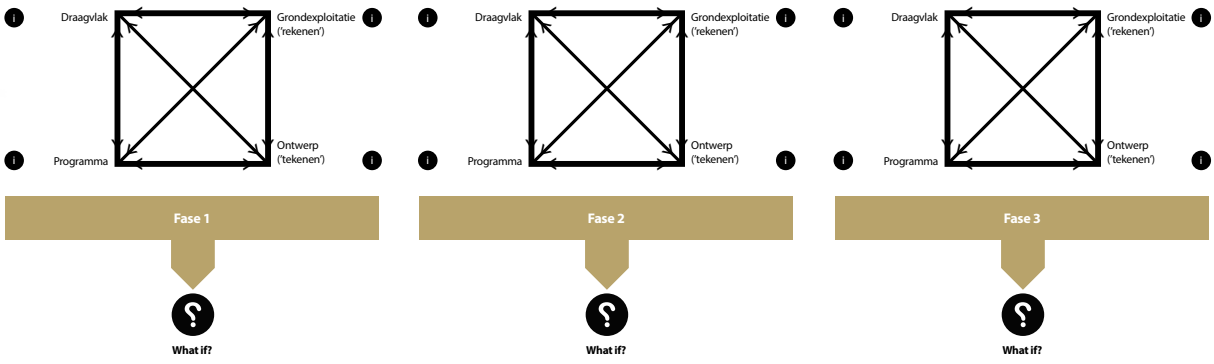
Bij de uitvoering van de what-if analyse wordt zoveel als mogelijk inzicht gegeven in de onderliggende beweegredenen voor de aannames die worden gedaan. Hiermee wordt naast het aannemelijke effect van het grondbeleid op de doorlooptijd eveneens inzicht verkregen in de achterliggende overtuigingen en ervaringen.

Fase 3: Analyse

In de analyse worden de inzichten die voortkomen uit het theoretisch- en empirisch onderzoek met elkaar vergeleken. Op basis hiervan worden uitspraken gedaan over het aantoonbare en aannemelijke effect dat grondbeleid heeft gehad op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling. Op basis van deze analyse wordt antwoord gegeven op de hoofdvraag: Wat is het effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling? De resultaten en de beantwoording van de hoofdvraag worden opgenomen in de conclusie.

Op basis van deze conclusie worden concrete aanbevelingen gedaan over de wijze waarop Dura Vermeer haar samenwerkingsbeleid met gemeenten kan heroverwegen teneinde bij te dragen aan het inlopen van het Nederlandse woningtekort.

FIGUUR 5: ONDERZOEKSOPZET WHAT-IF ANALYSE



02. Doorlooptijd van woningbouwontwikkeling

2.1 Woningbouwontwikkeling op gebiedsniveau

De ontwikkeling van woningbouw bestaat grofweg uit een tweetal hoofdactiviteiten: het transformeren van gronden naar gebieden waarop woningen gerealiseerd kunnen worden en het daadwerkelijk realiseren van die woningen. Activiteiten die respectievelijk onderdeel zijn van de grond- dan wel de woningmarkt (Segeren, 2007). Ook wel aangeduid als de gebieds- en opstalontwikkeling. Omdat dit onderzoek zich richt op het effect van gemeentelijk grondbezit op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling wordt, ondanks de sterke interactie tussen de gebieds- en de opstalontwikkeling, primair gefocust op gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling is een begrip dat in haar huidige vorm voor het eerst opdook in 2005 (De Zeeuw, 2020). In de literatuur worden door onder andere De Zeeuw (2007), Heurkens (2013), Ministerie van VROM et al. (2006) en Wolting et al. (2011) diverse definities van gebiedsontwikkeling gehanteerd. Ondanks de diversiteit in omschrijvingen is hierin een duidelijke rode draad te herkennen. Gebiedsontwikkeling kenmerkt zich als een proces van fysieke aanpassing van een gebied aan sociaaleconomische en ruimtelijke behoeften. Hier wordt invulling aan gegeven door het op een multidisciplinaire wijze uitvoeren en financieren van activiteiten en het verbinden van actoren.

2.2 Het proces van gebiedsontwikkeling

Het proces van fysieke aanpassing van een gebied verloopt door middel van een aantal fasen waarin diverse activiteiten van grof naar fijn worden doorlopen. In de literatuur worden deze fasen door onder andere Wolting et al. (2012), Gehner (2011), De Zeeuw (2020), Peiser & Hamilton (2019) en Geuting & de Leve (2018) besproken. Hoewel zij diverse benamingen en fase-indelingen benoemen kan dit in essentie worden samengebracht tot de indeling die wordt gehanteerd binnen de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling van Ministerie van Buitenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties et al. (2019): initiatief, haalbaarheid, realisatie en exploitatie.

De **initiatief** heeft een open karakter waarin visievorming, informatieverzameling en het verkennen van samenwerkingen centraal staan, in de **haalbaarheids** worden deze visies en ambities concreter gemaakt en wordt gerekend en getekend om tot concrete afspraken te komen. Wanneer deze beide fasen zijn doorlopen kan worden overgegaan tot de **realisatie** waarin het gebied bouwrijp wordt gemaakt en de kavels worden uitgegeven aan de opstalontwikkelaars. Na afronding van de realisatiefase

gaat het gebied de **beheer** fase in (Teunissen, 2012). Kenmerkend hierbij is dat de activiteiten per fase in elkaar overlopen en dat zij hiermee geen harde scheidslijn per fase kennen. De overgangen tussen de fasen worden gemarkeerd door project- en/of besluitvormingsdocumenten (Nozeman, 2017).

2.2.1 Activiteiten in het proces van gebiedsontwikkeling

In de fasen van gebiedsontwikkeling worden diverse activiteiten tot uitvoering gebracht. Sorel et al. (2011), De Zeeuw (2020) en Wolting et al. (2011) maken onderscheid in een aantal groepen van activiteiten. De indeling van Sorel et al. (2011) is het meest volledig en omvattend en wordt om die reden gebruikt binnen dit onderzoek. Zij onderscheiden de volgende groepen van activiteiten: **programma**, **ontwerp**, **grondexploitatie**, **draagvlak** en **omgevingsrechtelijke bepalingen**.

Programma heeft betrekking op het definiëren van toekomstige nieuwe functies. Veelal wordt een programma van eisen opgesteld dat bestaat uit het aantal woningen, het type woningen, de hoeveelheid groen en water, enzovoort. Het programma vormt de basis voor het stedenbouwkundig ontwerp. De activiteiten binnen de groep **ontwerp** gaan over het vertalen van dit programma naar een stedenbouwkundig plan en uiteindelijk een concrete verkaveling voor het gebied. Bij deze vertaling wordt de ruimtelijke inpassing in samenhang met overige fysieke opgaven, zoals waterstructuren, energievoorziening, mobiliteit en omliggende bedrijvigheid uitgewerkt (De Zeeuw, 2020). De **grondexploitatie** stelt belangrijke financieel economische randvoorwaarden aan het programmeren en ontwerpen. Grondexploitaties dienen vaak tenminste budgetneutraal te zijn, wat betekent dat de kosten en opbrengsten met elkaar in evenwicht moeten zijn. Om tot dit evenwicht te komen wordt in samenhang met de overige aspecten van gebiedsontwikkeling 'gerekend en getekend'. Belangrijk hierbij is de vastlegging van de verdeling van kosten, winst en risico tussen de betrokken partijen, dit wordt vastgelegd in een samenwerkings- of realisatieovereenkomst. Naast het feit dat het plan programmatisch, stedenbouwkundig en economisch goed in elkaar moet steken moet er ook voldoende **draagvlak** vanuit de politiek en andere belanghebbenden zijn. Door stakeholders zo goed mogelijk te informeren en te betrekken kan het risico op beroepsprocedures en planschade claims worden beperkt. Daarnaast is voor het vaststellen van een bestemmingsplan politiek draagvlak nodig, commitment vanuit het college van B&W en de gemeenteraad voor het plan is hierbij dus essentieel. Als vijfde groep van activiteiten worden de **omgevingsrechtelijke bepalingen** benoemd.

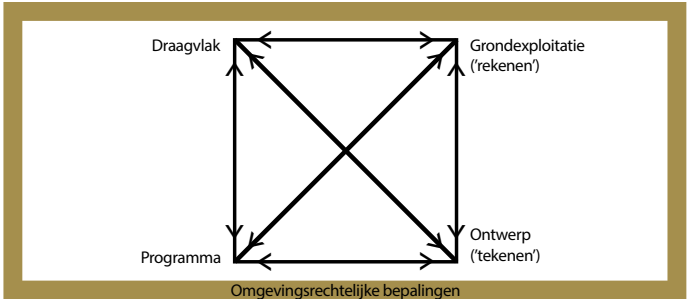
In wet- en regelgeving is vastgelegd waaraan ruimtelijke ontwikkelingen moeten voldoen. Er zijn diverse regels op het gebied van de bescherming van de gezondheid, natuurbescherming en cultuurhistorie. De nakoming hiervan wordt geborgd door een planologische procedure die bij iedere gebiedsontwikkeling moet worden doorlopen. Uiteindelijk wordt een en ander samengebracht in het bestemmingsplan dat bij vaststelling moet voldoen aan alle wettelijke eisen. Anders dan het programma, het ontwerp, de grond-exploitatie en het draagvlak, moeten de omgevings-rechtelijke bepalingen worden gezien als contextvariabele waarop vanuit de private rol weinig of geen invloed kan worden uitgeoefend. De procedures liggen vast en dienen door de gemeente in haar publiekrechtelijke rol tot uitvoering worden gebracht.

De uitvoering van deze activiteiten kent een fase over-stijgend karakter en wordt gedurende de fasen van gebiedsontwikkeling van grof naar fijn doorlopen.

2.2.2 Multidisciplinariteit en samenhang van activiteiten

De verschillende groepen van activiteiten dienen te allen tijde in samenhang met elkaar tot ontwikkeling te komen. Dit maakt dat gebiedsontwikkeling zich kenmerkt als een multidisciplinair proces. Sorel et al. (2011) vatten dit samen door het proces te omschrijven als een iteratief proces waarbij de verschillende met elkaar samenhangende groepen van activiteiten voortdurend op elkaar moeten worden afgestemd. Wanneer één van de activiteiten wordt aangepast, moeten ook de andere groepen van activiteiten veelal weer worden nagelopen. Dit fenomeen beelden zij uit aan de hand van een diagram, zie figuur 6.

FIGUUR 6: SAMENHANGENDE ACTIVITEITEN VOORBEREIDINGSFASE BESTEMMINGSPLAN (SOREL ET AL., 2011)



Het diagram beeldt uit dat wanneer één van de hoekpunten wordt gewijzigd, dit een direct effect heeft op een of meerdere van de overige hoekpunten. Met als gevolg dat bij een wijziging aan een van de hoekpunten, alle overige hoekpunten ook opnieuw moeten worden nagelopen. Deze onderlinge verbondenheid zorgt ervoor dat het proces van gebiedsontwikkeling een complexe puzzel is waarin moet worden gezocht naar een balans tussen alle elementen binnen het kader van de omgevingsrechtelijke bepalingen. Pas wanneer alle onderdelen congruent zijn met elkaar en hier overeenstemming over is kan voortgang worden geboekt in het proces.

Het diagram geeft een helder inzicht in het feit dat ogenschijnlijk kleine wijzigingen in het programma, ontwerp, grondexploitatie of in het draagvlak exponentiële gevolgen kunnen hebben op de doorlooptijd. Zeker wanneer een aanpassing op een van de activiteiten een onwenselijk effect heeft op een of meerdere andere

activiteiten. In dat geval zal met een aantal loops worden gezocht naar een oplossing waarbij met alle betrokken partijen op alle groepen van activiteiten overeenstemming wordt bereikt, passend binnen de kaders van de omgevingsrechtelijke bepalingen.

2.2.3 Het momentum voor besluitvorming

Rekening houdend met het gegeven dat fase-overgangen worden gemarkeerd door project- en/of besluitvormingsdocumenten is besluitvorming essentieel voor het boeken van voortgang in het proces van gebiedsontwikkeling. Om te komen tot besluitvormingsmomenten is het van belang dat alle activiteiten congruent zijn met elkaar en de externe omstandigheden. Kingdon (1995) noemt het moment waarop dit ontstaat een 'window of opportunity'.

Uit onderzoek dat Kingdon (1995) heeft uitgevoerd naar het verloop van complexe processen blijkt dat complexe processen worden beïnvloed door stromingen die zich

relatief onafhankelijk van elkaar bewegen. Kingdon maakt hierin een onderscheid tussen de stromen; problemen, oplossingen en politieke gebeurtenissen. De stromen kennen alle hun eigen autonome verloop, maar zijn pas effectief wanneer deze met elkaar samenkomen in zogenaamde 'windows of opportunity'. De uitdaging bij het samenbrengen van deze stromen is het feit dat ze als geheel lastig te beheersen zijn. Naast het feit dat iedere stroom haar eigen dynamiek kent, zijn ze sterk met elkaar verbonden doordat ze elkaar onderling beïnvloeden. Rekening houdend met de multidisciplinariteit en verbondenheid van de activiteiten in het proces van gebiedsontwikkeling is de theorie over de 'windows of opportunity' in sterke mate representatief voor gebiedsontwikkeling. De stromen van Kingdon staan in dit geval synoniem

voor de groepen van activiteiten in het proces van gebiedsontwikkeling. Dit in acht nemend kan worden gesteld dat het proces van gebiedsontwikkeling bestaat uit het uitvoeren en samenbrengen van de samenhangende groepen van activiteiten. Als gevolg van dit iteratieve proces is een stapsgewijze, projectmatige aanpak een veelal onmogelijke aanpak voor het proces van gebiedsontwikkeling (Schapendonk, 2007).

2.2.4 De fasen van gebiedsontwikkeling en hun eigenschappen

Samenvattend bestaat het proces van gebiedsontwikkeling uit vier fasen, waarin de diverse groepen van activiteiten fase overstijgend van grof naar fijn worden doorlopen. De faseovergangen worden gemarkeerd door momenten waarop de groepen van activiteiten congruent zijn met elkaar en de externe omgeving. Op deze momenten worden besluiten vastgelegd in project- en/of besluitvormingsdocumenten. Zie figuur 7 voor een schematische weergave.

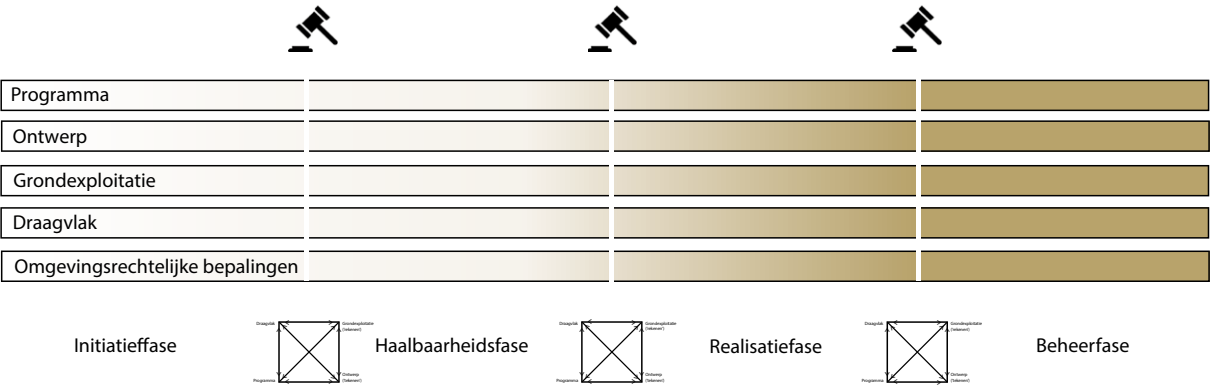
Navolgend wordt per fase ingegaan op de inhoudelijkheid van de groepen van activiteiten en de besluiten die de start en het einde van de verschillende fasen markeren. Voor de fasen haalbaarheid, realisatie en beheer is het startpunt gelijk aan het eindpunt van de voorgaande fase en zijn derhalve niet specifiek benoemd per fase.

Initiatieffase

Gebiedsontwikkelingen kunnen op verschillende wijzen tot stand komen. Zij kunnen voortkomen uit marktinitiatieven met een grond- of vastgoedpositie, marktvoorstellen zonder uitvraag, coalitieprogramma's of beleidsvoornemens (Ministerie Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties et al., 2019). Het initiatief tot (her)ontwikkeling kan dus zowel door publieke als private partijen worden opgestart en met of zonder verwerving van een grondpositie. In het kader van dit onderzoek wordt de start van de gebiedsontwikkeling gekenmerkt door een eerste (strategische) grondaankoop of een beleidsvoornemen tot (her)ontwikkeling naar woningbouw. In de initiatieffase staat het onderzoeken van de mogelijkheid tot het maatschappelijk, bestuurlijk, commercieel en technisch haalbaar tot ontwikkeling brengen van een gebied centraal. Feitelijk wordt in deze fase de vraag gesteld; 'moet het project gestart worden?'

Om deze vraag te kunnen beantwoorden worden de activiteiten zoals benoemd in tabel 1 in de initiatieffase tot uitvoering gebracht. Na uitvoering van deze activiteiten wordt de fase afgerond met een beslisdokument van de initiatiefnemer, met daarin een onderbouwing van de haalbaarheid, go-/no-go momenten en de vervolgstappen (De Zeeuw, 2020). Dit beslisdokument wordt doorgaans vergezeld door een samenwerkings- en/of intentieovereenkomst tussen de betrokken shareholders en de gemeente (Wolting et al., 2011).

FIGUUR 7: ACTIVITEITEN EN BESLUITVORMINGSMOMENTEN GEDURENDE HET PROCES VAN GEBIEDSONTWIKKELING



02. Doorlooptijd van woningbouwontwikkeling

Haalbaarheidsfase

De haalbaarheidsfase kenmerkt zich als de meest complexe en intensieve fase van gebiedsontwikkeling. In deze fase dienen activiteiten zodanig te worden uitgevoerd dat sluitende afspraken kunnen worden gemaakt over de realisatie, de verdeling van kosten en risico's en zeggenschap tussen partijen. Er dient bepaald te worden hoe het definitieve programma van eisen eruitziet, of het project haalbaar is binnen de kaders en randvoorwaarden en wat de concrete uitwerking wordt op het gebied van realisatie (Wolting et al., 2011).

Dit vraagt om een intensieve samenwerking en afstemming tussen de publieke en de private partij(en). De plannen van de private partij(en) dienen immers eensluidend te zijn met de publieke kaders en randvoorwaarden. Bij de uitwerking van de activiteiten in tabel 2 is deze publiek-private verwevenheid in zo goed als alle groepen van activiteiten te herkennen. De haalbaarheidsfase wordt afgesloten met een vastgesteld bestemmingsplan en gesloten verkoop- en realisatieafspraken met opstalontwikkelaars en civiele aannemers.

TABEL 1: ACTIVITEITEN IN DE INITIATIEFFASE
(DE ZEEUW, 2020; GRUNDEMANN, 2010; TEUNISSEN, 2012; DAAMEN, 2005; WOLTING ET AL., 2011)

Programma	Ontwerp	Grondexploitatie	Draagvlak	Omgevingsrechtelijke bepalingen
Verkennde gesprekken met share- & stakeholders	Geschiedenis & context gebied in kaart brengen	Globale marktanalyse	Gemeentelijk bestuurlijk draagvlak	Op en vaststellen structuurvisie
Inventarisatie ideeën	Globale ruimtelijke schetsen	Financiële verkenning op basis van globaal programma	Instemming gemeente-raad samenwerkings-overeenkomst	Uitvoeren MER-analyse
Formuleren ambities		Globale risico-inventarisatie Grondverwerving	Verkennde gesprekken met primaire stakeholders uit de omgeving	

TABEL 2: ACTIVITEITEN IN DE HAALBAARHEIDSFASE
(DE ZEEUW, 2020; GRUNDEMANN, 2010; TEUNISSEN, 2012; DAAMEN, 2005; WOLTING ET AL., 2011)

Programma	Ontwerp	Grondexploitatie	Draagvlak	Omgevingsrechtelijke bepalingen
Marktstudie & bepaling doelgroepen	Opstellen masterplan	Grondexploitatie	Omgevingsparticipatie / -communicatie	Op- en vaststellen structuurvisie
Verdere invulling programma & fasering	Stedenbouwkundigplan inclusief verkaveling uitwerken	Kostenverdeling publiek-privaat (anterieure ovk.)	Bestuurlijk commitment op inhoud bestemmingsplan	Op- en vaststellen bestemmingsplan
Aanhaken potentiële afnemers	Uitvoeren MER-, verkeers- en milieuonderzoek	Plan voor gebiedsgerichte investeringen	Draagvlak & instemming gemeenteraad	
	VO & DO uitwerken		Afstemming/goedkeuring overige stakeholders (b.v. waterschap, NS, Provincie, etc.)	

02. Doorlooptijd van woningbouwontwikkeling

Realisatiefase

De realisatiefase staat in het teken van de fysieke gebiedsontwikkeling. Bij aanvang van deze fase is duidelijk wie wat, wanneer gaat doen. Zoals blijkt uit de activiteiten in tabel 3 verschuift de focus van het organiseren van het besluitvormingsproces en de interacties tussen activiteiten en partijen naar het monitoren en beheersen van de gemaakte afspraken (Wolting et al., 2011). De gronden worden bouwrijp gemaakt en de infrastructuur wordt aangelegd. Er worden afspraken gemaakt met opstalontwikkelaars over de afname en bebouwing van de gronden. Na oplevering van (een deel van) de woningen wordt het gebied woonrijp gemaakt. Ook worden in deze fase afspraken gemaakt over de volgende fase; de beheerfase.

Er wordt afgestemd wie eigenaar wordt van de openbare ruimten en op welke wijze dit beheerd gaat worden. De fase wordt afgerond door de oplevering van de laatste woningen en het openbaar gebied.

Beheerfase

In deze fase is de gebiedsontwikkeling afgerond. Het totale gebied is opgeleverd en de woningen, parkeerplaatsen en/of voorzieningen zijn overgedragen aan de nieuwe eigenaren. De openbare ruimte wordt in de meeste gevallen overgedragen aan de gemeente. De beheerfase staat in het teken van het gebruik, beheer en onderhoud. De fase eindigt op het moment dat het gebied wordt herontwikkeld. De activiteiten zijn weergegeven in tabel 4.

TABEL 3: ACTIVITEITEN IN DE REALISATIEFASE
(DE ZEEUW, 2020; GRUNDEMANN, 2010; TEUNISSEN, 2012; DAAMEN, 2005; WOLTING ET AL., 2011)

Programma	Ontwerp	Grondexploitatie	Draagvlak	Omgevingsrechtelijke bepalingen
Controle oplevering opstellen op afgesproken programma van eisen	Kwaliteitscontrole en toetsing opstalontwikkeling	Grondexploitatie up-to-date houden	Omgevings- en stakeholder communicatie	Uitvoeringsvergunningen (WABO)
	Begeleiding & controle oplevering openbare ruimte	Projectadministratie uitwerken		
	Werkvoorbereiding	Monitoren van financiële afspraken		
		Sluiten van verkoopovereenkomsten		

TABEL 4: ACTIVITEITEN IN DE BEHEERFASE
(DE ZEEUW, 2020; GRUNDEMANN, 2010; TEUNISSEN, 2012; DAAMEN, 2005; WOLTING ET AL., 2011)

Programma	Ontwerp	Grondexploitatie	Draagvlak	Omgevingsrechtelijke bepalingen
	Monitoring beheer & onderhoud openbare ruimte	Parkmanagement- en beheerexploitatie	Communicatie met bewoners en gebruikers van het gebied	
	Opstellen beleid & regels voor beheer	Monitoring gemaakte financiële afspraken		

2.3 Doorlooptijdbepalende factoren

De doorlooptijd van gebiedsontwikkeling wordt bepaald door de tijd die ervoor nodig is om de activiteiten op het gebied van programma, ontwerp, grondexploitatie, draagvlak en omgevingsrecht per fase uit te voeren en op elkaar te betrekken. De snelheid waarmee dit plaats vindt is sterk opgave- en gebied specifiek. Dit wordt veroorzaakt doordat het samenstel van de context, de betrokken actoren en de aangewende middelen voor iedere gebiedsontwikkeling uniek zijn en in sterke mate bepalend voor de inhoudelijkheid en het verloop van het proces (Van 't Verlaat, 2005).

Context

De ruimtelijke, beleids- en maatschappelijke context van een gebied zijn in sterke mate sturend voor wat betreft de inhoud en het draagvlak van de ontwikkelplannen. De ruimtelijke context wordt bepaald door de locatiespecifieke kenmerken van een gebiedsontwikkeling en is hiermee specifiek voor iedere ontwikkeling. De beleids- en sociaalmaatschappelijke context is gestoeld op de economische- en sociaalmaatschappelijke ontwikkelingen die zowel op regionaal-, stads- als gebiedsniveau plaats vinden. Het proces en de inhoud van gebiedsontwikkeling dient zodanig te worden ingericht dat voortdurende aansluiting op de integrale context plaats vindt. De context zelf kan slechts in zeer beperkte mate worden beïnvloed.

Actoren

Binnen gebiedsontwikkeling zijn diverse groepen actoren te herkennen. De kenmerken van deze actoren en de wijze waarop zij samenwerken zijn bepalend voor de inrichting van het proces van gebiedsontwikkeling. Actoren kunnen onderverdeeld worden in stakeholders en shareholders. Shareholders zijn partijen die actief deelnemen in de grondexploitatie, de typologie van deze partijen is afhankelijk van de grondeigendommen en de samenwerkingsvorm die wordt gekozen. De stakeholders zijn op te delen in twee groepen; de partijen die een formele relatie hebben met de ruimtelijke ordening en de overige betrokken partijen, zoals omwonenden en ondernemersverenigingen (Wolting et al., 2011).

Middelen

Voor de uitvoering van gebiedsontwikkeling dient een beroep te worden gedaan op diverse middelen. Het betreft zowel financiële middelen als menskracht, kennis en materiële zaken zoals grond (Van der Velden, 2009). De wijze waarop middelen worden aangewend is in sterke mate bepalend voor het proces van gebiedsontwikkeling dat doorlopen moet worden. Hierbij kan worden gedacht aan de invloeden van; financiers die eisen stellen, gronden die onteigend moeten worden en/of capaciteiten en ervaringen van betrokken personen.

2.3.1 Het effect van de context, actoren en middelen op de doorlooptijd

De enige variabele die niet of nauwelijks wordt beïnvloed door de context, actoren en/of middelen is de wettelijke doorlooptijd van de benodigde procedures. Een facet dat met haar formele bestemmingsplan- en beroepsprocedure van gemiddeld 20 tot respectievelijk 48 weken slechts een bescheiden deel van de totale doorlooptijd voor haar rekening neemt (Sorel et al., 2011).

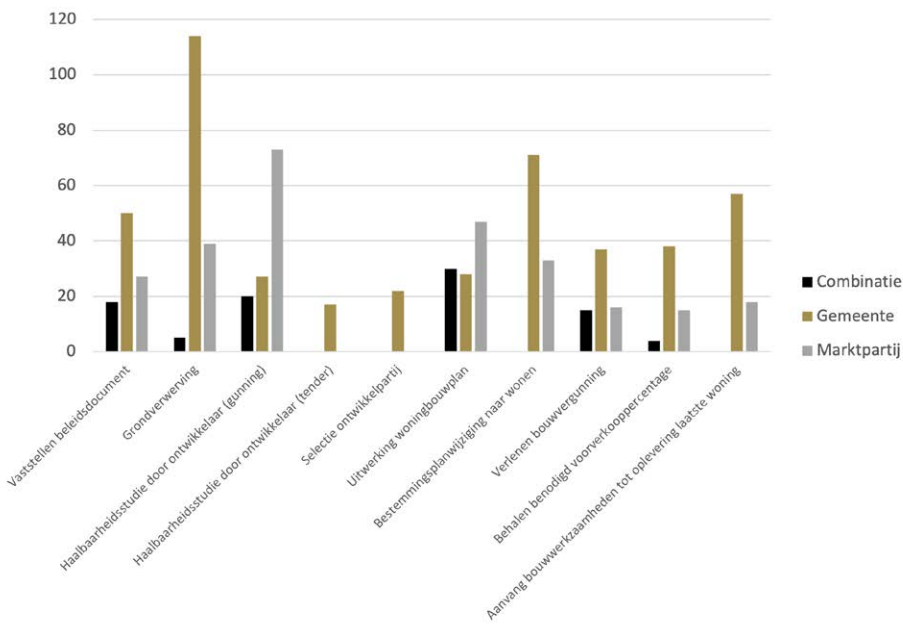
Dit betekent dat het overgrote deel van de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling wel beïnvloedbaar is door de context, actoren en/of middelen. Vanwege het multidisciplinaire, samenhangende karakter van gebiedsontwikkeling is het erg lastig om een zuiver causaal verband tussen een van deze factoren en deze doorlooptijd aan te tonen. Mede om die reden is het onmogelijk een eenduidige doorlooptijd voor gebiedsontwikkelingen op te geven. Een gegeven dat duidelijk blijkt uit onderzoek van Geuting & Leve (2018) naar de doorlooptijd van woningbouwontwikkelingen. Uit het onderzoek dat zij hebben uitgevoerd blijkt, dat de doorlooptijd sterk uiteenloopt van ca. 5,5 jaar tot 15,5 jaar. Kenmerkend hierbij is dat de doorlooptijd de hoogste diversiteit kent in de fasen waarin de focus ligt op het samenbrengen van de diverse groepen van activiteiten; de initiatief- en haalbaarheidsfase (zie figuur 8).

De diversiteit in doorlooptijd toont aan dat het samenstel van actoren in sommige gebiedsontwikkelingen beter in staat is om de samenhangende activiteiten tot uitvoering te brengen dan bij andere. Ondanks dat er binnen het onderzoek van Geuting & de Leve geen eenduidige reden is aan te merken voor het verschil in doorlooptijd is er toch een duidelijke trend te herkennen in het effect van een aantal factoren die een duidelijke relatie hebben met de context, de actoren en/of de middelen. Navolgend zijn een aantal constateringën uit het onderzoek van Geuting & de Leve nader uitgewerkt.

Het effect van de beperkt beïnvloedbare context blijkt uit het feit dat de doorlooptijd sterk regio en locatie afhankelijk is. Zo is de meest voorkomende doorlooptijd in het zuiden van Nederland significant korter dan de modus van de doorlooptijd in Noord & Oost Nederland en is de doorlooptijd in stedelijke gebieden gemiddeld korter dan die in niet-stedelijke gebieden. In alle regio's vragen inbreidingslocaties gemiddeld meer tijd dan uitbreidingslocaties, maar in stedelijk gebied wordt een binnenstedelijke locatie wel sneller ontwikkeld dan in niet-stedelijke gebieden.

Maken we een doorkijk naar de relatie met actoren en middelen dan valt op dat gemeentelijke initiatieven gemiddeld een langere looptijd kennen dan initiatieven

FIGUUR 8: DOORLOOPTIJD PER FASE IN MAANDEN PER INITIATIEFNEMER (GEUTING & DE LEVE (2018)



van bouwers en ontwikkelaars. Met name het proces van grondvererving neemt bij gemeenten aanmerkelijk meer tijd in beslag. De snelheid waarmee de haalbaarheidsstudie wordt doorlopen blijkt juist bij gemeenten weer significant korter te zijn dan bij marktpartijen. Echt duidelijke argumenten hiervoor komen uit het onderzoek niet naar voren.

2.4 Wijze waarop de doorlooptijd kan worden beïnvloed

De doorlooptijd van gebiedsontwikkeling kan worden beïnvloed door invloed uit te oefenen op de snelheid waarmee de individuele activiteiten worden uitgevoerd, de effectiviteit en kwaliteit van de interacties tussen de groepen van activiteiten en de snelheid van besluitvorming.

Rekening houdend met het gegeven dat de context niet of nauwelijks kan worden beïnvloed, kan de doorlooptijd worden beïnvloed door wijzigingen aan te brengen in het samenstel van actoren en middelen. Hierbij kan worden gedacht aan andere vormen van samenwerking, grondeigendom, financiering en/of inzet van professionals. Het effect van deze wijzigingen hangt altijd samen met de context van de opgave en is hiermee opgave en gebied specifiek.

Doordat binnen dit onderzoek wordt beschouwd welk effect actief gemeentelijk grondbeleid heeft op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling, staat het effect dat het samenstel van actoren heeft op de doorlooptijd centraal. In het volgende hoofdstuk wordt nader ingezoomd op de kenmerken van actief gemeentelijk grondbeleid en de relatie hiervan op de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling

03. Relatie actief gemeentelijk grondbeleid en de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van bestaande literatuur stilgestaan bij het effect dat actief gemeentelijk grondbeleid heeft op de snelheid waarmee de samenhangende groepen van activiteiten op het gebied van het programma, ontwerp, grondexploitatie en draagvlak, binnen de omgevingsrechtelijke kaders worden uitgevoerd en op elkaar betrokken. Om tot deze conclusie te komen wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de kenmerken van actief gemeentelijk grondbeleid, de relatie met de publieke rol van de gemeente en het effect op de fasen van gebiedsontwikkeling.

3.1 De kenmerken van actief gemeentelijk grondbeleid

Actief gemeentelijk grondbeleid houdt in dat de gemeente de grondexploitatie voert; zij verwerft voor eigen rekening en risico gronden, maakt deze bouw- en woonrijp en verkoopt de ‘uitgeefbare’ gronden vervolgens aan ontwikkelende partijen (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2017). Gronden ten behoeve van publieke voorzieningen blijven in bezit van de gemeente. De gemeente handelt in dit geval op basis van privaatrecht.

Het tegenovergestelde van actief grondbeleid is passief, ofwel faciliterend grondbeleid. Bij faciliterend gemeentelijk grondbeleid heeft de gemeente geen grondeigendom of -recht en wordt het gebied ontwikkeld door een private partij of partijen. De gemeente maakt via haar publiekrechtelijke instrumentarium afspraken met de ontwikkelaar(s) over het kostenverhaal en de wijze waarop het gebied tot ontwikkeling komt. Na afloop neemt de gemeente de nieuwe publieke voorzieningen over (Michielsen et al., 2019).

3.1.1 Actief gemeentelijk grondbeleid door de jaren heen

Vanaf het einde van de 19e eeuw hebben gemeenten een actieve rol gespeeld in de stedelijke ontwikkeling van Nederland. Door het risicodragend aankopen van gronden en het te ontwikkelen tot een andere bestemming initieerden zij op een actieve manier nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen. Ondanks dat in de 17e eeuw de eerste tekenen van actief grondbeleid waarneembaar waren, heeft actief gemeentelijk grondbeleid pas echt

een vlucht genomen sinds de woningnood die ontstond na de Tweede Wereldoorlog in de jaren ‘50 en ‘60 (Meijer en Nijland, 2011). De inzet van actief grondbeleid stelde gemeenten in staat snel grote hoeveelheden woningen te realiseren; zij kochten gronden, maakten deze bouwrijp en verkochten ze voor een vaste lage prijs aan woningcorporaties (Stout, 2020). Gemeenten zagen in dat actief grondbeleid een middel was om beleidsdoelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, economie en milieu te realiseren.

In de jaren die daarna volgden is een golfbeweging op de inzet van actief gemeentelijk grondbeleid waarneembaar. Na jaren van actief gemeentelijk grondbeleid zorgde de recessie in de jaren ‘80 ervoor dat gemeenten grote financiële tekorten opliepen, met als gevolg dat actief gemeentelijk grondbeleid terughoudender werd toegepast dan daarvoor. Daarnaast speelde mee dat er in de recessie van de jaren ‘80 voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog geen sprake meer was van een woningtekort. Om die reden werd vanaf het begin van de jaren ‘90 middels de Nota Volkshuisvesting van Heerma ingezet op de privatisering van de grond- en woningmarkt. Vanaf dat moment traden private partijen steeds meer toe tot de grondmarkt, waardoor de basis werd gelegd voor faciliterend grondbeleid (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2021). Naarmate het in de jaren ‘90 weer beter ging met de economie verdween de schroom bij de gemeenten en keerden zij weer terug op de grondmarkt. Doordat private partijen inmiddels hun intrede hadden gedaan op de grondmarkt ontstonden er steeds meer publiek-private tussenvormen.

De focus op een actieve rol van gemeenten duurde voort tot het moment dat de geschiedenis zich herhaalde in de kredietcrisis van de jaren ‘00; gemeenten moesten opnieuw aanzienlijk – in totaal 3 miljard – afboeken op hun grondposities en faciliterend grondbeleid werd opnieuw het ‘nieuwe’ uitgangspunt. Om faciliterend grondbeleid beter te verankeren dan in de jaren ‘80 zijn er in de jaren ‘00 diverse publieke sturingsinstrumenten geïntroduceerd. De belangrijkste hiervan was de toevoeging van de afdeling grondexploitatie in de Wet op de ruimtelijke ordening. Dit stelde gemeenten

03. Relatie actief gemeentelijk grondbeleid en de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling

in staat om middels publieke instrumenten meer sturing aan te brengen en kosten te verhalen.

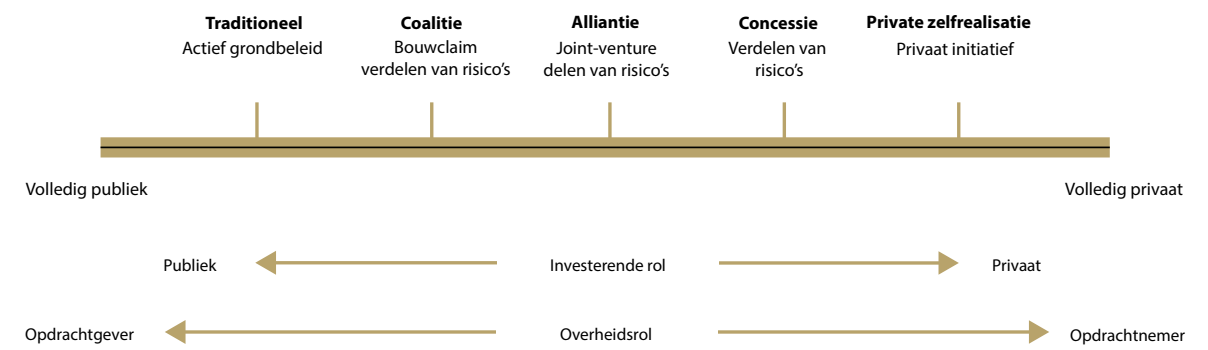
Nu het economisch tij weer gekeerd is en Nederland staat voor een woningbouwopgave die historisch groot en complex is, bezinnen gemeenten zich opnieuw; ‘welke positie moeten we kiezen; wat is de beste strategie’ (De Zeeuw, 2017). Gaat de geschiedenis zich herhalen of is de focus op faciliterend grondbeleid deze keer een blijver?

Uit een onderzoek van De Leve & Kramer (2020) blijkt dat op dit moment 28% van de gemeenten actief

grondbeleid voert, 45% (overwegend) passief en 27% een combinatie van beide methoden. Dit betekent dat er in de praktijk eveneens met allerlei publiek-private tussenvormen wordt gewerkt. Hierbij wordt op diverse manieren invulling gegeven aan de verdeling van verantwoordelijkheden en rollen, zie figuur 9.

Om het effect van actief grondbeleid zo zuiver mogelijk in beeld te krijgen, is er in dit onderzoek voor gekozen actief gemeentelijk grondbeleid af te zetten tegen faciliterend gemeentelijk grondbeleid. De tussenliggende publiek-private vormen worden buiten beschouwing gelaten en om die reden niet uitgebreid besproken.

FIGUUR 9: PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKINGSVORMEN (VAN DEURSEN, 2016)



3.1.2 Argumenten voor en tegen actief gemeentelijk grondbeleid

In literatuur van Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2017), Buitelaar (2010 & 2018), De Zeeuw (2017), Geuting (2011) en Stout (2020) worden meerdere voor- en tegenargumenten voor de toepassing van actief grondbeleid onderkend.

Argumenten voor actief gemeentelijk grondbeleid Actief grondbeleid stelt gemeenten in staat zelf regie te voeren over de voortgang waardoor impasses als gevolg van tegengestelde belangen, zoals ‘hold-outs’ en/of verschil in inzicht over haalbaarheid voorkomen kunnen worden. De gemeente heeft immers zelf de regie over het programma en de snelheid waarmee zij dit tot ontwikkeling brengt en kan indien noodzakelijk WVG vestigen en/of gronden onteigenen. Doordat de gemeente naast maatschappelijke belangen ook financiële belangen heeft zal het daarnaast ook **politiek tegenwicht** bieden tegen een mogelijke nieuwe

politiek-bestuurlijke dynamiek. Iets dat de continuïteit van gebiedsontwikkeling veelal ten goede komt (De Zeeuw, 2020). Nadat de gronden bouwrijp zijn gemaakt kan de gemeente via de uitgifte van gronden aan opstalontwikkelaars aanvullend sturing geven aan kwaliteit en/of bouwtempo door voorwaarden te stellen in de uitgifteovereenkomsten (Stout, 2020). Als gevolg van de functiewijziging van de gronden treedt in veel gevallen een waardesprong op, indien de **waardesprong van de gronden** hoger is dan de te maken kosten ontstaan er grondbaten. Bij actief grondbeleid vallen deze grondbaten toe aan de gemeente.

In aanvulling op deze argumenten vormt ook de **voorkeur van marktpartijen** een belangrijk punt. In de praktijk blijkt dat private partijen veelal positief staan tegenover actieve gemeentelijke betrokkenheid. Dit wordt veroorzaakt doordat private partijen gemeenten zien als een competente en betrouwbare partner waar risico's mee gedeeld kunnen worden (Buitelaar, 2010). Gemeenten kunnen

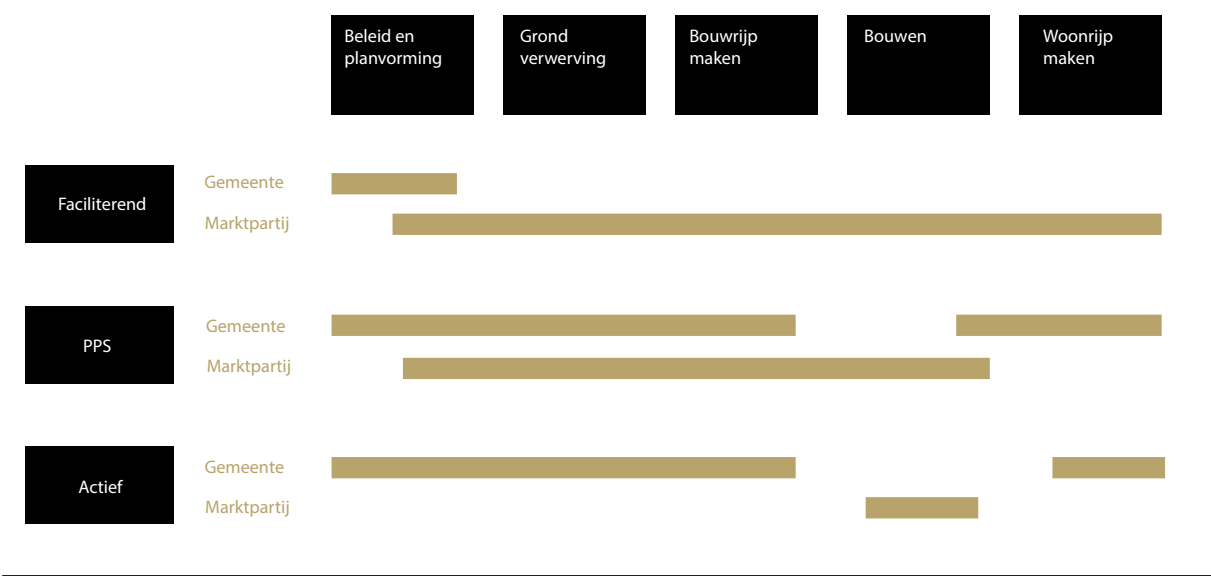
hiermee (deels) actief grondbeleid bewust inzetten indien zij het noodzakelijk achten private partijen te overtuigen in te stappen en/of voortgang te boeken in de gebiedsontwikkeling.

Argumenten tegen actief gemeentelijk grondbeleid
Twee belangrijke tegenargumenten vormen de keerzijde van de positieve argumenten. Allereerst het **financiële risico**. De geschiedenis leert dat laagconjunctuur een flinke negatieve weerslag heeft op het resultaat van grondexploitaties. In de crisis van '00 is zelfs zo'n 15% van de gemeenten door grondposities in financiële problemen gekomen en een klein aantal hiervan is onder toezicht van de provincie gesteld (Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, 2017). Daarnaast speelt het risico van **dubbele petten**, de gemeente heeft zowel de rol van publieke marktmeester als private marktspeler. Dit kan tot gevolg hebben dat de besluitvorming vanuit het algemeen belang negatief wordt beïnvloed door de eigen financieel economische belangen van de gemeente (Buitelaar, 2010). Een onwenselijke situatie waarbij een situatie van *'eigen grond eerst'* zou kunnen ontstaan.

Een ander aspect dat bij actief grondbeleid naar voren kan komen is het fenomeen dat Buitelaar (2015) benoemt als het **democratisch tekort**. Doordat gebiedsontwikkeling veel markt- en rekentechnische kennis vraagt, is de kans groot dat een kennisasymmetrie ontstaat tussen de ambtelijke organisatie, het college van B&W en de gemeenteraad. Dit stelt gemeenteraden vaak onvoldoende in staat actief te reflecteren en te sturen op de gevolgen die actieve grondexploitaties hebben op de gemeentelijke organisatie.

3.2 Actief gemeentelijk grondbeleid en de rolinvulling tijdens het proces
Wanneer gemeenten actief grondbeleid voeren vervullen zij naast hun publieke rol ook een private rol in het proces. In feite worden alle activiteiten in het proces van gebiedsontwikkeling uitgevoerd door de gemeentelijke organisatie, zie figuur 10. Omdat het totaal van activiteiten reeds uitvoerig per fase is toegelicht in paragraaf 2.2.4 wordt in deze paragraaf niet nader ingezoomd op de inhoudelijkheid van de activiteiten. Wel wordt kort stilgestaan bij de wijze waarop de publieke en de private rol is ingebed in de gemeentelijke organisatie.

FIGUUR 10: ROLVERDELING GEMEENTE EN MARKTPARTIJ BIJ FACILITEREND EN ACTIEF GRONDBELEID (BUCH, 2019)



3.3 Inbedding publieke en private rol van de gemeente
Voor de uitvoering van het totaal van activiteiten zijn binnen de gemeentelijke organisatie twee organisatieonderdelen te herkennen; het concern gemeente en het grondbedrijf. Meijer en Nijland (2011) kenmerken het grondbedrijf als een dochter van het moederbedrijf; het concern gemeente. Zij omschrijven het grondbedrijf als *'een bedrijfseconomische en administratieve eenheid waaronder de productie van bouwgrond en bouwrijpe grond wordt ondergebracht'*. Hiermee kan ook wel worden gesteld dat dit het organisatieonderdeel is waarin de 'private' activiteiten van gebiedsontwikkeling worden ondergebracht. Het grondbedrijf is geen doel op zich, maar een middel om de ruimtelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting, lokale economie, natuur en groen, infrastructuur en maatschappelijke voorzieningen te verwezenlijken (Vereniging Nederlandse Gemeenten et al., 2019). Het staat daarmee ten dienste aan de ruimtelijke ordeningsopgave van de gemeente. Binnen het grondbedrijf zijn doorgaans de volgende disciplines ondergebracht; projectleiding en -management, aankoop, beheer, verkoop, privaatrechtelijke advisering en planeconomie. De overige disciplines die van belang zijn bij het ontwikkelen van gebieden, zoals stedenbouw, publiekrechtelijke advisering, verkeer en mobiliteit, milieu, archeologie en culturele planologie worden doorgaans 'ingehuurd' bij het concern (Meijer en Nijland, 2011).

De publiekrechtelijke taken van gemeenten bij gebiedsontwikkeling zijn ondergebracht in het concern, veelal in een dienst stedelijke ontwikkeling. Deze dienst houdt zich bezig met de goede ruimtelijke ordening van haar gemeente. Er wordt geanticipeerd op de wensen en eisen aan stedelijke ontwikkeling en de gevolgen hiervan voor het voorzieningenniveau, de bereikbaarheid en de ruimte voor natuur. Dit ruimtelijk beleid wordt uitgewerkt in **structuurvisies, beleidsnota's en bestemmingsplannen**. In de gemeentelijke **structuurvisie** wordt het voorgenomen ruimtelijke beleid geschetst. Binnen dit ruimtelijke beleid staat de integrale afweging over het toekomstige ruimtegebruik en de financiële en ruimtelijke haalbaarheid centraal. In de hiermee samenhangende **beleidsnota's** wordt een specifiek beleid voor een bepaald thema of sector uitgewerkt. Enkele voorbeelden hiervan zijn nota's op het gebied van economie, milieu, verkeer en vervoer, welstand en woningbouwprogrammering. Uiteindelijk wordt het beleid vastgelegd in **bestemmingsplannen**, hierin zijn specifieke voorschriften en regels voor een bepaald gebied opgenomen (Vereniging Nederlandse Gemeenten et al., 2019). Het totaal aan disciplines dat benodigd is voor het opstellen en uitvoeren van het ruimtelijk beleid van de gemeente is ondergebracht in de dienst stedelijke ontwikkeling; van planvorming tot toezicht en uitvoering.

In het geval van actief gemeentelijk grondbedrijf werken beide organisatieonderdelen nauw met elkaar samen. Afwisselend nemen zij de opdrachtgevende en opdrachtnemende rol aan in het proces. Over mogelijke conflicterende belangen tussen ruimtelijk beleid en de financiële gevolgen binnen het grondbedrijf wordt richting hetzelfde bestuur geëscaleerd; het college van B&W. Binnen het college van B&W kan een integrale afweging worden gemaakt in het belang van de gemeenschap. Indien dit noemenswaardige wijzigingen tot gevolg heeft voor het ruimtelijk beleid, dan wel voor de financiële prognose van het grondbedrijf, dient goedkeuring van de gemeenteraad te worden verkregen.

3.4 Het effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling
Uit hoofdstuk 2 blijkt dat de doorlooptijd van gebiedsontwikkeling kan worden beïnvloed door invloed uit te oefenen op de snelheid waarmee de individuele activiteiten worden uitgevoerd, de effectiviteit en kwaliteit van de interacties tussen de groepen van activiteiten en de snelheid van besluitvorming. Deze invloed kan worden uitgeoefend door sturing aan te brengen op het samenstel van actoren en middelen in relatie tot de gebieds- en opgave specifieke context. Om te beoordelen in welke mate actief grondbeleid de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling beïnvloedt wordt navolgend de relatie gelegd tussen actief gemeentelijk grondbeleid en de factoren context, actoren en middelen.

Actief grondbeleid heeft niet of nauwelijks invloed op de **context** van de gebiedsontwikkeling. De ruimtelijke- en de sociaal-maatschappelijke context worden immers niet beïnvloed. De beleidsmatige context in principe ook niet, tenzij het fenomeen van het dubbele pettenbeleid zich voordoet. Op de factor **'actoren'** heeft actief grondbeleid wel invloed, het aantal shareholders wordt teruggebracht naar één partij; de gemeente. De stakeholders worden nauwelijks beïnvloed, het enige verschil ten opzichte van faciliterend grondbeleid is dat de ontwikkelaars die de gronden afnemen als stakeholders kunnen worden gezien in plaats van shareholders. Ook de inzet van **middelen** wordt beïnvloed; zo worden financieringen veelal vanuit de Bank Nederlandse Gemeenten aangetrokken, dient er rekening te worden gehouden met de regels vanuit het Besluit Begroting en Verantwoording en ontstaat er een directe mogelijkheid gronden te onteigenen of WVG te vestigen (Raad voor de Leefomgeving en infrastructuur, 2017).

Involed op de doorlooptijd

In de literatuur zijn diverse uitspraken gedaan over de invloed die actief gemeentelijk grondbeleid heeft op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling. Navolgend worden de inzichten van Boelhouwer et al. (2005), Korthals Altes (uit Doodeman, 2019), Geuting & De Leve (2018 & 2018b) en Wisman (uit Doodeman, 2021) besproken. De inzichten van Boelhouwer et al. en Korthals Altes betreffen kwalitatieve inzichten, de inzichten van Geuting & De Leve en Wisman kennen een kwantitatief fundament. In paragraaf 3.3.1 worden de kwalitatieve inzichten besproken, in paragraaf 3.3.2 worden deze inzichten gevalideerd door middel van de kwantitatieve inzichten.

3.4.1 Kwalitatieve inzichten relatie actief gemeentelijk grondbeleid en doorlooptijd

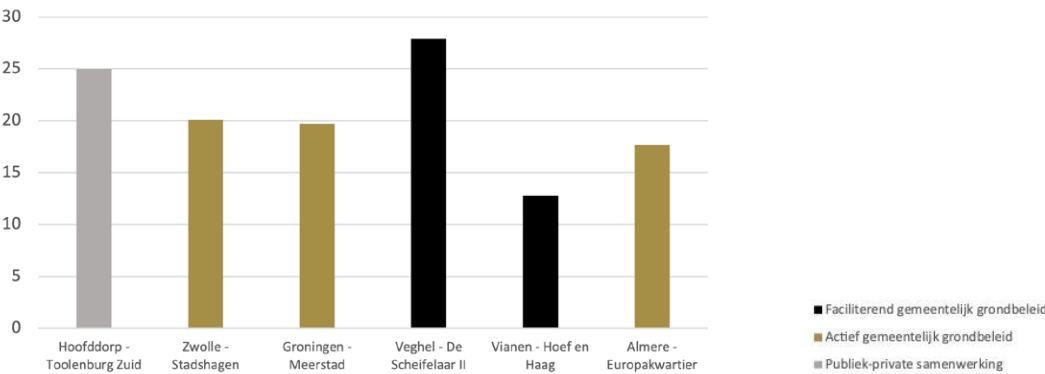
De perioden rondom 2004 en 2019 kenmerkten zich als periode waarin sprake was van een kwalitatief en kwantitatief tekort op de woningmarkt. In dat kader doen Boelhouwer et al (2005) en Korthals Altes (uit Doodeman, 2019) aanbevelingen over de wijze waarop de doorlooptijd van woningbouwprojecten kan worden versneld.

Boelhouwer et al. benoemen het ontbreken van organiserend vermogen binnen de gebiedsorganisaties als een belangrijke oorzaak van het niet op gang krijgen van de woningbouwproductie. Zij wijten de lange(re) doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen grotendeels aan complexe en onduidelijke procedures, onduidelijke rolverdelingen, moeizame coördinatie en onderhandelingen en een tekort aan communicatie binnen de gebiedsorganisatie. Om die reden pleitten zij voor een slagvaardige gebiedsorganisatie met een beperkt aantal partijen.

In aanvulling hierop benoemt Korthals Altes het grondbezit en hiermee het oligopolie van een handvol grote gebiedsontwikkelaars als een belangrijke belemmerende factor. Hij is van mening dat private partijen hun bestaande voorraad grondposities onvoldoende benutten doordat zij schaarste willen creëren op de woningmarkt en onvoldoende bereid zijn om ook in het lagere segment woningen te ontwikkelen. Het wachten omschrijft Korthals Altes niet als onwil, maar als een rationele handeling. De gronden staan immers voor een bepaalde prijs in de boeken. Ondanks dat zowel Boelhouwer et al. en Korthals Altes oplossen zien in het effectiever inzetten van de publieke middelen zoals flexibiliteit in het bestemmingplan, sturen op woningbouwprogrammering en organiseren van voldoende gemeentelijke capaciteit zien zij actief gemeentelijk grondbezit als het meest succesvolle uitgangspunt. Deze stellingname is gebaseerd op het argument dat hiermee regie kan worden gevoerd op de woningbouwopgave. Doordat het maatschappelijk en het financieel-economisch belang in één hand is kunnen gemeenten integrale afwegingen maken omtrent het versnellen van de gebiedsontwikkeling. Gemeenten kunnen en zullen, indien dit maatschappelijk wenselijk is, ervoor kiezen om genoeg te nemen met een lager financieel resultaat omwille van voortgang, woningbouwprogrammering en/of ruimtelijke kwaliteit. Daarnaast benoemen zij dat gemeenten die actief grondbeleid voeren in staat zijn aanvullende eisen omtrent de doorlooptijd mee te geven aan opstalontwikkelaars die gronden bij hen afnemen.

Korthals Altes en Boelhouwer et al. wijzen de versnelling van de doorlooptijd als gevolg van actief grondbeleid hoofdzakelijk toe aan het sneller op elkaar kunnen betrekken van de activiteiten in het proces van

FIGUUR 11: DOORLOOPTIJD PER GEBIEDSONTWIKKELING, (EIGEN BEWERKING OP BASIS VAN ONDERZOEK VAN WISMAN (DOODEMAN, 2021))



gebiedsontwikkeling en de regie die gevoerd kan worden op de gronduitgifte. Indien actief grondbeleid niet mogelijk is pleitten zij voor een effectieve inzet van publieke instrumenten en een beperkt aantal shareholders binnen één gebiedsontwikkeling.

3.4.2 Kwantitatieve inzichten relatie actief gemeentelijk grondbeleid en doorlooptijd

De stellingnames van Boelhouwer et al. (2005) en Korthals Altes (uit Doodeman, 2019) worden niet ondersteund door onderzoek van Wisman (uit Doodeman, 2021), onderzoeker bij het Kadaster. Gemeenten met actief grondbeleid blijken niet sneller nieuwbouwwoningen op te leveren dan gemeenten met faciliterend grondbeleid. Wisman heeft zes uitleglocaties verdeeld over het land onderzocht. Bij deze gebieden is de eigendomsketen van landbouwgrond naar de nieuwbouw-koopsector nagetrokken.

Uit onderzoek bleek dat zowel bij de inzet van actief als faciliterend gemeentelijk grondbeleid grote variaties in doorlooptijd zijn te herkennen. Bij zowel het project met de kortste doorlooptijd; Hoef en Haag te Vianen als het project met de langste doorlooptijd; de Scheifelaar II te Veghel voerde de gemeente faciliterend grondbeleid. Deze gebieden kwamen respectievelijk 12 en 27 jaar na de aankoop van landbouwgrond tot stand, zie figuur 11. De doorlooptijden van gebieden waarbij actief gemeentelijk grondbeleid is gevoerd varieerden van 15 tot 25 jaar.

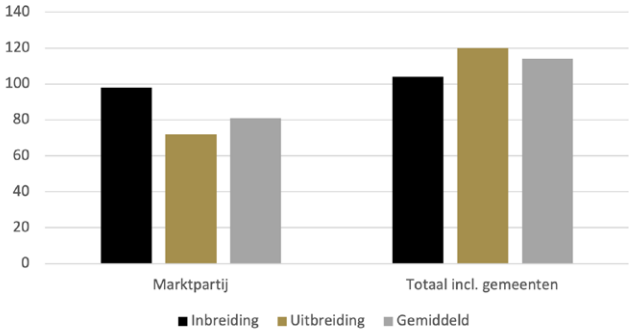
Wisman concludeert dat het grondbeleid dat wordt gevoerd niet de meest bepalende factor is voor de doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen. De grootte van de vraag naar woningen (opnamecapaciteit) en het aantal marktpartijen waar mee wordt samengewerkt lijken van grotere invloed te zijn. Wel benadrukt hij hierbij dat het gezien de omvang van het aantal onderzochte gebiedsontwikkelingen slechts gaat om een verkennend onderzoek.

Ook het breder uitgevoerde onderzoek van Geuting & De Leve (2018) verwerpt de stellingen van Boelhouwer et al. en Korthals Altes. Op basis van onderzoek dat zij hebben uitgevoerd onder 128 woningbouwprojecten verdeeld over heel Nederland blijkt dat gebiedsontwikkelingen waarbij actief gemeentelijk grondbeleid is gevoerd gemiddeld een langere doorlooptijd kennen dan private gebiedsontwikkelingen. Iets dat voor inbreidingslocaties in beperktere mate geldt dan voor uitbreidingslocaties, zie figuur 12. Een constatering die zij toewijzen aan de wijze waarop de grondverwerving plaatsvindt. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat de duur van het vaststellen van het beleidsplan en de grondverwerving bij markt-partijen significant korter is dan bij gemeenten, terwijl de haalbaarheidsfase bij ontwikkelaars juist weer meer tijd in beslag neemt, zie figuur 13.

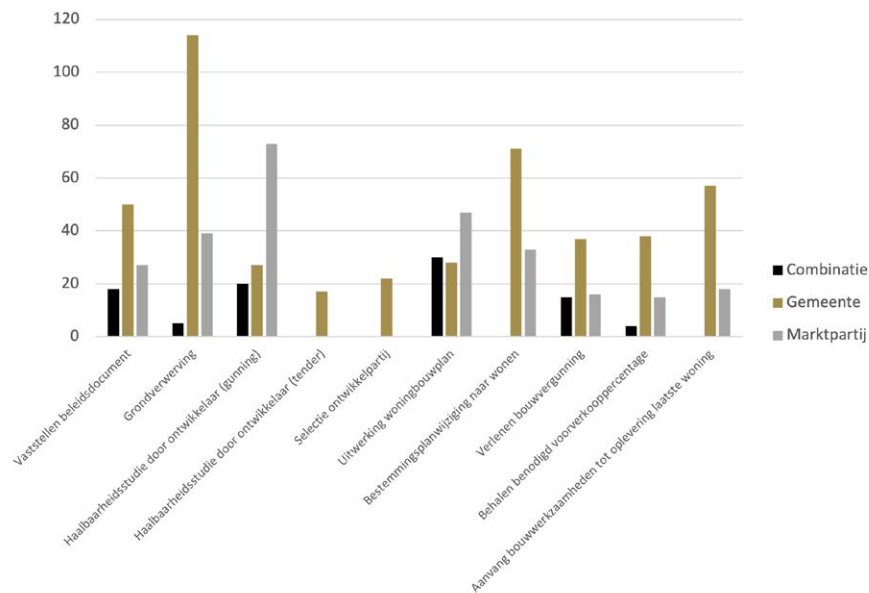
Om meer inzicht te krijgen in het daadwerkelijke effect van het grondbeleid op de doorlooptijd is door de onderzoeker een aanvullende analyse uitgevoerd op basis van de dataset van het onderzoek van Geuting & de Leve (2018). Bij nadere bestudering van de dataset bleek van slechts 26 van de in het onderzoek betrokken woningbouwprojecten zowel de start- en einddatum als het gevoerde grondbeleid inzichtelijk. De overige observaties zijn gebaseerd op kwalitatieve beantwoording van enquêtes. Een statistische toets van deze 26 waarnemingen wijst uit dat het in figuur 11 aangetoonde onderscheid niet statistisch significant is.

Dit wordt met name veroorzaakt door de grote spreiding in doorlooptijden bij zowel de private als publieke gebiedsontwikkelingen, zie figuur 14. Op basis van deze aanvullende inzichten kan geconcludeerd worden dat ook het onderzoek van Geuting & de Leve geen overtuigend bewijs levert over het effect van grondbeleid op de doorlooptijd. Rekening houdend met de spreiding in de doorlooptijden lijken andere factoren dan het grondbeleid meer invloed te hebben op de doorlooptijd.

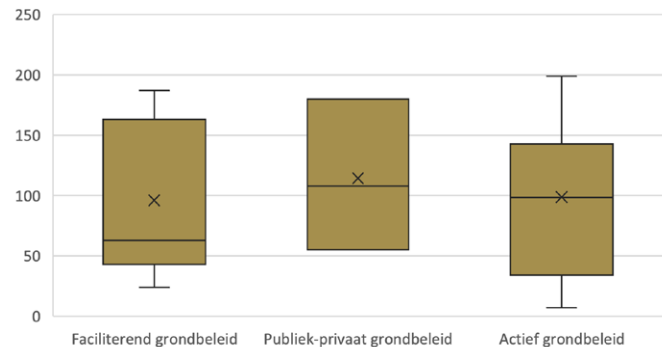
FIGUUR 12: DOORLOOPTIJD NAAR EIGENDOM EN LOCATIE EIGENSCHAP (GEUTING & DE LEVE, 2018)



FIGUUR 13: DOORLOOPTIJD NAAR FASE EN GRONDEIGENDOM (GEUTING & DE LEVE, 2018)



FIGUUR 14: DOORLOOPTIJDEN NAAR GRONDBELEID



3.5 Inzichten ten behoeve van het empirisch onderzoek

Samenvattend kan worden gesteld dat er in de huidige literatuur een gebrek is aan overtuigend bewijs over de invloed van grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkelingen. Ondanks een brede set aan artikelen en onderzoeken over de voor- en nadelen is het daadwerkelijke effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd nog zeer beperkt aangetoond.

Dit onderzoek beoogt bij te dragen aan het beperken van deze kennisleemte. In dit onderzoek wordt inzicht gegeven in het effect dat actief grondbeleid heeft op 1.) de snelheid waarmee de individuele activiteiten worden uitgevoerd, 2.) de effectiviteit en kwaliteit van de interacties tussen de groepen van activiteiten en 3.) de snelheid van besluitvorming, zie figuur 15.

3.5.1 Uitgangspunten voor het empirisch onderzoek

Rekening houdend met de uitkomsten van het theoretisch onderzoek én de wens om een zo zuiver mogelijk inzicht te krijgen in het effect van actief gemeentelijk grondbeleid dienen er een aantal belangrijke uitgangspunten te worden gehanteerd voor het empirisch onderzoek.

Onderscheid naar fasen van gebiedsontwikkeling

Bij het inzichtelijk maken van de effectiviteit van actief grondbeleid dient onderscheid te worden gemaakt naar het effect op de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling. Een fase is een periode waarin de groepen van activiteiten van grof naar fijn worden doorlopen en op elkaar worden betrokken. Een fase wordt afgerond op het moment dat de diverse groepen van activiteiten congruent zijn met elkaar en de externe omgeving en er besluiten kunnen worden genomen.

In de initiatief- en haalbaarheidsfase ligt de procesfocus op het organiseren van de interacties tussen de activiteiten en het besluitvormingsproces, terwijl de focus in de realisatie en beheerfase hoofdzakelijk ligt op het monitoren en beheersen van gemaakte afspraken. Vanwege dit onderscheid kan de effectiviteit van actief gemeentelijk grondbeleid per fase verschillen.

De contextuele invloed wordt zoveel mogelijk geïsoleerd

Om een zo zuiver mogelijk inzicht te krijgen in het effect van actief gemeentelijk grondbeleid is het van belang de invloed van de context zoveel mogelijk te isoleren. Dit is immers een factor die sterk bepalend is voor de doorlooptijd, maar niet of nauwelijks kan worden beïnvloed door actief gemeentelijk grondbeleid. Uit het theoretisch onderzoek blijkt dat onder andere de regio, de locatie, de marktsituatie, de mate van stedelijkheid en het feit of het gaat om een in- of uitbreidingslocatie invloed hebben op de doorlooptijd. Het isoleren van de context is mogelijk door het selecteren van casusprojecten met zoveel als mogelijk gelijke contextuele factoren.

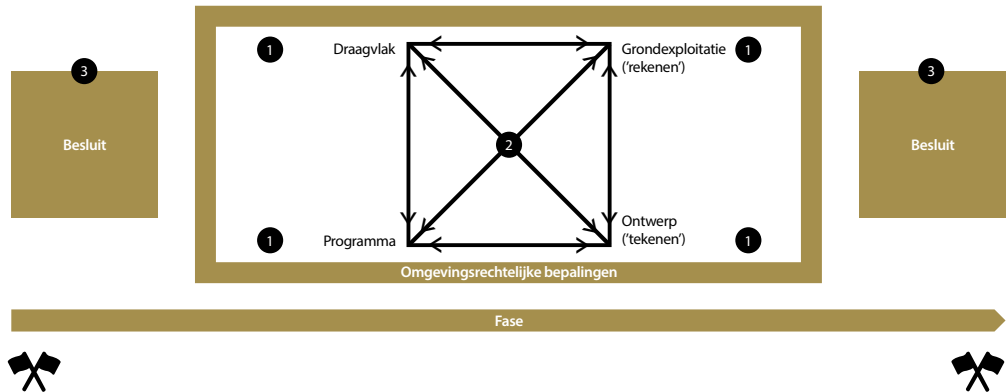
Inzicht in het aspect van actief gemeentelijk grondbeleid dat het effect veroorzaakt

Uit het theoretisch onderzoek blijkt dat actief gemeentelijk grondbeleid op meerdere manieren invloed kan uitoefenen op de doorlooptijd van het proces. Dit kan voortkomen uit het feit dat de gemeente als enige shareholder meer regie kan voeren of doordat middelen worden ingezet die enkel gemeenten kunnen inzetten in geval van actief gemeentelijk grondbeleid, zoals WVG, onteigening of VNG-financiering. Dit inzicht draagt bij het gesprek omtrent de ideale publieke-private eigendoms- en rolverdeling.

Altijd wisselwerking publiek- en privaat

Er dient rekening te worden gehouden met het gegeven dat er, ondanks het grondbeleid, altijd in meer of mindere mate sprake is van een wisselwerking tussen publieke en private partijen en belangen. In een woningbouwontwikkeling dient er altijd commitment te zijn van zowel de grondeigenaar als van het publieke orgaan; de gemeente. Vanuit de middelen uit het publiekrecht wordt bepaald of bepaalde ontwikkelingen wel of niet passen binnen het beleid en worden toegestaan. Een gemeente zal zich in haar rol als publiek orgaan vooral kaderscheppend en toetsend opstellen.

FIGUUR 15: DOORLOOPTIJD BEPALENDE ELEMENTEN BIJ WONINGBOUWONTWIKKELING



04. Methodologisch kader empirisch onderzoek

Het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de relatie tussen actief gemeentelijk grondbeleid en de doorlooptijd van woningbouwontwikkelingen. Vanwege het multidisciplinaire en samenhangende karakter van woningbouwontwikkeling is het complex om een zuivere oorzaak-gevolg relatie te duiden tussen het grondbeleid en de doorlooptijd. Zoals blijkt uit het theoretisch kader wordt deze complexiteit veroorzaakt doordat meerdere factoren op elkaar ingrijpen, waardoor het aan het oppervlak niet altijd duidelijk is waardoor veranderingen in doorlooptijd worden veroorzaakt. Om de oorzaak-gevolg relatie tussen grondbeleid en doorlooptijd zo goed mogelijk te doorgronden is er gekozen voor twee verschillende empirische onderzoeksmethoden, zie figuur 16. Beide onderzoeksmethoden worden uitgevoerd aan de hand van casestudies en brengen op een andere wijze de aantoonbare of aannemelijke relatie tussen grondbeleid en doorlooptijd in kaart.

FIGUUR 16: OPZET EMPIRISCH ONDERZOEK



4.1 Casestudies

Het theoretisch onderzoek wijst uit dat de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling op gebiedsniveau bepaald wordt door een drietal elementen; 1.) de snelheid waarmee de individuele activiteiten worden uitgevoerd, 2.) de effectiviteit en kwaliteit van de interacties tussen de groepen van activiteiten en 3.) de snelheid van besluitvorming. Om te kunnen beschouwen in welke mate actief gemeentelijk grondbeleid de doorlooptijd beïnvloed, wordt aan de hand van twee, op casestudies gebaseerde onderzoeksmethoden, beschouwd wat het effect van actief gemeentelijk grondbeleid is op deze drie factoren.

Allereerst worden de casusprojecten zorgvuldig per fase gereconstrueerd. Deze reconstructie vindt plaats op basis van relevante beleids- en projectdocumenten en interviews met de betrokken publieke en private actoren. Bij deze reconstructie wordt expliciet aandacht besteed

aan de project en fase specifieke kenmerken van de drie doorlooptijdbepalende elementen. De reconstructie wordt als volgt vormgegeven:

1. Algemene omschrijving van de omvang, de typologie en de ligging.
2. Omschrijving van de context, betrokken actoren en ingezette middelen.
3. Het opdelen van het project in fasen door het definiëren van de start- en eindpunten per fase.
4. Het in kaart brengen van de doorlooptijd van de totale ontwikkeling en de doorlooptijden per fase.
5. Iedere groep van activiteiten per fase uitwerken;
 - a. Omschrijving van de uitgevoerde activiteiten
 - b. Momenten waarop de voortgang werd versneld of vertraagd
 - c. Definiëring van de factoren die hieraan ten grondslag lagen
6. Kenmerken rondom het samenbrengen van activiteiten in kaart brengen;
 - a. In kaart brengen of er in het proces substantiële versnellingen en/of vertragingen zijn opgetreden als gevolg van het interacterende karakter van de (groepen van) activiteiten.
 - b. Definiëring van de factoren die hieraan ten grondslag lagen.
7. Definiëring van de besluitvormingsmomenten die de faseovergangen hebben gemarkeerd
 - a. Definiëring van belangrijke besluitvormingsmomenten in het proces.
 - b. In kaart brengen vertragende en/of versnellende factoren.
 - c. Definiëring van de factoren die hieraan ten grondslag lagen.

Op basis van deze reconstructie ontstaat per casus een tijdlijn met een set afgebakende doorlooptijd bepalende factoren. Deze tijdlijnen vormen de basis voor de casusvergelijking en de what-if analyse.

4.1.1 Casusvergelijking

De doelstelling van de casusvergelijking is het vergelijken van de doorlooptijd inclusief de doorlooptijdbepalende factoren van een volledig private- en een volledig publieke woningbouwontwikkeling, zie figuur 17. De private casus geldt hierbij als referentiepunt voor de snelheid waarmee de publieke casus tot uitvoering is gebracht. De uitspraken die op basis van de casusvergelijking worden gedaan over het effect van actief gemeentelijk grondbeleid zijn afgezet tegen de doorlooptijd van een volledig private casus. Om de invloed van omgevingsfactoren bij dit vergelijk zoveel

04. Methodologisch kader empirisch onderzoek

FIGUUR 17: ONDERZOEKSOPZET CASUSVERGELIJKING



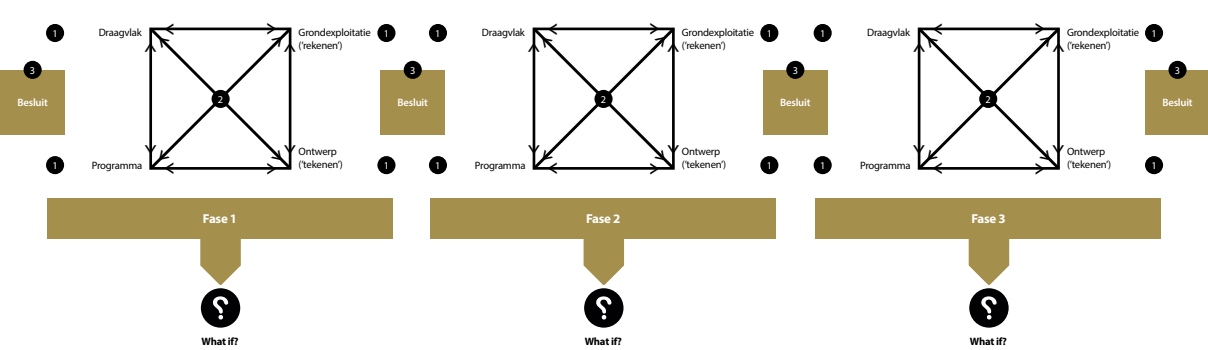
mogelijk te beperken wordt gebruik gemaakt van twee casestudies uit een zo homogeen mogelijke omgeving. Op basis van de tijdlijnen die voortkomen uit de reconstructie van de casussen worden uitspraken gedaan over de factoren die het verschil in doorlooptijd tussen beide casussen bepaalden. Er wordt hierbij onderscheid gemaakt tussen de gehele doorlooptijd en de doorlooptijd per (deel)fase. Opvolgend wordt beschouwd of deze factoren een relatie hebben met het gevoerde grondbeleid of dat hier andere factoren aan ten grondslag lagen. Op basis daarvan worden conclusies getrokken over het effect dat actief gemeentelijk grondbeleid had op de doorlooptijd.

4.1.2 What-if analyse

Voor de what-if analyse wordt gebruik gemaakt van een zogenaamd gedachten-experiment. De feitelijke situatie wordt afgezet tegen een fictieve alternatieve situatie, in dit geval het tegenovergestelde grondbeleid. De casus vormt hiermee haar eigen referentiepunt, zie figuur 18. De what-if analyse wordt uitgevoerd op basis van de

inzichten die voortkomen uit twee verschillende groepen respondenten, die op twee verschillende manieren worden benaderd. 1.) een expertmeeting met onafhankelijke experts en 2.) een enquête onder publieke- en private betrokkenen van de casusprojecten. Op basis van de uit de reconstructie voortkomende tijdlijnen, de doorlooptijd bepalende factoren en de inzichten uit de casusvergelijking wordt per (deel) fase nagegaan wat het waarschijnlijke effect van het tegenovergestelde grondbeleid zou zijn op de doorlooptijd. Hierbij wordt eveneens aandacht besteed aan de beredenering achter deze veronderstelling. Er wordt waar mogelijk inzichtelijk gemaakt of het waarschijnlijke effect veroorzaakt wordt door 1.) de snelheid waarmee de individuele activiteiten worden uitgevoerd, 2.) de effectiviteit en kwaliteit van de interacties tussen de groepen van activiteiten en/of 3.) de snelheid van besluitvorming. Op basis van de what-if analyse worden uitspraken gedaan over het aannemelijke effect dat actief gemeentelijk grondbeleid heeft op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling.

FIGUUR 18: ONDERZOEKSOPZET WHAT-IF ANALYSE



4.1.3 Casusselectie

Er is gekozen voor twee grotendeels gerealiseerde woningbouwgebieden van vergelijkbare omvang, vergelijkbare typologie, uitgevoerd in ongeveer dezelfde periode en liggend binnen dezelfde gemeente. Dit met als doel de contextuele eigenschappen zoveel mogelijk gelijk te houden. Rekening houdend met de casusvergelijking is gekozen voor een volledig private woningbouwontwikkeling en een volledig publieke gebiedsontwikkeling. In de praktijk blijken er relatief weinig situaties te zijn die voldoen aan deze criteria. Dit wordt enerzijds veroorzaakt doordat er als gevolg van het opnamevermogen van de markt en de beschikbaarheid van locaties zelden twee gelijkwaardige woningbouwontwikkelingen tegelijkertijd lopen binnen één gemeente en anderzijds doordat gemeenten veelal een consistent grondbeleid voeren. Binnen de gemeente Ede zijn twee casusprojecten gevonden die aan alle gewenste criteria voldoen. Om deze reden worden de volgende twee woningbouwontwikkelingen binnen deze casestudy betrokken:

ENKA terrein Ede (100% privaat)

Het voormalige fabrieksterrein van de Eerste Nederlandse Kunstzijdefabriek Arnhem (42 ha.)

werd in 2003 aangekocht door twee private ontwikkelaars; AM en ASR. In 2008 werd aangevangen met de sloopwerkzaamheden op de locatie. De locatie is getransformeerd naar een woonwijk voor circa 1.550 woningen met bijbehorende voorzieningen. Gedurende het gehele traject heeft er frequente afstemming met de Gemeente Ede plaats gevonden. In nauw overleg is er besloten enkele bestaande monumentale panden te transformeren en te behouden voor het gebied.

Kazerne terrein Ede (100% publiek)

In 2011 heeft Defensie het Kazerneterrein (106 ha.) in Ede overgedragen aan de gemeente Ede. Het terrein wordt getransformeerd naar een woonwijk voor ca. 1.850 woningen, een aantal kleinschalige bedrijven en het World Food Center. Binnen het totale gebied is veel gebruik gemaakt van de historische bebouwing, maar liefst 32 gebouwen zijn behouden binnen de nieuwe woonwijk. Voor de verkoop van bouwrijpe gronden en de bijbehorende opstalontwikkeling van de verschillende deelgebieden zijn tenders uitgeschreven en private partijen geselecteerd.

Beide locaties zijn gelegen in het nieuwe stadsdeel Ede-Oost, zie figuur 19.

FIGUUR 19: SITUATIE ENKA EN KAZERNETERREINEN BINNEN EDE-OOST (GEMEENTE EDE, Z.D.)



05. Casestudies

In dit hoofdstuk worden de casusprojecten uitgewerkt. Op basis van de informatie die voortkomt uit de reconstructie en het hierop volgende gedachtenexperiment worden conclusies getrokken over de mate waarin grondbeleid invloed heeft op 1.) de snelheid waarmee de individuele activiteiten worden uitgevoerd, 2.) de effectiviteit en kwaliteit van de interacties tussen de groepen van activiteiten en 3.) de snelheid van besluitvorming. Voor de reconstructies van beide casusprojecten hebben er diverse interviews met publieke- en private projectbetrokkenen plaats gevonden, is er gebruikt gemaakt van vertrouwelijke bronnen zoals projectdocumenten, samenwerkingsovereenkomsten, productiecijfers en fasepresentaties en zijn de volgende openbare bronnen geraadpleegd: AM (z.d. & 2019), Gemeente Ede (2010, 2011, 2019, 2020 & 2021), Janssen (2020), Palmhout Urban Landscapes (2005).

5.1 ENKA-terrein Ede

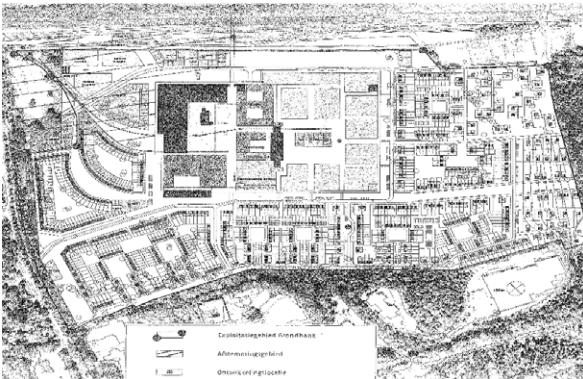
ENKA was een producent van kunstzijde en opende in 1922 haar fabriek in Ede. In de periode 1922-1928 groeide de ENKA-fabriek uit tot de grootste fabriek van Nederland. Tot het moment dat ENKA haar deuren sloot op 1 april 2003 is de fabriek voortdurend in bedrijf geweest. Voorafgaand aan het moment dat de sluiting van ENKA werd gecommuniceerd was de koopovereenkomst met AM en Fortis (later ASR) reeds gesloten. AM/ASR kocht de locatie aan met het oog op herontwikkeling naar woningbouw. Het uitgangspunt bij de aankoop was een start van de realisatie in 2003/2004 en een eindoplevering van het gebied in 2010/2012. Met dat uitgangspunt is AM/ASR vanaf medio 2002 aan de slag gegaan met de herontwikkeling van het gebied. Een traject dat geleid heeft tot een wijk van ca. 1.550 woningen en uiteenlopende functies in de monumentale gebouwen dat naar verwachting in 2024 wordt afgerond. Zie figuren 20, 21, 22 en 23.

Ligging & context

Het 42 hectare grote gebied ligt aan de rand van de Veluwe en wordt aan de noordzijde begrensd door de spoorlijn Utrecht-Arnhem en aan de oost- en zuidzijde door een groen gebied en het Horapark. Nadat AM/ASR de ENKA-locatie in 2002 had verworven werden de gesprekken met de gemeente Ede omtrent de bestemmingsplanwijziging naar 'wonen' opgestart. Gezamenlijk werd besloten om de ENKA-locatie onderdeel te laten zijn van het Masterplan Stationsomgeving dat op dat moment reeds werd uitgewerkt.



Figuur 20: Fabriekslocatie ENKA



Figuur 21: Stedenbouwkundig plan ENKA



Figuur 22: Huidige wijk ENKA

In 2003 werd bekend dat Defensie de kazerneterreinen ten noorden van het spoor zou gaan verlaten. Dit had tot gevolg dat een gebied van ruim 140 hectare 'leeg' achtergelaten zou worden. Om de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van die gebieden in goede banen te leiden stelde de gemeente het Masterplan Ede-Oost op. De uitwerking van de plannen rondom de stationsomgeving kwamen hiermee te vervallen en werden integraal meegenomen in het Masterplan Ede-Oost.

Het Masterplan werd in 2005 vastgesteld en bood, met behoud van cultuurhistorische waarden, ruimte voor 3.500 tot 4.500 woningen en 100.000 m² ten behoeve van het station, commercieel- en maatschappelijk vastgoed. Opnieuw een flinke toevoeging voor Ede, terwijl de gebiedsontwikkeling Kernhem (ca 1600 woningen) in Ede-Zuid nog maar net was opgestart. Randvoorwaardelijk voor de ontwikkeling van Ede-Oost werd de aanleg van de Parklaan en het nieuwe station. Na de vaststelling van het Masterplan is een gemeentelijk projectbureau voor de gehele Veluwe Poort opgericht.

Vanaf de aankoop in 2002 heeft de gebiedsontwikkeling met diverse conjuncturele ontwikkelingen te maken gekregen. Vanaf de aankoop in 2002 t/m oktober 2008 kende de vastgoedmarkt in Ede een grote vraag naar woningen. Vanaf 2008 t/m 2014 heeft de gebiedsontwikkeling te maken gehad met de gevolgen van de financiële crisis. Dit had met name effect op de verkoopsnelheid en de prijsontwikkeling van de woningen. In de periode vanaf 2014 trok de vastgoedmarkt weer aan, met een snelle verkooptijd en verhoging van de verkoopprijzen tot gevolg.

Grondbeleid en betrokken actoren

Aanvankelijk had Acordis, de toenmalige eigenaar van ENKA, plannen om circa 1/3e van zijn terrein te gaan verkopen als ‘duurzaam bedrijventpark’. Ten behoeve van deze verkoop ging Acordis met drie verschillende potentiële kopers in gesprek. AM was een van deze partijen en kwam als meest aantrekkelijke partij naar voren. Tijdens de gesprekken die AM voerde met Acordis werd het idee geopperd alsnog het totale terrein aan AM te verkopen. De verkoop zou in dit geval tenminste de boekwaarde en de uitplaatsingskosten (zoals verhuizing en sociaal plan) moeten kunnen bekostigen. Na een zogenaamde onderhandelingsmarathon in de periode van februari t/m mei 2002 werden de uitgangspunten van de koopovereenkomst uitgewerkt. Er werd een koopsom van 62,4 mln. overeengekomen. Hierbij werd afgesproken dat alle kosten voortkomend uit het verleden, zoals de sanering en het sociaal plan voor rekening kwamen van Acordis en de kosten en risico’s van de toekomst, zoals de planvorming, voor rekening kwamen van AM/ASR.

Met de aankoop van het terrein door AM/ASR ontstond een 100% private gebiedsontwikkeling. Een relatief nieuw begrip in de gemeente Ede. Tot 2000 kende de gemeente Ede een hoofdzakelijk actief grondbeleid, de ontwikkeling van de wijk Kernhem (vanaf 2000) vormde de eerste grootschalige woningbouwuitbreidingslocatie waarbij de gemeente faciliterend grondbeleid heeft gevoerd.

AM/ASR is de shareholder van de locatie, zij zijn verantwoordelijk voor de grondexploitatie. Voor de ontwikkeling hebben zij een gezamenlijke CV opgericht; ‘Grondbank Bennekomseweg Ede CV’.

Bij AM is het project in 2007 overgedragen van de vestiging Arnhem naar de vestiging Utrecht. Op dit moment is een nieuw ontwikkelteam aangehaakt. In 2016 stapt ASR uit de grondbank en neemt AM de totale verantwoordelijkheid voor de GREX op zich.

Ten behoeve van de ontwikkeling van het gebied is nauwe afstemming met het gemeentelijk projectbureau Veluwe Poort. Het projectbureau formuleerde en bewaakte, in samenspraak met AM/ASR, de kaders en randvoorwaarden op het gebied van het te realiseren programma, het ontwerp en het kostenverhaal.

Naast de gemeente waren ook de oude eigenaar Acordis, BOEi en de Rijksdienst voor Monumentenzorg belangrijke stakeholders binnen het gebied. Ten tijde van de aankoop heeft AM/ASR afspraken gemaakt met Acordis omtrent de sanering van het gebied, deze verantwoordelijkheid is in zijn totaliteit bij Acordis blijven liggen. Met BOEi en de Rijksdienst voor Monumentenzorg (nu Rijksdienst voor Cultureel Erfgoed) heeft nauwe afstemming plaatsgevonden over het behoud van de historische fabriekspanden, bij de opstart van de ontwikkeling is aan een groot aantal van deze panden een monumentale status toegekend. BOEi werd ontwikkelaar van een aantal monumentale panden in het gebied.

Ingezette middelen

Het totale gebied is in 2003 aangekocht voor een bedrag van 62,4 mln. De aankoop van deze locatie is ondergebracht in de grondbank Bennekomseweg Ede CV en werd gefinancierd via een langjarige lening van de BNG. Het aantrekken van deze BNG-lening was mogelijk vanwege de betrokkenheid van ASR (Fortis). Ter compensatie van de onrendabele herbestemming en ontwikkeling van de monumenten is financiële ondersteuning aangetrokken via onder andere BOEi, de BankGiro Loterij en de Provincie Gelderland.

Voor de ontwikkeling van de locatie is gebruikgemaakt van de kennis, kunde en ervaring van AM. Zij waren verantwoordelijk voor de grondexploitatie en de ontwikkeling van het gebied. Samen met AWG Architecten als stedenbouwkundige en Lodewijk Baljon als landschapsarchitect is invulling gegeven aan de stedenbouwkundige uitwerking van het gebied. Over de omgevingsrechtelijke bepalingen heeft nauwe afstemming plaatsgevonden met het gemeentelijk projectbureau Veluwe Poort. Voor de ontwikkeling van de monumentale panden is BOEi als deskundig ontwikkelaar betrokken.

5.1.1 Reconstructie van het proces

Het totale proces van het ENKA-terrein heeft tot op heden een doorlooptijd van 235 maanden gekend. Rekening houdend met de huidige prognose zal de gebiedsontwikkeling tot einde looptijd (2024) 274 maanden, ofwel 23 jaar en 10 maanden, in beslag nemen. Het proces kenmerkt zich door de fasen; initiatief, haalbaarheid en realisatie. Gedurende deze fasen zijn een aantal belangrijke besluiten genomen die deze fasen markeren. In de tijdlijn uit figuur 24 zijn de diverse fasen inclusief de fase markerende besluitvormingsmomenten uitgewerkt.

In de volgende paragrafen wordt per fase inzicht gegeven in de belangrijkste besluitvormingsmomenten. Deze besluitvormingsmomenten zijn immers een belangrijke schakel in het vormen van de doorlooptijd. Voor de periode tussen de besluitvormingsmomenten wordt beschouwd welke groepen van activiteiten zijn uitgevoerd, welke factoren de doorlooptijd hiervan bepaalden en op welke momenten er ‘loops’ als gevolg van wijzigende parameters op een of meerdere van de groepen van activiteiten ontstonden.

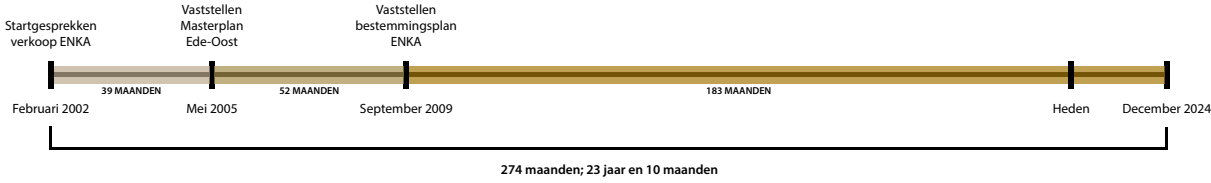
5.1.2 Initiatieffase

Besluitvormingsmomenten

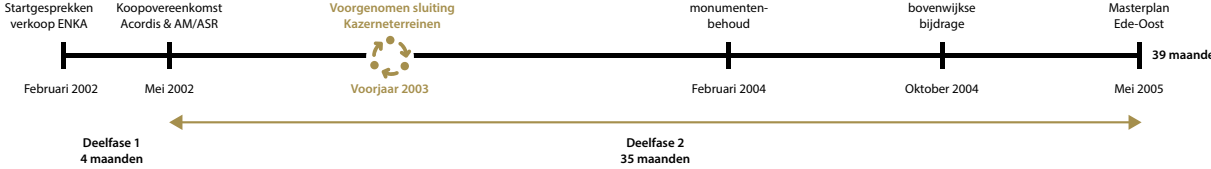
De initiatieffase start met een prijsvraag die Acordis – de eigenaar van de ENKA fabriek – uitschrijft ten behoeve van de verkoop van een deel van zijn locatie als duurzaam bedrijfsterrein. AM komt als meest interessante partij naar voren en raakt met Acordis in **gesprek over de verkoop van de totale locatie**. Dit keer niet met de intentie tot herontwikkeling naar een duurzaam bedrijventpark, maar met als doel transformatie naar woningbouw. Vanaf dit moment start de initiatieffase van de herontwikkeling van het ENKA-terrein naar woningbouw.

De initiatieffase wordt afgesloten met het vaststellen van het **Masterplan Ede-Oost**. Doordat het masterplan gezamenlijk werd opgesteld door o.a. AM/ASR en de gemeente Ede ontstond een gedragen plan dat voldoende maatschappelijke, bestuurlijke, financiële en markttechnische zekerheid bood om de verdere ontwikkeling op te starten en hiermee door te gaan naar de haalbaarheidsfase.

FIGUUR 24: TOTALE DOORLOOPTIJD GEBIEDSONTWIKKELING ENKA



FIGUUR 25: TIJDLIJN INITIATIEFFASE ENKA



Het proces vanaf de eerste acquisitiegesprekken tussen Acordis en AM/ASR t/m het vaststellen van Masterplan Ede-Oost heeft 39 maanden (3 jaar en 3 maanden) in beslag genomen. In deze tussenliggende periode hebben er drie andere besluitvormingsmomenten plaatsgevonden die van grote invloed zijn geweest op het proces. Dit is het sluiten van de koopovereenkomst tussen Acordis en AM/ASR, de vaststelling van het convenant monumentenbehoud en het vastleggen van afspraken omtrent de bovenwijkse bijdrage die vanuit de gebiedsontwikkeling moet worden geleverd aan de aanleg van het treinstation en de Parklaan (zie figuur 25).

Rekening houdend met het gegeven dat de besluitvorming rondom het convenant monumentenbehoud en het vastleggen van de bovenwijkse afspraken faciliterend waren aan de vaststelling van het Masterplan Ede-Oost wordt de initiatieffase binnen deze reconstructie opgedeeld in twee deelfasen; het proces t/m het koopcontract en de aansluitende fase t/m het vaststellen van het Masterplan Ede-Oost.

Groepen van activiteiten

Om te komen tot deze besluitvormingsmomenten is er uitvoering gegeven aan diverse samenhangende activiteiten die tenminste op deze momenten congruent met elkaar waren. Kenmerkend voor de uitvoering van deze activiteiten is dat zij elkaar onderling beïnvloeden en veelal gelijktijdig werden uitgevoerd. De navolgende reconstructie van activiteiten dient om die reden niet gelezen te worden als een volgtijdelijk proces, maar als een aantal interacterende 'lagen' van activiteiten.

Deelfase 1: van gesprek tot koopovereenkomst

In de vier maanden liggend tussen de eerste verkennen-de gesprekken tussen Acordis en AM/ASR en het sluiten van de koopovereenkomst zijn diverse activiteiten uitgevoerd. Door AM/ASR is een inschatting gemaakt van het te realiseren **programma**, op basis hiervan is een **stedenbouwkundigontwerp** (1.0) gemaakt dat het best kan worden omschreven als een schetsmatig telmodel dat werd gebruikt om de grondwaarde voor de locatie te kunnen bepalen. Tezamen met de overige inschattingen die werden gedaan omtrent de **grondexploitatie** is een conceptueel exploitatiemodel opgesteld dat als basis diende voor de acquisitie. Aanvullend hierop is door AM/ASR gezocht naar **draagvlak** bij drie belangrijke stakeholders; Acordis, de gemeente Ede en hun eigen organisatie. Acordis was bereid de bedrijfsactiviteiten te verplaatsen indien de grondwaarde voldoende opbracht om deze verhuizing te kunnen bekostigen, bij de burgemeester van de gemeente Ede is een principe-uitspraak opgehaald omtrent de medewerking voor de transformatie naar woningbouw en binnen de organisatie van AM/ASR is een separaat onderhandelings

opgezet met daarin een afgevaardigde van de Raad van Bestuur. Op het gebied van **omgevingsrechtelijke bepalingen** zijn in die periode slechts beperkt activiteiten ondernomen, hierover is slechts een inschatting gedaan op basis van het draagvlak vanuit de gemeente Ede.

Deelfase 2: van koopovereenkomst tot Masterplan Ede-Oost

Nadat in mei 2002 de koopovereenkomst is gesloten gaat AM/ASR het gesprek aan met de gemeente Ede omtrent de herontwikkeling van de locatie. Op dat moment loopt er een planvormingstraject voor de naastliggende Spoorzone. AM/ASR en de gemeente Ede komen overeen dat de ontwikkeling van het ENKA terrein wordt meegenomen in de planvorming rondom de Spoorzone. Hiermee wordt gezamenlijk vormgegeven aan het toekomstige **programma** voor de ENKA-locatie. Om dit programma te kunnen vormen hebben partijen gezamenlijk AWG Architecten geselecteerd als stedenbouwkundigbureau. AWG heeft diverse stedenbouwkundige **ontwerpen** gemaakt, dat heeft geleid tot een gedragen stedenbouwkundigplan voor het ENKA-terrein (2.0). Ook vonden er intensieve gesprekken plaats over bovenwijkse afspraken en het kostenverhaal. Een belangrijk aandachtspunt hierbij was het realiseren van een nieuwe ontsluiting op de A12, de aanpak van de stationsomgeving en de Parklaan. De gemeente stond op het standpunt dat de kosten hiervan verhaald moesten worden op de ontwikkeling van het ENKA-terrein. Vanuit AM/ASR werd bij de gesprekken rondom het programma, het ontwerp en het kostenverhaal voortdurend meegerekend in hun **grondexploitatie**.

In diezelfde periode werd in het najaar van 2002 de status 'voorlopige monumentale bescherming' op alle 120.000 m² gebouwen van ENKA gelegd. Een ontwikkeling die vanuit het perspectief van AM/ASR zeer ongewenst was, rekening houdend met de gewenste **planinvulling** en bijbehorende **grondexploitatie**. Om die reden is onder leiding van de gemeente door AM/ASR, Boei en Monumentenzorg een convenant opgesteld over de wijze waarop AM diende om te gaan met de aanwezige cultuurhistorie in het gebied. Gezamenlijk is gekomen tot een oplossing die **draagvlak** had bij iedere belanghebbende. Er werd een gezamenlijk convenant gemaakt dat in februari 2004 is vastgesteld en vanaf toen gold als basis voor de gebiedsontwikkeling.



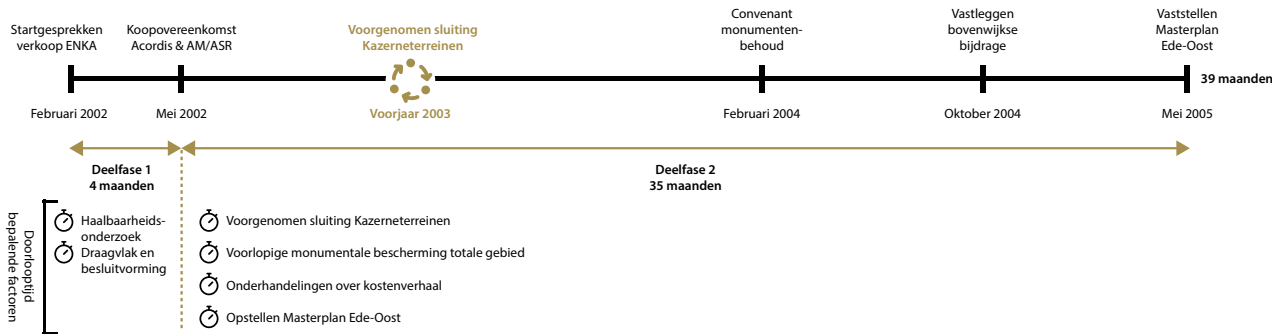
Zoals uit de tijdlijn is op te maken was er in deelfase 2 sprake van een 'loop' in het proces. Dit werd veroorzaakt doordat Defensie in het voorjaar van 2003 aankondigde de Kazerneterreinen ten noorden van het spoor en de ENKA-locatie te gaan verlaten. De voorgenomen sluiting van de Kazerneterreinen veranderde het speelveld van de gemeente Ede dusdanig dat het draagvlak voor een solitaire ontwikkeling wegviel en er is besloten de planvorming voor de spoorzone, inclusief ENKA te staken. Ede zette in op integrale planvorming voor het ca. 140 hectare grote gebied dat leeg kwam te staan aan de oostkant van Ede. In de tweede helft van 2003 nam de gemeente het initiatief voor het Masterplan Ede-Oost. Aanvankelijk wilde AM/ASR niet deelnemen aan het opstellen van het Masterplan, zij wilden verder werken op basis van de plannen die reeds waren uitgewerkt in de periode tot medio 2003. Toen bleek dat de gemeente hieraan geen medewerking verleende kwam de planvorming voor ENKA definitief in de 'wachstand'. In 2004 heeft AM/ASR zich alsnog aangesloten bij de planvorming voor Ede-Oost. Het Masterplan is uiteindelijk in mei 2005 vastgesteld.

Parallel en ondersteunend aan het Masterplan-traject is vanaf 2004 de uitwerking van het stedenbouwkundigplan weer opgepakt. Het beoogde programma voortkomend uit het Masterplan-traject en de uitgangspunten uit het convenant (monumentenzorg) vormden hierin belangrijke vertrekpunten. Het stedenbouwkundigontwerp dat reeds was opgesteld is vervangen door een nieuw ontwerp (3.0). Het proces liep parallel met het uitwerken van de grondexploitatie en ontstond op basis van een proces van rekenen en tekenen. Inzichten die voortkwamen uit dit proces van rekenen en tekenen zijn eveneens ingebracht bij de planvorming van het Masterplan Ede-Oost, hiermee kon AM/ASR actief sturen op een gewenste programmamix. Een ander aspect dat gelijktijdig plaats vond was de onderhandeling omtrent de bovenwijkse bijdrage en het kostenverhaal. De afspraken die in het verleden waren gemaakt werden herzien en aangepast op de gewijzigde planvorming. Partijen kwamen overeen dat AM/ASR een bijdrage van ca. €12.000,- per te realiseren woning moest leveren aan de aanleg van de Parklaan en het treinstation. Deze afspraken werden bestendigd in een afsprakenbrief. Doordat het Masterplan Ede-Oost in gezamenlijkheid is opgesteld en zowel de gemeente Ede als AM/ASR op de achtergrond een eigen businesscase aan het bouwen waren is er in mei 2005 overeenstemming bereikt over de uitgangspunten van de ontwikkeling en is het Masterplan bekrachtigd. Dit werd bereikt doordat het programma, het ontwerp, de grondexploitatie en het draagvlak in de politiek, omgeving en de interne organisatie van AM/ASR op dat moment congruent waren met elkaar.

Doorlooptijd bepalende factoren

Zoals blijkt uit de reconstructie van de besluitvormingsmomenten en de uitgevoerde activiteiten wordt de doorlooptijd van de initiatieffase door een aantal factoren bepaald. In figuur 26 zijn de meest invloedrijke factoren per deelfase weergegeven.

FIGUUR 26: TIJDLIJN INITIATIEFFASE EN DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN ENKA



5.1.3 Haalbaarheidsfase

Besluitvormingsmomenten

De haalbaarheidsfase start met het eindpunt van de initiatieffase. Op het moment dat het **Masterplan Ede-Oost** wordt **vastgesteld** wordt een nieuwe fase opgestart. Er lag op dat moment een plan voor het gebied dat voldoende comfort gaf om de haalbaarheidsfase op te gaan starten.

De haalbaarheidsfase wordt afgesloten met het **vaststellen van het bestemmingsplan** voor het ENKA-terrein. Het bestemmingsplan werd bijna gelijktijdig met het stedenbouwkundigplan en de beeldkwaliteitsvisie vastgesteld. Het betrof een globaal bestemmingsplan met uitweringsplicht, enkel de eerste deelfase was uitgewerkt binnen het bestemmingsplan. Door de vaststelling van het bestemmingsplan kon voor het eerste gedeelte worden gestart met de realisatiefase; het bouwrijp maken van de gronden en het realiseren van de opstallen. De overige gedeelten werden gefaseerd uitgewerkt en voorbereid en bleven hiermee feitelijk nog in de haalbaarheidsfase. Omdat het bouwrijp maken en de realisatie van de woningen vanaf het vaststellen van het bestemmingsplan in één stroom werd voortgezet is er in dit onderzoek voor gekozen om vanaf dat moment de start van de realisatiefase van de gebiedsontwikkeling te markeren.

De totale haalbaarheidsfase heeft een doorlooptijd van ca. 52 maanden (4 jaar en 4 maanden) gekend, zie figuur 27. In de periode tussen het vaststellen van het Masterplan Ede-Oost en het vaststellen van het bestemmingsplan zijn er diverse procesbepalende besluiten genomen. De belangrijkste waren de goedkeuring van het investeringsvoorstel bij AM en het sluiten van de SOK tussen de gemeente Ede en AM in april 2009 en het vaststellen van het stedenbouwkundigplan en de beeldkwaliteitsvisie in juli 2009. Een ander belangrijk doorlooptijd bepalend moment was de herziening van de businesscase bij AM/ASR, vanaf dat moment heeft er een kentering plaatsgevonden in de planvorming en de bijbehorende afspraken en uitgangspunten.

Rekening houdend met het besluitvormingsmoment en het herijken van de plannen vanaf 2007 is de haalbaarheidsfase op te delen in twee deelfasen. Het proces tussen het vaststellen van het Masterplan en het sluiten van de SOK en de hierop aansluitende fase t/m het vaststellen van het bestemmingsplan.

Groepen van activiteiten

Navolgend zijn de uitgevoerde groepen van activiteiten per deelfase uitgewerkt. Net als in de initiatieffase geldt hiervoor dat de activiteiten elkaar onderling beïnvloeden en veelal gelijktijdig worden uitgevoerd. Op de momenten van besluitvorming komen de diverse groepen van activiteiten samen en zijn congruent met elkaar.

Deelfase 1 van het Masterplan Ede-Oost naar het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst

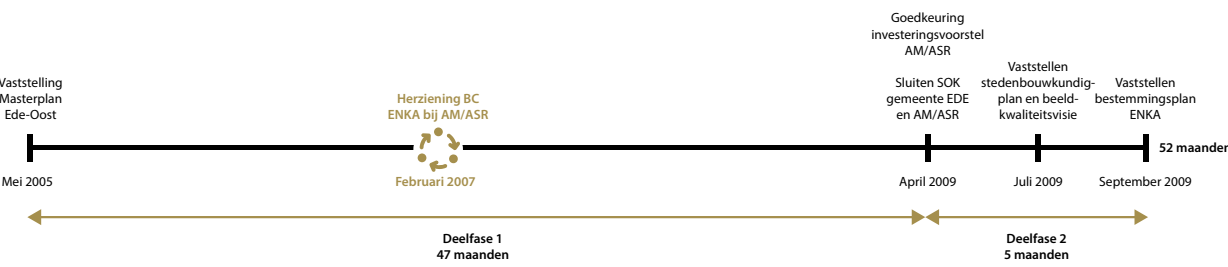
Als gevolg van het vaststellen van het Masterplan Ede-Oost lag er een **programmatische basis** waarop AM/ASR haar planvorming kon voortzetten. In samenspraak met AWG werd het stedenbouwkundig **ontwerp** verder uitgewerkt. De **grondexploitatie** liep hiermee gelijk op. De ontwikkeling kwam in de periode 2005-2007 moeizaam op gang. Mede om die reden is begin 2007 besloten om het project over te dragen vanuit de voormalige vestiging Arnhem naar de vestiging in Utrecht. Na de overdracht van het plan blijkt dat er geen draagvlak is voor het dan voorliggende stedenbouwkundige plan inclusief bijbehorende grondexploitatie. Er lag op dat moment een plan dat onvoldoende aansluiting had bij de markt dat als gevolg van de gemaakte afspraken ook beschikte over een sterk negatieve **grondexploitatie**.



Op dit moment in het voorjaar van 2007 ontstond een **'loop' in het proces**. De plannen die tot dan toe waren opgesteld en de afspraken die waren gemaakt met de gemeente Ede en Acordis werden vanaf dat moment herijkt. Dit betekende dat op dat moment de voortgang van het project terug in de tijd werd gebracht. Een bewuste keuze van AM/ASR om toch tot een haalbaar plan te kunnen komen. Vanaf dit moment wordt er bij AM/ASR een nieuw compact projectteam op deze ontwikkeling gezet.

Er stonden drie belangrijke aspecten centraal in de herijking van de plannen; het **programma** en het bijbehorende stedenbouwkundige **ontwerp**, de afspraken met Acordis omtrent het bouwgereed en gesaneerd opleveren van de locatie en de afspraken met de gemeente Ede omtrent het **kostenverhaal**.

FIGUUR 27: TIJDLIJN HAALBAARHEIDSFASE ENKA



Aanpassing van al deze aspecten was noodzakelijk om te komen tot een sluitende grondexploitatie en hiermee het project te continueren. Een ander aspect dat meespeelde was het feit dat AM/ASR haar lening moest herfinancieren en in dit kader sterk de behoefte had aan een sluitende **grondexploitatie**.

Met de gemeente werd er voornamelijk onderhandeld over de hoogte van de financiële bijdrage aan de plannen in de Spoorzone en de Parklaan en over de toekomstige overdracht van het openbaar gebied. In onderling overleg is tot aangepaste afspraken gekomen, waarbij hernieuwde eisen werden gesteld aan het programma, de financiële bijdrage naar beneden is bijgesteld en een andere fasering in betaling is overeengekomen. Tegelijkertijd werd er in samenspraak met de gemeente een nieuw **stedenbouwkundig ontwerp** uitgewerkt. Hierin wordt gekozen voor een centrale Carré-structuur met daarom heen clusters van woningen, een plan dat zowel bij de gemeente als bij AM/ASR draagvlak ontvangt.

De discussie die AM/ASR voert met Acordis heeft betrekking op de wijze waarop zij het plangebied bouw gereed danwel gesaneerd opleveren. Er werd gezocht naar oplossingen die de kostenkant van de **grondexploitatie** zoveel mogelijk beperkten. Uiteindelijk worden er met Acordis integrale afspraken gemaakt, waarbij de uitvoering van het saneren, het bouwgereed en het bouwrijp maken op elkaar worden afgestemd.

Na een intensief ontwerp- en onderhandeltraject werd gekomen tot een hernieuwde businesscase met een sluitende **grondexploitatie** inclusief een **programma** en een **ontwerp** dat daarbij aansloot. Deze overeenstemming zorgde voor **draagvlak** bij beide organisaties. Dit bleek uit het feit dat het plan in september 2009 een positief investeringsbesluit vanuit AM/ASR ontving en de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Ede en AM/ASR werd gesloten. Dit moment kan worden gemarkeerd als een hernieuwd

‘start besluit’ voor de ontwikkeling van het ENKA terrein. Vanaf dat moment besluiten AM/ASR en de gemeente Ede een gezamenlijke projectorganisatie op te zetten om uitvoering te geven aan de plannen. De gemeente behoudt hierbij haar publieke en AM/ASR haar private rol in het proces.

Deelfase 2: van samenwerkingsovereenkomst naar vastgesteld bestemmingsplan

In de samenwerkingsovereenkomst werd overeengekomen dat gezamenlijk gewerkt zou worden aan de uitwerking van de plannen ten behoeve van het bestemmingsplan. In de overeengekomen samenwerkingsstructuur bestaande uit een project- en een stuurgroep, werd gewerkt aan het uitwerken van het stedenbouwkundig plan, het verkavelingsplan, het beeldkwaliteitsplan en het bouwprogramma voor de eerste velden. Hiermee werd het **programma** en het **ontwerp** verder uitgewerkt. Uiteindelijk heeft de gemeenteraad op 2 juli 2009 het stedenbouwkundigplan en de beeldkwaliteitsvisie ENKA vastgesteld.

Een ander belangrijk aspect in deze deelfase was het organiseren van **draagvlak** bij de omgeving, door middel van een participatietraject zijn omwonenden betrokken en geïnformeerd rondom de planvorming. Dit vormde een belangrijke stap in de voorbereiding op het bestemmingsplan. Het participatietraject verliep voorspoedig, temeer omdat er in de initiatieffase reeds zorgvuldig aandacht was besteed aan het behoud van de monumentale en karakteristieke eigenschappen van het gebied. Het participatietraject liep gelijk op met de voorbereiding van het bestemmingsplan, inclusief de uit te voeren rapportages en onderzoeken.

Voor wat betreft de inhoud van het bestemmingsplan is er een bewuste keuze gemaakt voor een globaal bestemmingsplan met uitweringsmogelijkheden. Enkel het eerste deelveld is uitgewerkt bij de indiening van het bestemmingsplan. Dit gaf zowel AM/ASR als de gemeente flexibiliteit voor wat betreft de planvorming

in de toekomst. Afsproken werd dat er per deelfase een uitwerkingsplan werd op- en vastgesteld en moest worden goedgekeurd door het college van B&W. Het bestemmingsplan ENKA werd op 17 september 2009 vastgesteld.

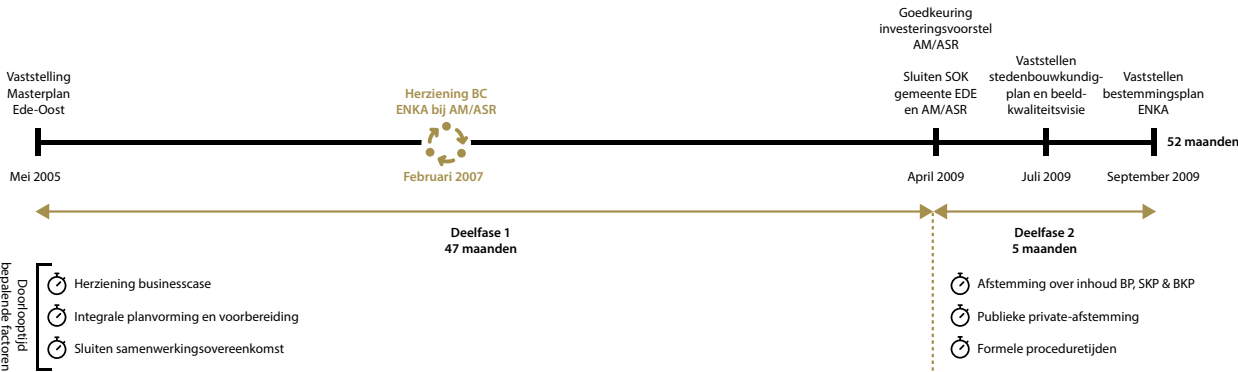
Een andere belangrijke afspraak die werd gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst was dat AM/ASR op het moment van onherroepelijk worden van het bestemmingsplan de eerste bouwvergunningen zou indienen. Ter voorbereiding hierop hebben de gemeente en AM/ASR in de periode tussen april en september 2009 inrichtings-, maten-, bouwrijp- en woonrijp-

plannen opgesteld voor het eerste veld. Een activiteiten die gezamenlijk met de uitwerking van de opvolgende velden per veld zou worden herhaald. Door het opstellen van deze plannen werden de voorbereidingen getroffen voor de volgende fase; de realisatiefase.

Doorlooptijdbepalende factoren

Uit de reconstructie van de besluitvormingsmomenten en de uitgevoerde activiteiten blijkt dat de doorlooptijd van de haalbaarheidsfase door een aantal factoren werd bepaald. In figuur 28 zijn deze factoren per deelfase weergegeven.

FIGUUR 28: TIJDLIJN HAALBAARHEIDSFASE INCLUSIEF DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN ENKA



5.1.4 Realisatiefase

Besluitvormingsmomenten

De realisatiefase start na het **vaststellen van het bestemmingsplan**. Reeds tijdens de bestemmingsplan-procedure wordt begonnen met het saneren en bouw gereed maken van het gebied door Vink in opdracht van Acordis. Het bouwrijp maken van het eerste deelgebied en de algemene toegang tot het gebied loopt gelijk op met deze activiteiten en starten eind 2009.

De realisatiefase is op dit moment nog niet afgesloten. **Naar verwachting** zal de realisatiefase eind **2024 eindigen**. Op dat moment verwacht AM de gronden woonrijp te hebben gemaakt en geleverd aan de kopers en de gemeente, en start de beheerfase. Omdat deze beheerfase in de toekomst ligt is deze fase niet meegenomen in dit onderzoek.

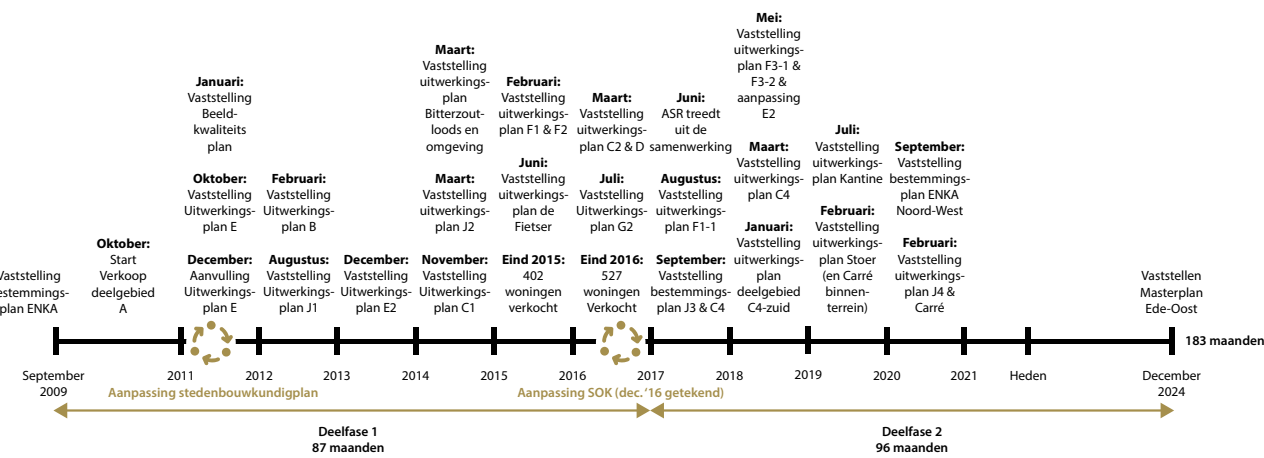
De totale realisatiefase kent een doorlooptijd van ca. 183 maanden, ofwel 15 jaar en 3 maanden, zie figuur 29. Omdat ENKA een gebiedsontwikkeling betreft met diverse deelfasen lopen de haalbaarheidsfase

en de realisatie van de verschillende deelprojecten door elkaar. Daar waar het ene deelgebied zich in de haalbaarheidsfase bevindt, wordt het andere deelgebied gerealiseerd of zelfs al opgeleverd. In de praktijk is er dus geen sprake van een hard overgangsmoment voor de totale gebiedsontwikkeling. Vanwege het feit dat beide casusprojecten in dit onderzoek ditzelfde uitgangspunt kennen is er binnen dit onderzoek voor gekozen deze harde overgang aan te houden. Bij ENKA wordt de doorlooptijd van de realisatiefase in grote mate bepaald door de verkoopsnelheid van de kavels, woningen en/of bestaande gebouwen. Afhankelijk van de verkoopsnelheid worden er nieuwe deelplannen uitgewerkt, bestemd, vergund, in verkoop gebracht en bouwrijp gemaakt. In de SOK hebben AM/ASR en de gemeente Ede afspraken gemaakt omtrent de doorlooptijd na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan (uitwerkingsplan) van een deelgebied. Hierin zijn milestones opgenomen voor het vaststellen van het aanvragen van de bouwvergunning-en, de start van de verkoop, de realisatie en de opstart van de volgende deelfase. Al deze momenten zijn direct gerelateerd aan het inwerkingtreden van het

bestemmingsplan. Om die reden worden de momenten waarop het uitwerkings- of bestemmingsplan is vastgesteld als belangrijkste doorlooptijd bepalende beslismomenten aangemerkt. Een ander belangrijk besluitvormingsmoment was het ondertekenen van een aangepaste samenwerkingsovereenkomst tussen AM/ASR en de gemeente Ede. In figuur 29 is de tijdlijn gereconstrueerd, als gevolg van de vele besluitvormingsmomenten en de wens tot een overzichtelijke tijdlijn zijn besluitvormingsmomenten geclusterd per jaar.

In de realisatiefase vormde met name de markt een belangrijke invloedfactor. Vanaf 2016 was de kentering in de markt goed zichtbaar in de verkoopaantallen, snelheid en de verkoopopbrengst. De activiteiten om te komen tot de realisatie van de woningen en/of gebouwen verschilden niet veel elkaar. Om het effect van de marktsituatie op de doorlooptijd nader te kunnen beschouwen is in deze reconstructie een onderscheid gemaakt in twee deelfasen; de fase t/m 2016 en de fase vanaf 2016.

FIGUUR 29: TIJDLIJN REALISATIEFASE ENKA



Groepen van activiteiten

Deelfase 1: van vastgesteld bestemmingsplan naar de verkoop van de 527e woning in 2016
Na de vaststelling van het bestemmingsplan wordt in samenwerking met AWG Architecten gestart met het opstellen van een overkoepelend **beeldkwaliteitsplan**. Dit beeld kwaliteitsplan wordt door de gemeente-raad vastgesteld op 18 januari 2011 en geldt als randvoorwaarde voor de **ontwerpen** van opstalontwikkelingen op het ENKA terrein. Het vastgestelde beeldkwaliteitsplan betreft een overkoepelend plan, hierop aansluitend wordt er per deelfase, gekoppeld aan het uitwerkingsplan, een **deelgebied specifiek beeldkwaliteitsplan** opgesteld en vastgesteld door de gemeenteraad.

*In juni 2011 is het in 2009 vastgestelde **stedenbouwkundigplan** op een aantal onderdelen herzien. Hierdoor ontstond een kortstondige **'loop'** in het proces. AWG heeft het plan in samenspraak met AM/ASR aangepast op de toenmalige marktsituatie die ontstond als gevolg van de financiële crisis. Deze loop zorgde ervoor dat de uitwerking van het **stedenbouwkundigplan** extra tijd kostte. Tijd die zich verderop in het proces terugverdiende doordat de aangeboden producten beter aansloten bij de markt.*

In oktober 2011 werd het eerste **uitwerkingsplan** vastgesteld, het betrof het uitwerkingsplan voor deelgebied E, 'Boswonen' een plan voor 18 vrijstaande woningen. In december 2011 werd het plan aangevuld met twee extra vrijstaande woningen. Aan de vaststelling van het uitwerkingsplan zijn een aantal groepen van activiteiten gekoppeld. Ten behoeve van het uitwerkingsplan zelf diende het **programma**, een **stedenbouwkundig ontwerp** en een **beeldkwaliteitsplan** inclusief de bebouwingskarakteristiek uitgewerkt te worden. Deze activiteiten werden uitgevoerd door AM in samenwerking met AWG. De output op deze onderdelen werd besproken in de project- en de stuurgroep waarin werd samengewerkt met de gemeente Ede. Op het moment dat de **project- en de stuurgroep het met elkaar eens** waren dat de documenten over de juiste plankwaliteit beschikten werden ze gezamenlijk met de overige onderbouwing over de haalbaarheid uitgewerkt in het uitwerkingsplan en ter goedkeuring voorgelegd aan het college van B&W. Tijdens de uitwerking van de activiteiten heeft AM/ASR telkens de haalbaarheid van de **grond- en opstalexplotatie** mee laten lopen. De uitwerking van de plannen diende voldoende ruimte te bieden om de geprognosticeerde grondwaarden per deelgebied te realiseren.

Naast de activiteiten die benodigd waren om tot de inhoud van de uitwerkingsplannen te komen zijn er in de samenwerkingsovereenkomst tussen AM/ASR en de gemeente Ede afspraken gemaakt over activiteiten die gekoppeld zijn aan de vaststelling van het uitwerkingsplan per deelgebied. Doordat AM/ASR naast gebiedsontwikkelaar ook opstalontwikkelaar van het gebied is zijn de activiteiten van de gebieds- en opstalontwikkeling met elkaar verweven. Er is afgesproken dat er uiterlijk op de datum van inwerkingtreding van het uitwerkingsplan de eerste **bouwvergunningen worden aangevraagd** voor dat deelveld en dat gestart dient te worden met de realisatie wanneer 80% van het deelveld is verkocht. Ook is overeengekomen dat AM/ASR binnen drie maanden nadat 70% van een deelfase is verkocht, de **bouwvergunningen** voor de volgende deelfase dient aan te vragen. Als gevolg van deze afspraken zat er continuïteit in de uitwerking van de deelgebieden, iets dat ook terug te zien is in de tijdlijn van figuur 29.

Het proces rondom het uitwerkingsplan kenmerkte zich als een universeel proces dat voor ieder deelgebied op dezelfde wijze werd doorlopen. De doorlooptijd van de totstandkoming van de uitwerkingsplannen was grotendeels afhankelijk van de inhoudelijkheid van de deelplannen en het effect hiervan op de **grond-exploitatie**. Dit bepaalde namelijk of de **besluitvorming** in de project- en stuurgroep langer of korter duurde.

De doorlooptijd tussen de uitwerking van de verschillende deelfasen werd hoofdzakelijk bepaald door de verkoop-snelheid, doordat in dat geval minder snel de '70% verkocht'-grens werd bereikt. Uit de interviews met de projectbetrokkenen bleek dat er in de besluitvorming rondom de inhoud van de uitwerkingsplannen geen groot onderscheid te maken was tussen de verschillende deelfasen. Dit werd veroorzaakt doordat er voor het totale terrein een gedragen en gedeeld beeld was over het **programma**, de **stedenbouwkundige opzet** en de gewenste **beeldkwaliteit**, en de afstemming en besluitvorming hieromtrent voorspoedig verliep. Om die reden wordt in deze reconstructie het proces rondom ieder uitwerkingsplan niet uitvoerig omschreven, maar enkel ingezoomd op de verkoop-snelheid en aantallen per deelgebied en/of periode.

In de periode vanaf de vaststelling van het bestemmingsplan in 2009 t/m de kentering in de marktsituatie vanaf 2016 zijn voor 12 deelgebieden uitwerkingsplannen vastgesteld. Dit ging in totaal om maximaal 732 woningen en twee bestaande gebouwen; de Bitterzoutloods en de Fietser. Van deze woningen zijn er er 527 woningen en/of kavels verkocht in de periode t/m 2016. Rekening houdend met het gegeven dat in 2011 de eerste woningen in verkoop zijn gegaan betekent dit een gemiddelde van ca. 88 woningen per jaar. Opvallend is dat er een dip te herkennen is in de verkopen in 2012, in dat jaar zijn 'slechts' 47 woningen verkocht. Dit relatief lage aantal werd veroorzaakt doordat een deelgebied met twee-onder-een kapwoningen in het hogere segmenten niet verkochten en herontwikkeld werden.

De fysieke werkzaamheden ten behoeve van het **bouw- en woonrijp** maken werden gefaseerd uitgevoerd. Vanaf eind 2009 zijn de eerst gebieden bouwrijp gemaakt. De werkzaamheden voor het bouwrijp maken zijn zoveel mogelijk afgestemd op de saneringswerkzaamheden die door Vink in opdracht van Acordis werden uitgevoerd. Om snelheid en efficiency in het proces te brengen heeft AM/ASR ervoor gekozen om de **realisatie** van de eerste fasen ook door Vink te laten uitvoeren. De **bestekken** voor deze fase werden in opdracht van AM/ASR gemaakt door Tauw en Arcadis. De eerste deelfasen konden nog onderhands worden aanbesteed als gevolg van de drempelwaarde van de opdracht. De latere deelfasen moesten Europees worden aanbesteed, om te voorkomen dat deze aanbestedingsplicht het proces zou vertragen is gekozen voor een constructie waarbij door middel van een Europese uitvraag drie partijen als preferente partners werden geselecteerd. Per deelfase werd naar hen een uitvraag gedaan, de bestekken en overige **aanbestedingsdocumenten** hiervoor werden opgesteld door Infrasoil. De **inrichtingsplannen**

die ten grondslag lagen aan de bestekken werden opgesteld door AWG in combinatie met Lodewijk Baljon landschapsarchitecten. De uitkomsten van de aanbestedingen hadden een direct effect op de **grondexploitatie**.

Het openbaargebied werd per deelfase opgeleverd en overdragen aan de gemeente Ede, hierover waren afspraken gemaakt in de gezamenlijk vastgestelde **'procesbeschrijving openbaar gebied'**. Het openbaar gebied diende na de oplevering van de woningen en het vertrek van het bouwverkeer te worden opgeleverd aan de gemeente, dit zorgde ervoor dat het openbaar gebied gelijktijdig met de woningen gerealiseerd diende te worden. De tijdelijke en definitieve aansluitingen van de infrastructuur in het plangebied werden door de gemeente Ede gerealiseerd en vielen buiten de realisatie scope van AM/ASR.



Sinds 2013 zijn de gemeente Ede en AM met elkaar in gesprek over wijziging van de samenwerkingsovereenkomst. In de in 2009 overeengekomen samenwerkingsovereenkomst stonden een aantal afspraken die, mede als gevolg van de veranderde marktsituatie, niet meer aansloten bij de ontwikkeling van het gebied. Vanuit beide kanten ontstond er behoefte aan nieuwe afspraken, een behoefte die zorgde voor een 'loop' in het proces. De gewenste wijzigingen hadden betrekking op de zwembad locatie, het bouwprogramma, de infrastructurale voorzieningen en de vergoedingen (kostenverhaal). Daarnaast dienden er nieuwe afspraken te worden gemaakt over de verkoop van een perceel bouwgrond ten behoeve van de realisatie van het nieuwe station Ede-Wageningen en de planvorming voor deelgebied J dat AM van de gemeente zou overnemen. Na een onderhandelingstraject van ca. 3,5 jaar is er op 15 september 2016 in de stuurgroep overeenstemming bereikt over deze onderwerpen. De onderwerpen zijn uitgewerkt in een aangepaste SOK die op 1 december 2016 is ondertekend en vastgesteld.

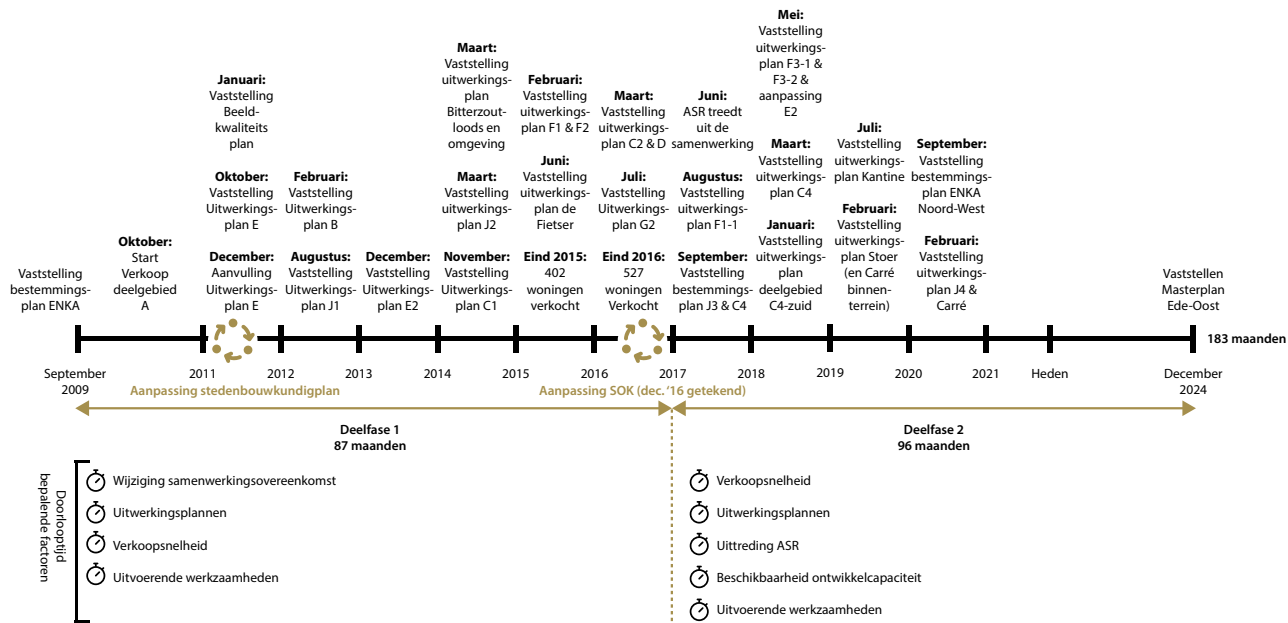
Na de vaststelling van de nieuwe samenwerkingsovereenkomsten en de vaststelling van uitwerkingsplan G2 start deelfase 2 van de realisatiefase.

Deelfase 2: van de 527e verkoop in 2016 naar de 1.301e verkoop in 2021
De inhoudelijke activiteiten van de tweede deelfase verschillen minimaal van de activiteiten in de eerste deelfase. Dit wordt veroorzaakt doordat er in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Ede en AM/ASR heldere en bindende procesafspraken zijn gemaakt. Het grootste verschil tussen de eerste deelfase t/m 2016 en de tweede deelfase is de marktsituatie. Daar waar in de periode t/m 2016 jaarlijks circa 88 woningen werden verkocht werden er vanaf 2017 t/m 2021 gemiddeld ca. 155 woningen per jaar verkocht. Het verkoopaantal werd hiermee bijna verdubbeld. Doordat de marktsituatie gunstiger was ontstond bij AM/ASR het vertrouwen om grotere deelplannen te ontwikkelen en vast te laten stellen in de uitwerkingsplannen. Hiermee ging de snelheid van de planvorming omhoog. Dit resulteerde in een verkooppiek van 235 woningen in 2021.

In de periode vanaf 2017 t/m heden zijn voor 12 deelgebieden uitwerkingsplannen vastgesteld. Dit ging in totaal om maximaal 569 woningen inclusief de herontwikkeling van het Carré. Op dit moment loopt er een procedure om 'stikstof ruimte' te verkrijgen om nog eens 225 woningen toe te voegen in deelgebied I en H5, naar verwachting zal er een onherroepelijke beschikking zijn op 15 juli 2021. Voor deelgebied I moet nog een aanvullend bestemmingsplan worden opgesteld en in procedure worden gebracht.

In juni 2017 trad ASR uit de samenwerking, een gevolg van een gewijzigde strategie van ASR. AM had de wens om de ontwikkeling van het ENKA-gebied zonder andere samenwerkingspartner tot een einde te brengen en nam de positie van ASR over. Vanaf dat moment was AM de enige private eigenaar en ontwikkelaar. Nadat ASR in juni 2017 uittrad uit de samenwerking besloot AM meer op te trekken met haar moederbedrijf BAM. Samen met BAM Woningbouw werd gezocht naar passende conceptwoningen waarmee de doorlooptijd omhoog kon en de bouwkosten omlaag. Dit heeft in 2017 en 2018 geleid tot een versnelling in de planvorming, na die periode bleek dat vanwege de vele variatie in het plan toch meer maatwerk nodig was en de conceptwoning hiermee niet altijd passend was. Ook bij de ontwikkeling van de maatwerk woningen werd gebruik gemaakt van de kennis van BAM Woningbouw, hiermee had AM vroegtijdig inzicht in de financiële haalbaarheid van de plannen en konden kosten worden bespaard als gevolg van de integrale bouwlogistiek.

FIGUUR 30: TIJDLIJN INCLUSIEF DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN REALISATIEFASE ENKA



De toename van het aantal te ontwikkelen woningen per jaar en de uittreding van ASR leverde ook een capaciteitsvraagstuk op voor AM. Doordat AM zelf de opstallen ontwikkelde was het voor hen steeds een zoektocht de balans te vinden tussen de hoeveelheid opstalontwikkelaars die werden ingezet en de gewenste snelheid in planvorming.

De bouw- en woonrijp maak werkzaamheden liepen net als in deelfase 1 gelijk op met de ontwikkeling van de verschillende plangebieden. Voor ieder deelgebied werd een aanbesteding gedaan onder de drie preferente civiele aannemers. In de periode van 2016 werd in samenspraak met AWG, Lodewijk Baljon en Infrasoil gezocht naar optimalisatie van de inrichtingsplannen, de bestekken en de wijze van uitvoering. Hiermee werd gezocht naar **optimalisatie van ontwerp, kwaliteit en kosten**. Vanaf eind 2019 werden er grotere deelgebieden in opdracht gegeven, waardoor de totale kosten lager uitvielen. In 2021 zijn er tussen AM/ASR en de gemeente Ede hernieuwde afspraken gemaakt omtrent het oplever-niveau van het openbaar gebied.

Doorlooptijd bepalende factoren

Uit de reconstructie van de besluitvormingsmomenten en de uitgevoerde activiteiten blijkt dat de doorlooptijd van de realisatiefase door een aantal factoren werd bepaald. In figuur 30 zijn de meest bepalende factoren per deelfase weergegeven.

5.2 Kazerneterreinen Ede

De realisatie van de kazerneterreinen in Ede was een direct gevolg van de instelling van de algemene dienstplicht in 1901. Vanaf 1906 trokken de eerste soldaten in de Kazerne Maurits-Zuid. In de jaren daarna breidden de kazernes zich langs de rand van de stad uit richting het noorden en ontstonden de kazernes Maurits-Noord, Elias Beeckman en Simon Stevin. De kazernes bleven in gebruik totdat Defensie als gevolg van haar centralisatieplannen in 2003 het besluit nam om de Kazernes in Ede medio 2010 te gaan sluiten. Dit besluit had tot gevolg dat er op termijn een 100 hectare groot gebied ten oosten van Ede leeg zou komen te staan. Om deze reden traden de gemeente Ede en het Rijk (Defensie) met elkaar in gesprek over de herinvulling van de terreinen. De planvorming voor de herontwikkeling van de terreinen werd integraal op-gepakt met de overige projecten in Ede-Oost en leidde tot een plan voor circa 2.150 nieuwe woningen en het behoud van ca. 65.000 m² karakteristieke en monumentale bebouwing. Na afloop van deze plan-vorming werd er medio 2007 een koopovereenkomst gesloten tussen het Rijk en de gemeente Ede, de levering vond plaats op 3 februari 2011. Het uiteindelijke plan bevatte ca. 1.900 nieuwe woningen en ca. 65.000 m² monumentale en karakteristieke gebouwen.

Ligging & context

Het kazerneterrein ligt ten oosten van de stad Ede en kent een omvang van ca. 100 hectare. Het gebied

wordt omzoomd door de Veluwe, de stad Ede en de spoorlijn Utrecht-Arnhem. Voorafgaand aan het moment waarop Defensie in mei 2003 aankondigde de locatie te gaan verlaten liepen reeds meerdere gebiedsontwikkelingsinitiatieven in de directe omge-ving. De belangrijkste waren de ontwikkeling van de aangrenzende stationsomgeving ten westen van de locatie en de herontwikkeling van de voormalige ENKA-fabriek ten zuiden van de locatie. Zie figuren 31, 32, 33 en 34.



Figuur 31: Voormalige Kazerneterreinen



Figuur 32: Plangebieden Kazerneterrein



Figuur 33: Ontwikkelingsplan Kazerneterreinen



Figuur 34: Ontwikkelingsplan Ede-Oost

Vanwege de omvang van de kazerneterreinen en het belang van goede toekomstige ruimtelijke ordening van de oostkant van Ede heeft de gemeente Ede medio 2003 het initiatief genomen voor het Masterplan Ede-Oost. Binnen dit masterplan werden de kazerneterreinen integraal beschouwd met de aangrenzende ontwikke-lingen in de Spoorzone, de Parklaan en de ENKA locatie.

Het Masterplan werd in 2005 vastgesteld en bood, met behoud van cultuurhistorische waarden, ruimte voor 3.500 tot 4.500 woningen en 100.000 m² ten behoeve van het station, commercieel en maatschappelijk vast-goed. Opnieuw een flinke toevoeging voor Ede, terwijl de gebiedsontwikkeling Kernhem (ca 1.600 woningen) in Ede-Zuid nog maar net was opgestart. Na de vaststelling van het Masterplan is een gemeentelijk projectbureau voor het gebied opgericht met de naam Ede-Oost, later ‘Veluwe Poort’.

Gedurende de looptijd van de gebiedsontwikkeling van 2003 tot heden hebben zich meerdere conjuncturele ontwikkelingen voorgedaan. Op het moment van plan-vorming in de periode 2003 t/m oktober 2008 kende de vastgoedmarkt in Ede een grote vraag naar woningen. Vanaf oktober 2008 veranderde deze situatie als gevolg van de financiële crisis. Toen de gronden in februari 2011 werden overgedragen aan de gemeente was er sprake van een grote vraaguitval op de woningmarkt. In de periode vanaf 2014 trok de vastgoedmarkt weer aan, met een snellere verkooptijd en verhoging van de verkoopprijzen tot gevolg.

Grondbeleid en betrokken actoren

Toen in mei 2003 bekend werd dat Defensie de kazerneterreinen in Ede zou gaan sluiten werd het gesprek omtrent overname van de locatie opgestart tussen het Rijk (namens Defensie) en de gemeente Ede. Het Rijk wilde de locatie als gevolg van de centralisatie van Defensie afstoten en een hogere overheid dient haar bezit altijd eerst aan een lagere overheid aan te bieden. Zodoende was de gemeente Ede een logische partner. Aanvankelijk zouden alleen Maurits Noord en Zuid voor herontwikkeling vrijkomen, later zijn daar ook de Simon Stevin en Elias Beeckman kazernes aan toegevoegd. Een van de twee opties was om de herontwikkeling van de terreinen uit te voeren in een publiek-publieke samenwerking tussen het Rijk en de gemeente Ede. De andere optie was dat de gemeente Ede het zelfstandig zou oppakken. Om te komen tot goede grondprijs afspraken voor het plangebied is besloten om gezamenlijk de planvorming voor het gebied vorm te geven en op basis van de resultaten daarvan een residuele grondwaarde te bepalen. Uiteindelijk werd besloten dat de gemeente Ede solitair de herontwikkeling gaat oppakken en de gronden gaat verwerven. Na diverse onderhandelingen met het Rijk wordt in mei 2007 een koopovereenkomst gesloten. Er wordt een koopsom van ca. 60 mln. overeengekomen. Hierbij werd afgesproken dat het Rijk tijdens de ontwikkeling de bestaande panden en het terrein blijft beheren en dat zij de kosten voor het onderzoek naar- en het amoveren van niet gesprongen explosieven zou bekostigen in de periode t/m februari 2021. Voor alle overige kansen en risico's die zich kunnen voordoen in de gebiedsontwikkeling is de gemeente Ede vanaf dat moment verantwoordelijk.

Omdat het terrein op dat moment nog in gebruik is door Defensie wordt overeengekomen dat de gronden begin 2010 geleverd en betaald worden. Dit wordt uiteindelijk een jaar later als gevolg van de Uruzgan-crisis en de hieruit voortvloeiende wens van Defensie om de terreinen een jaar langer in gebruik te houden.

Met de aankoop door de gemeente ontstond een 100% publieke grondexploitatie. Ten tijde van het sluiten van de koopovereenkomst in 2007 is nog geen specifieke keuze gemaakt voor het uiteindelijke grondbeleid. De optie om de gebiedsontwikkeling alsnog over te dragen aan private partijen stond nog open. In 2009 is er door de gemeentelijk verantwoordelijken een plan van aanpak voor de Kazerneterreinen gemaakt. In dit plan van aanpak werd de voorkeur voor een publieke grondexploitatie uitgesproken. Dit vanwege de aanwezige expertise, de financiële businesscase en de wens om regie te houden op de ontwikkeling van het gebied. Het college van B&W en de gemeenteraad stemden in met dit plan van aanpak.

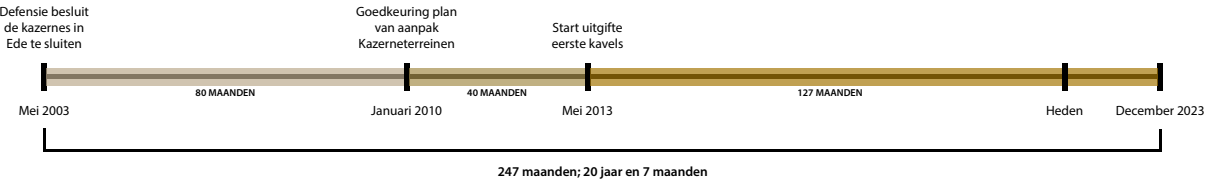
Voor de ontwikkeling van alle gebieden vallend binnen de contouren van het Masterplan Ede-Oost heeft de gemeente het projectbureau Veluwse Poort opgericht. Dit projectbureau bestond uit een projectdirecteur, projectmanagers voor het Kazerneterrein, station Ede-Wageningen, de Parklaan en het ENKA-terrein, een planeconoom vanuit Fakton en financiële en administratieve medewerkers. De projectmanager van de Kazerneterreinen vormde gezamenlijk met de projectdirecteur en de planeconoom van Fakton het kernteam voor de ontwikkeling van de Kazerneterreinen. Waar nodig werden zij in het proces ondersteund door deskundigen die ingehuurd werden via het 'concern' van de gemeente Ede. Het totale proces is uitgewerkt met eigen specialisten zoals stedenbouwkundigen en landschappers. Partijen die hierbij ondersteunden waren Goudappel Cofeng voor het verkeerskundige gedeelte en Palmbout als stedenbouwkundige supervisor. Gezien de gemaakte afspraken over de NGE's en het beheer van de panden bleef ook het Rijk nauw betrokken bij de ontwikkeling van het gebied.

Ingezette middelen

Het totale gebied werd aangekocht tegen een koopsom van ca 60 mln., de betaling hiervan vond plaats op het moment van levering in november 2011. Binnen de gemeente wordt de locatie ondergebracht bij het grond-bedrijf en gefinancierd met een langjarige lening vanuit de BNG. Eind 2016 is er een gedeelte ten behoeve van het World Food Center afgestoten, vanaf dat moment bedroeg de grondwaarde voor de Kazerneterreinen nog ca. 42,6 mln.

Het gebied is ontwikkeld door en onder supervisie van het gemeentelijk projectteam. Het gemeentelijk projectteam beschikte over de mankracht, kennis en kunde om zowel de planologische-, cultuurhistorische- als stedenbouwkundige werkzaamheden eigenhandig uit te voeren. Deze deskundigheid werd door het projectbureau ingehuurd bij het concern van de gemeente. Op het gebied van planeconomie werd telkens gewerkt met een planeconoom van Grondzaken in combinatie met een externe adviseur van Fakton, later Stadkwadraat en uiteindelijk geheel zelfstandig. Als gevolg van de gemaakte afspraken droeg het Rijk bij aan het beheer en de instandhouding van de bestaande opstallen en het amoveren van NGE's. Daarnaast werd gedurende de realisatiefase provinciale subsidie ontvangen voor de transformatie van enkele karakteristieke en monumentale panden.

FIGUUR 35: TOTALE DOORLOOPTIJD GEBIEDSONTWIKKELING KAZERNETERREINEN



5.2.1 Reconstructie van het proces

Het totale proces vanaf het moment dat Defensie te kennen gaf de terreinen te verlaten tot heden heeft een doorlooptijd van 218 maanden in beslag genomen. Rekening houdend met de huidige prognoses zal de gebiedsontwikkeling doorlopen tot eind 2023. Het totale proces gaat hierdoor naar verwachting 247 maanden, ofwel 20 jaar en 7 maanden, in beslag nemen. Het proces kenmerkt zich door de fasen; initiatief, haalbaarheid en realisatie. Net als bij de casus over de ENKA-locatie zijn in dit proces een aantal belangrijke besluiten genomen die deze fasen markeren. De tijdlijn uit figuur 35 geeft inzicht in de diverse fasen inclusief de fasemarkerende besluitvormingsmomenten.

In de volgende paragrafen wordt per fase inzicht gegeven in de belangrijkste besluitvormingsmomenten. Voor de periode tussen de besluitvormingsmomenten wordt beschouwd welke groepen van activiteiten zijn uitgevoerd, welke factoren de doorlooptijd hiervan bepaalden en op welke momenten er 'loops' als gevolg van wijzigende parameters op een of meerdere groepen van activiteiten ontstonden.

5.2.2 Initiatieffase

Besluitvormingsmomenten

De initiatieffase start met het besluit van Defensie om haar activiteiten te beëindigen op de locatie van de Kazerneterreinen in Ede. Vanaf dat moment raken het Rijk en de gemeente Ede met elkaar in gesprek over de nieuwe functie van de locatie. De gemeente Ede besluit het kazerneterrein integraal mee te nemen in het Masterplan Ede-Oost. Tegelijkertijd worden de eerste gesprekken gevoerd over overname van de locatie.

De initiatieffase wordt afgesloten met de goedkeuring van het plan van aanpak Kazerneterreinen in januari 2010. Hiermee wordt zowel het politieke als bestuurlijke

draagvlak voor het plan bestendigd en een startsein gegeven voor het opstarten van het haalbaarheids-onderzoek. In het plan van aanpak werd instemming gevraagd met de organisatorische, planologische en financiële uitgangspunten van de ontwikkeling van het Kazerneterrein. Door de goedkeuring van het plan van aanpak werd definitief ingestemd met het voeren van een actieve grondexploitatie.

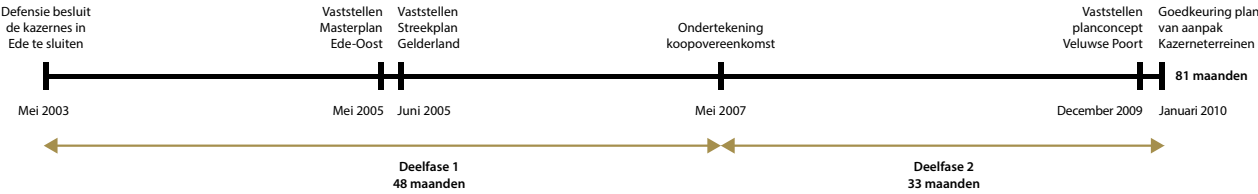
Het proces tussen het besluit van Defensie t/m de goedkeuring van het plan van aanpak Kazerneterreinen heeft in totaal 81 maanden (6 jaar en 9 maanden) in beslag genomen. In de tussenliggende periode hebben er vier procesbepalende besluitvormingsmomenten plaatsgevonden. Dit was het vaststellen van het Masterplan Ede-Oost, het vaststellen van het streekplan voor Gelderland, het sluiten van de koopovereenkomst tussen het Rijk en de gemeente Ede en het vaststellen van het planconcept Veluwse Poort, zie de tijdlijn in figuur 36.

Rekening houdend met het feit dat zowel het Masterplan als het streekplan Gelderland faciliterend waren aan de gesprekken omtrent de koopovereenkomst kan de initiatieffase in twee deelfasen worden opgeknipt; de activiteiten die zijn uitgevoerd tot het moment van het tekenen van de koopovereenkomst en de hierop aansluitende activiteiten t/m de goedkeuring van het plan van aanpak in januari 2010.

Groepen van activiteiten

Om te komen tot deze besluitvormingsmomenten is er uitvoering gegeven aan diverse samenhangende activiteiten die tenminste op deze momenten congruent met elkaar waren. Kenmerkend voor de uitvoering van deze activiteiten is dat zij elkaar onderling beïnvloeden en veelal gelijktijdig werden uitgevoerd. De navolgende reconstructie van activiteiten dient om die reden niet gelezen te worden als een volgtijdelijk proces, maar als een aantal interacterende 'lagen' van activiteiten.

FIGUUR 36: TIJDLIJN INITIATIEFFASE KAZERNETERREINEN



Deelfase 1: van het voornemen tot sluiting tot het sluiten van de koopovereenkomst

Nadat in mei 2003 bekend werd dat Defensie de kazerneterreinen in Ede zou gaan sluiten zijn er diverse activiteiten uitgevoerd om te komen tot een hernieuwde invulling van deze locatie. In eerste instantie wilden het Rijk en de gemeente Ede de locatie gezamenlijk tot ontwikkeling brengen. Later is er alsnog voor gekozen om de locatie zelfstandig tot ontwikkeling te brengen door de gemeente Ede. Om die reden moest er een koopovereenkomst tussen het Rijk en de gemeente Ede gesloten worden. Dit proces heeft ca. 48 maanden in beslag genomen. Alvorens tot definitieve overname afspraken te komen is ervoor gekozen om de tijd te nemen om een passend **programma** voor de terreinen te definiëren. Omdat er reeds meerdere initiatieven in de directe omgeving liepen is gekozen voor een integrale visievorming door middel van het Masterplan Ede-Oost. Gedurende dit masterplan traject zijn er diverse **ontwerpen** op vlekkenplan niveau uitgewerkt om zodoende verbeelding te kunnen geven aan de toekomstplannen voor Ede-Oost. Een echte locatie specifieke stedenbouwkundige uitwerking voor de Kazerneterreinen was op dat moment nog niet aan de orde, wel kon er het indicatieve **programma** uit afgelezen worden. Dit indicatieve **programma** gold als basis voor de eerste globale **grondexploitatie** die de gemeente Ede in samenspraak met Fakton opstelde. Een belangrijk aspect waarover in deze fase veel afstemming plaatsvond tussen het Rijk en de gemeente was de feitelijke staat van het terrein en de bijbehorende gevolgen voor de **grond-exploitatie**. Met name de omgang met de bestaande gebouwen, de aanwezige explosieven en het tijdelijk beheer van het terrein stond hierbij centraal. Zowel het programma, het ontwerp als de grondexploitatie werd in samenspraak tussen het Rijk en de gemeente Ede opgesteld en golden als basis voor de uitgangspunten voor de koopovereenkomst. Rekening houdend met de

grote woningbouw uitbreidingsopgave van de gemeente Ede achtten zowel de gemeente als het Rijk het van belang om **draagvlak** op te halen voor de plannen in Ede-Oost bij de Provincie. Vanuit dit oogpunt werd bij het opstellen van het provinciale Streekplan Gelderland gelobbyd voor de ontwikkeling van Ede-Oost. Het traject liep deels parallel met de uitwerking van het Masterplan, wat als gevolg had dat gemeente en Rijk hun ambities goed onderbouwd voor het voetlicht konden brengen. Met de uiteindelijke inbedding van de plannen in zowel het in mei 2005 vastgestelde Masterplan als in het in juni 2005 vastgestelde Streekplan Gelderland werd de basis gelegd voor de toekomstige **omgevingsrechtelijke** uitwerking.

Deelfase 2: van koopovereenkomst naar een goedgekeurd plan van aanpak

Nadat de koopovereenkomst was gesloten en duidelijk was dat de gemeente de herontwikkeling van de Kazerneterreinen op zou pakken ontstond bij de gemeente de behoefte het Masterplan verder uit te werken. Er werd capaciteit beschikbaar gesteld voor het opzetten van een kleinschalige projectorganisatie. Deze bestond uit een projectdirecteur voor geheel Veluwe Poort en een projectmanager voor de Kazerneterreinen. Met dit team werd gewerkt aan de vertaling van het bestemmingsplan naar een planconcept voor de Veluwe Poort en meer specifiek ook voor het Kazerneterrein. Het uitwerken van het in het Masterplan geschetste **programma** in meer concrete **verkavelingsstudies** en **planconcepten** stond hierbij centraal. Dit gaf naast inzicht in de ruimtelijke kwaliteit die geboden kon worden voor Ede, ook een gedetailleerder inzicht in de **financiële consequenties** van de planvorming. In een proces van rekenen en tekenen werd zowel vormgegeven aan een programmakader voor de herontwikkeling van het Kazerneterrein als aan de integrale ontwikkeling van

Ede-Oost. De overige plannen in het gebied waren onlosmakelijk met elkaar verbonden en dienden daarom in samenhang met elkaar opgepakt te worden. De gemeente werkte met een integrale **grondexploitatie Ede-Oost** en individuele grondexploitaties voor de publieke opgaven (Kazerneterreinen, Parklaan en de Spoorzone). Binnen de integrale grondexploitatie diende het zogenaamde 'zoet en zuur' met elkaar vermengd te worden. De gemeente Ede wilde dat het 'wonen' bij zou dragen aan de herinrichtingplannen rondom de Parklaan en de Spoorzone. Om zicht te hebben in deze integrale opgave werd het Masterplan door een proces van rekenen en tekenen nader uitgewerkt in het planconcept Veluwe Poort. Gelijktijdig liepen ook de financiële discussies tussen de gemeente Ede en AM/ASR over het kostenverhaal en de onderhandelingen tussen de gemeente Ede en het Rijk omtrent de leveringsafspraken. Deze onderhandelingen zorgden ervoor dat het proces op enkele momenten vertraging op liep doordat de financiële uitgangspunten en het planconcept op die momenten niet congruent met elkaar waren.

Rekening houdend met het gegeven dat de opgave een grote publieke impact zou hebben op- en in de gemeente Ede is in dit stadium gewerkt aan het creëren van **draagvlak** bij zowel omgeving als politiek. De directe omgeving zou immers te maken krijgen met een met flinke uitbreiding gepaard gaande herontwikkeling van het gebied. Ook het draagvlak van de gemeenteraad

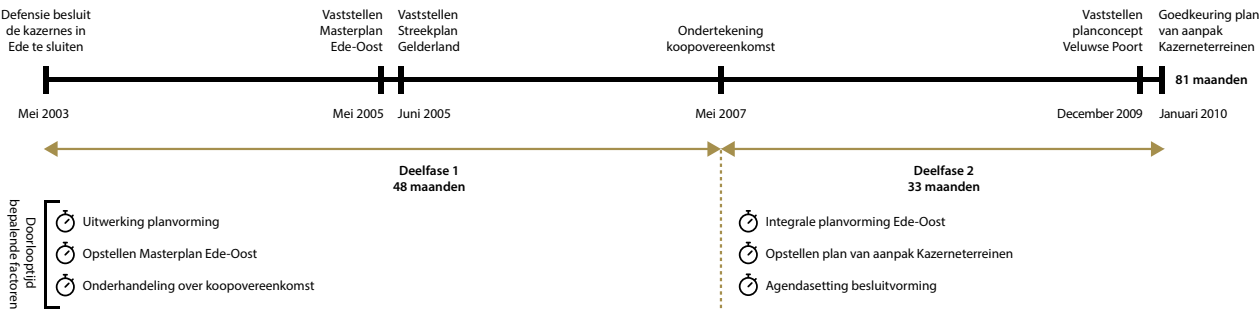
was in deze fase van groot belang. Zij werd geïnformeerd over de planvorming inclusief de bijbehorende financiële consequenties. Doordat zowel omgeving als politiek betrokken waren bij de planvorming ontstond er weinig weerstand tegen het planconcept en werd het in 2009 vastgesteld door de gemeenteraad. De inhoud van- en het **draagvlak** over de diverse groepen van activiteiten kwam op dit moment samen, waardoor een besluit mogelijk was. Vanaf dit moment veranderde de naam van het integrale project van Ede-Oost in Veluwe Poort.

Direct na de vaststelling van het planconcept werd er door de projectmanager van de gemeente een plan van aanpak voor de Kazerneterreinen opgesteld. In dit plan werd een voorstel gedaan voor de projectaanpak en de projectbeheersing (GROTIK). In dit plan kwamen de voorlopige uitkomsten en doelstellingen voor **alle groepen van activiteiten** samen. Het plan werd in januari 2010 vastgesteld door het MT Grondzaken. Het college van B&W en de gemeenteraad werden geïnformeerd. Hiermee werd een definitieve keuze gemaakt voor het uitvoeren van het project middels actief grondbeleid.

Doorlooptijd bepalende factoren

Uit de reconstructie van de besluitvormingsmomenten en de uitgevoerde activiteiten blijkt dat de doorlooptijd van de initiatieffase door een aantal factoren werd bepaald. In figuur 37 zijn de meest doorlooptijd-bepalende factoren per deelfase weergegeven.

FIGUUR 37: TIJDLIJN INITIATIEFFASE INCLUSIEF DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN KAZERNETERREINEN



5.2.3 Haalbaarheidsfase

Besluitvormingsmomenten

De haalbaarheidsfase start nadat de gemeente Ede een definitieve ‘GO’ gegeven heeft op **het plan van aanpak** Kazerneterreinen en hiermee de ontwikkeling van de Kazerneterreinen. Tezamen met het Masterplan en het planconcept Veluwse poort vormde dit de basis voor de verdere uitwerking in de haalbaarheidsfase.

De haalbaarheidsfase wordt afgesloten doordat in mei 2013 wordt **gestart met de uitgifte van de eerste kavels**. Door de uitgifte van de kavels werd de verplichting aangegaan om de gebieden bouwrijp te maken en de realisatiefase op te starten. Op het moment dat dit besluit werd genomen liep de bestemmingsplanprocedure nog volop. De start van de kaveluitgifte en het bouwrijp maken van delen van het terrein startte voorafgaand aan het onherroepelijk worden van het bestemmingsplan in januari 2014.

De totale haalbaarheidsfase heeft hiermee 40 maanden in beslag genomen. In deze fase zijn er relatief veel met elkaar samenhangende besluiten genomen om voortgang in het proces te organiseren. De belangrijkste waren de goedkeuring van het plan van aanpak Kazerneterreinen, de vaststelling van het bestemmingsplan ‘tijdelijk beheer’, de levering van de gronden, het vaststellen van het ontwikkelplan en de publicatie van het ontwerp bestemmingsplan, zie de tijdlijn in figuur 38.

Rekening houdend met de te nemen besluiten kan de haalbaarheidsfase worden onderverdeeld in twee deelfasen. De eerste deelfase loopt t/m de levering van de gronden. Deze fase staat vooral in het teken van de onderhandeling tussen de gemeente en het Rijk en de vormgeving van het ontwikkelingsplan. In de tweede

deelfase lopend tot de uitgifte van de eerste kavels ligt de nadruk op het in procedure brengen van de planvorming en de uitvoerende werkzaamheden.

Groepen van activiteiten

Navolgend zijn de uitgevoerde groepen van activiteiten per deelfase uitgewerkt. Net als in de initiatieffase geldt hiervoor dat de activiteiten elkaar onderling beïnvloeden en veelal gelijktijdig worden uitgevoerd. Op de momenten van besluitvorming komen de diverse groepen van activiteiten samen en zijn congruent met elkaar.

Deelfase 1: van plan van aanpak naar levering van de gronden

Binnen het plan van aanpak werd zowel aandacht besteed aan de ontwikkeling van het gebied als aan het tijdelijke beheer hiervan. Rekening houdend met de gefaseerde ontwikkeling dienden grote delen van het gebied een tijdelijke invulling te krijgen. Ten behoeve van dit beheer zijn er een aantal stappen doorlopen; er werd een bestemmingsplan ‘tijdelijk beheer’ opgesteld, er werd besloten gebouwen met een laagwaardige cultuurhistorische status te slopen en er werd een strategie ten behoeve van ‘placemaking’ en fasering uitgewerkt.

Tegelijkertijd werd er vanaf januari 2010 gestart met de definiëring van het **programma** en de uitwerking van het bijbehorende stedenbouwkundig ontwerp. Het **stedenbouwkundig ontwerp** werden door stedenbouwkundigen en landschappers die in dienst waren van de gemeente Ede uitgewerkt. In nauw overleg met de overige disciplines in het projectteam, waaronder Fakton als planeconoom, werd het plan uitgewerkt. Vanwege de integraliteit in het projectteam is dit in een voortdurend proces van rekenen en tekenen doorlopen en werden alle ontwerptechnische gevolgen verwerkt in de **grondexploitatie**.

FIGUUR 38: TIJDLIJN HAALBAARHEIDSFASE KAZERNETERREINEN



Een ander belangrijk aspect dat van grote invloed was op met name de kostenkant van de **grondexploitatie** was de afspraak met het Rijk omtrent de levering van het gebied. Bij de koopovereenkomst van het gebied werd afgesproken dat het Rijk het terrein vrij van explosieven zou opleveren en dat het de gemeente zou ondersteunen in de exploitatie van het gebied. Over de exacte invulling van deze afspraken werd vanaf 1 juli 2009 t/m december 2010 onderhandeld. Er werd afgesproken dat het Rijk gedurende een periode van 10 jaar alle kosten voor het onderzoek naar- en het amoveren van NGE's voor haar rekening zou nemen en dat zij na levering de panden zou blijven beheren.

Hiermee ontstond zekerheid voor de **grondexploitatie**, waardoor er voldoende **draagvlak** bij de gemeente was om de leveringsafspraken vast te leggen en de gronden te leveren. De levering zou aanvankelijk begin 2010 plaats vinden, maar werd met een jaar vertraagd vanwege de Uruzgan-crisis. Om die reden had Defensie het terrein een jaar langer nodig dan gepland en werd de grond uiteindelijk geleverd op 3 februari 2011. De gemeente benutte dit ‘extra’ jaar voor het vormgeven van het tijdelijk beheer van het terrein.

Na de levering van de gronden wordt verder gewerkt aan de uitwerking van het **programma**, de **stedenbouwkundige uitwerking**, de ontwikkelingsstrategie en de **financiële aspecten**. De visie uit het planconcept Veluwse Poort wordt uitgewerkt in een ontwikkelingsplan voor de Kazerneterreinen. Het ontwikkelingsplan moet gaan gelden als een kaderstellend document voor de verdere planontwikkeling en zal hiermee een leidraad vormen voor zowel de projectorganisatie als voor de toekomstige opstalontwikkelaars. Het ontwikkelingsplan, inclusief de grondexploitatie, wordt in juni 2011 vastgesteld door de gemeenteraad, hiermee werd het **politiek draagvlak** voor de planuitwerking bestendigd.

Deelfase 2: van levering van gronden t/m de start van de eerste kaveluitgiften

Nadat het ontwikkelingsplan is vastgesteld starten de voorbereidingen voor de bestemmingsplanprocedure. Vanaf begin 2012 wordt gewerkt aan het opstellen van het bestemmingsplan en het beeldkwaliteitsplan. De plannen werden opgesteld door eigen medewerkers van de gemeente Ede. Net als bij de voorgaande planuitwerking wordt ook de **grondexploitatie** voortdurend getoetst en geüpdatet door de planeconoom van Fakton. De besluitvorming in het college van B&W en de gemeenteraad omtrent het bestemmingsplan verliep voorspoedig. Dit werd veroorzaakt door de bekendheid van de plannen, het vertrouwen in de betrokken medewerkers en de bijbehorende grondexploitatie. Medio 2012 werd het bestemmingsplan ter inzage gelegd,

naast de reguliere procedure tijden kreeg men eveneens te maken met bezwaren. Dit zorgde ervoor dat de bestemmingsplanprocedure doorliep tot in de realisatiefase.

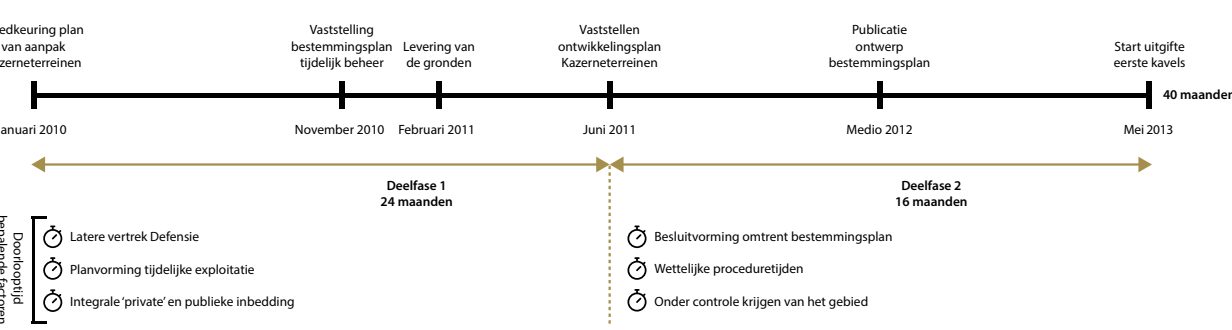
Tegelijkertijd lopen de voorbereidingen voor het tijdelijk beheer van het terrein volop. Om het gebied onder controle te krijgen is er veel aandacht geweest voor het beheerplan en is de bewuste keuze gemaakt om het gebied het eerste jaar na overdracht nog niet open te stellen voor bezoekers. De gemeente Ede wilde er zeker van zijn dat zij het gebied ‘onder controle had’ en met de openstelling een verantwoordelijke keuze maakten. Eind 2011 wordt gestart met de aanbesteding voor de sloop van de eerste panden in het gebied, nadat de eerste sloopwerkzaamheden zijn uitgevoerd worden de deelgebieden Elias Beeckman en Maurits-Noord begin 2012 opengesteld voor publiek. In diverse gebouwen worden tijdelijke initiatieven ten behoeve van de marketing van het gebied ontplooit. Met deze marketing wordt gewerkt aan het **draagvlak** voor het gebied. Zowel voor de inwoners van Ede als voor de geïnteresseerde kavel- of gebouwkopers.

In mei 2013 start de gemeente met de uitgifte van de eerste kavels en gebouwen op het terrein. Er wordt een uitgifte strategie opgesteld en gestart met de belangstellendenregistratie. Ook wordt het eerste pand, de Frisokazerne, verkocht. Hiermee wordt invulling gegeven aan de realisatie van het beoogde **programma** en worden inkomsten gegenereerd voor de **grondexploitatie**. Als gevolg van de crisis op de woningmarkt was de animo van de belangstellenden, rekening houdend met de gewenste grondwaarde, beperkt.

Doorlooptijdbepalende factoren

Uit de reconstructie van de besluitvormingsmomenten en de uitgevoerde activiteiten blijkt dat de doorlooptijd van de haalbaarheidsfase door een aantal factoren werd bepaald. In figuur 39 zijn de meest doorlooptijd bepalende factoren per deelfase weergegeven.

FIGUUR 39: TIJDLIJN HAALBAARHEIDSFASE INCLUSIEF DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN KAZERNETERREINEN



5.2.4 Realisatiefase

Besluitvormingsmomenten

De realisatiefase werd in mei 2013 gestart met de **uitgifte van de eerste particuliere kavels**, projectmatige kavels en enkele monumentale panden. Met de uitgifte van de kavels ging de gemeente de verplichting aan om de gronden bouwrijp te maken en de uitvoering op te starten. Vanaf medio 2013 is gestart met het bouwrijp maken van de locaties die deel uitmaakten van de eerste uitgifte fase.

De realisatiefase is momenteel nog niet afgesloten, maar zal **naar verwachting eind 2023** eindigen. Op dat moment verwacht de gemeente Ede dat de opstallen op de projectmatige kavels gereed zijn, de gebouwen over zijn gedragen en het gebied woonrijp is gemaakt. Omdat deze beheerfase in de toekomst ligt is deze fase niet meegenomen in dit onderzoek.

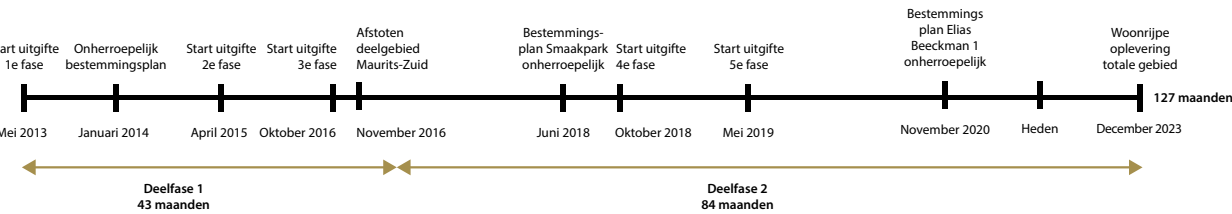
De realisatiefase van de Kazerneterreinen kent een doorlooptijd van ca. 127 maanden, ofwel 10 jaar en 7 maanden. De gebiedsontwikkeling van de Kazerne-terreinen kent, net als ENKA, meerdere deelfasen.

Als gevolg hiervan lopen de haalbaarheidsfase en de realisatiefase van de verschillende deelprojecten door elkaar. In de praktijk is er hiermee geen sprake van een hard overgangsmoment voor de totale gebieds-ontwikkeling. Vanwege het feit dat beide casusprojecten in dit onderzoek ditzelfde uitgangspunt kennen is er binnen dit onderzoek voor gekozen deze harde overgang aan te houden.

De doorlooptijd van de realisatiefase werd in grote mate bepaald door de verkoopsnelheid van de kavels en de gebouwen. Afhankelijk van de verkoopsnelheid werden er nieuwe deelgebieden in verkoop gebracht en bouwrijp gemaakt. Het totale gebied is in vijf fasen in verkoop gegaan, de startmomenten hiervan vormden vanuit het perspectief van de doorlooptijd de meest belangrijke besluitvormingsmomenten. Deze momenten zijn uitgewerkt in de tijdlijn weergegeven in figuur 40.

De situatie op de woningmarkt vormde een belangrijke invloedfactor op de doorlooptijd. Binnen de doorlooptijd van de realisatiefase was er sprake van een laag- en een hoogconjunctuur op de woningmarkt. In de

FIGUUR 40: TIJDLIJN REALISATIEFASE KAZERNETERREINEN



periode tot 2016 was er sprake van een markt met beperkte vraag naar woningen en een daling van de verkoopprijzen. Vanaf 2016 was er een kentering op de woningmarkt zichtbaar, dit vertaalde zich in een stijging van de verkoopaantallen, verkoop snelheid en verkoopopbrengst. Rekening houdend met het effect van de marktsituatie op de doorlooptijd is in deze reconstructie een onderscheid gemaakt in twee deelfasen; de fase t/m 2016 en de fase vanaf 2016. Door het maken van deze opsplitsing kan per deelfase worden beschouwd welke factoren, naast de woningmarkt-ontwikkeling, doorlooptijdbepalend waren in het proces.

Groepen van activiteiten

Navolgend zijn de uitgevoerde groepen van activiteiten per deelfase uitgewerkt. Net als in de initiatief- en haalbaarheidsfase geldt hiervoor dat de activiteiten elkaar onderling beïnvloeden en veelal gelijktijdig worden uitgevoerd. Op de momenten van besluitvorming komen de diverse groepen van activiteiten samen en zijn congruent met elkaar.

Deelfase 1 Vanaf de eerste start uitgifte t/m de kentering in de markt in 2016

Na een jaar van voorbereiding en 'placemaking' op de locatie werd in mei 2013 gestart met de uitgifte van de eerste kavels en gebouwen. Er is een bewuste keuze gemaakt voor het **programma** dat als eerste op de markt werd gebracht. Het ging om kavels die gelegen waren in deelgebied Maurits-Noord en bestaande gebouwen op deelgebied Elias Beekman. Rekening houdend met de gewenste levendigheid in het gebied en de fasering van de sloop- en bouwrijp maak werkzaamheden was dit een logische keuze. Als gevolg van de woningmarkt-situatie verliep de eerste uitgifte moeizaam. Uiteindelijk werden er twee lokale partijen geselecteerd, naast een woningcorporatie, die het aandurfd en de eerste woningen te realiseren op het Kazerneterrein. Met hen werden **koopovereenkomsten** gesloten en afspraken gemaakt omtrent de levering. Nu er zekerheid was over de opbrengsten van de eerste deelgebieden werd de **grondexploitatie** hierop aangepast. De opbrengstwaarden waren lager dan in de oorspronkelijk **grondexploitatie** was opgenomen. Toch werd hiermee genoeg genomen om de ontwikkeling van het gebied op gang te brengen. Deze keuze werd in nauwe afstemming met de politiek gemaakt en kon daardoor ook op hun **draagvlak** rekenen.

Ter voorbereiding op deze uitgften is gewerkt aan een **bestek** ten behoeve van het bouwrijp maken van het gebied. Het **bestek** is in nauwe samenspraak met het Rijk opgesteld. De activiteiten die onder de verantwoordelijkheid vielen van het Rijk, zoals het slopen van gebouwen en het verwijderen van explosieven werden

zoveel mogelijk geïntegreerd met de werkzaamheden ten behoeve van het **bouwrijp maken**. Daarnaast werd er zo veel mogelijk gebruikgemaakt van de reeds bestaande wegenstructuur, als gevolg hiervan bleef deze structuur ook bij de uitwerking van de inrichtingsplannen in een later stadium een belangrijk raamwerk. Ten behoeve van de **uitvoerende werkzaamheden** heeft de gemeente Ede via aanbestedingen partners per deelgebied geselecteerd. Medio 2013 werd gestart met de fysieke civiele werkzaamheden, in november 2013 wordt begonnen met de restauratie en verbouwing van de Frisokazerne en medio 2014 start de eerste opstalontwikkelaar met de realisatie van de eerste 85 woningen.

Voorafgaand aan de realisatie van de eerste woningen wordt in januari 2014 het **bestemmingsplan onherroepelijk**. Hiermee ontstond een titel voor het aanvragen van de bouwvergunningen voor de realisatie van de eerste woningen binnen het gebied. De bestaande gebouwen konden worden gerealiseerd binnen het bestemmingsplan tijdelijk beheer. De **bestemmingsplanprocedure** liep vertraging op doordat het plan in behandeling werd genomen bij de Raad van State. De omvang van de woningbouwprogrammering was het discussiepunt dat nog openstond. In het vastgestelde bestemmingsplan was geen limiet op de te realiseren woningen gezet, na overleg tussen de Raad van State en de gemeente Ede is besloten dit aantal te maximeren tot de huidige 1850 woningen en waren de bezwaren tegen het vaststellen van het bestemmingsplan van tafel.

In 2014 worden er in totaal 89 nieuwbouwkavels en 2 gebouwen geleverd, de overige 10 nieuwbouwkavels uit de eerste fase worden in 2015 geleverd aan de kopers. Tegelijkertijd wordt eind 2014 de **belangstellenden registratie** opgestart voor de uitgifte van de tweede deelfase. De tweede deelfase bestaat uit woningen en gebouwen die gelegen zijn in de deelgebieden Maurits Noord en Elias Beekman. In 2015 worden koopovereenkomsten gesloten voor enkele stallen, het H-gebouw 11, het Elias Beekman complex en het Boddegat. Dit heeft tot gevolg dat er in 2016 in totaal 79 nieuwbouwkavels worden geleverd. De koopovereenkomst voor het Boddegat wordt medio 2016 ontbonden, er wordt na hernieuwd overleg een andere wijze van contractering overeengekomen met het CPO collectief.

Tegelijkertijd wordt in de eerste helft van 2015 gestart met het **VO-inrichtingsplan** voor Maurits Noord, het **VO-inrichtingsplan** voor Elias Beekman en het **DO-inrichtingsplan** voor Maurits Noord 1&2. Eind 2015 waren deze plannen gereed en werden zij

gebruikt als onderlegger voor de navolgende verkoop-overeenkomsten en de werkzaamheden ten behoeve van het bouw- en woonrijp maken.

Nu de ontwikkeling van de deelgebieden Maurits Noord en Elias Beeckman volop liepen werd ook de ontwikkeling van deelgebied Simon Stevin actief opgepakt. Vanaf begin 2015 wordt gewerkt aan een **uitwerkingsplan** en een **beeldkwaliteitsplan**, deze plannen worden in maart 2016 vastgesteld en gelden vanaf dat moment als de onderlegger voor de ontwikkeling van dit deelgebied.

Doordat de marktsituatie weer begon aan te trekken én vanwege de behoefte opbrengsten te realiseren om de badkuip van de **grondexploitatie** minder diep te laten worden, heeft de gemeente Ede ervoor gekozen in 2016 en 2017 met een groter aantal kavels en gebouwen in verkoop te gaan. Dit betekende dat de uitgifte strategie werd aangepast en er meer deelvelden naar de markt werden gebracht. De derde deelfase die bestond uit tien deelvelden werd in oktober 2016 officieel in verkoop gebracht.

Gedurende de realisatiefase werden de kosten en opbrengsten zoals deze opgenomen waren in de **grondexploitatie** daadwerkelijk gerealiseerd. Doordat planvorming en realisatie van diverse deelgebieden in de realisatiefase door elkaar liepen kende de beheersing van de **grondexploitatie** twee focuspunten. Enerzijds het ontwikkelen en optimaliseren van plannen en hiermee het kosten en batenplaatje van de **grondexploitatie** en anderzijds het sturen op het waarmaken van de ingeschatte kosten en opbrengsten gedurende de verkoop en realisatie van de deelgebieden.

Deelfase 2: vanaf de kentering in de markt in 2016 tot heden

Het deelgebied Maurits Zuid wordt in november 2016 afgestoten ten behoeve van de ontwikkeling van het World Food Center. De ontwikkeling vormt daarna geen onderdeel meer van de gebiedsontwikkeling van de Kazerneterreinen. Voor het projectteam heeft dit tot gevolg dat zij de **planvorming** voor dit gebied niet hoeven uit te werken. Voor een klein deel van Maurits-Noord werd een aanpassing van het bestemmingsplan gerealiseerd dat medio 2018 onherroepelijk werd. Het veld werd **herontworpen** tot ‘Smaakpark’ en vormde een schakel tussen het toekomstige World Food Centre en de ontwikkeling van de overige deelgebieden.

In het aantal leveringen dat plaatsvond in 2017 was op te merken dat de verkoopaantallen van de derde fase flink hoger waren dan die van de voorgaande fasen en dat ook de markt weer aantrok. In totaal werden er in 2017 141 nieuwbouwkavels en 7 gebouwen geleverd,

een uitgifterecord voor de Kazerneterreinen. De grotere omvang van het aantal koopovereenkomsten dwong de gemeente om duidelijkere **afspraken omtrent de kwaliteit en planvorming** vast te leggen in de verkoopdocumentatie. In deze verkoopdocumentatie stond omschreven welke eisen werden gesteld aan **programma, woningtypologie, architectuurstijl en doorlooptijd**. Om de doorlooptijden te versnellen werden er afspraken gemaakt over het moment waarop de opstalontwikkelaar diende te starten met de bouw van de woningen. Dit afsprakenkader heeft ertoe geleid dat de verkoop van de kavels en de ontwikkeling van de verschillende velden in harmonie werden doorlopen. Alle plannen moesten daarnaast worden getoetst bij de **Supervisor Veluwe Poort**; Jaap van de Bout van Rijnbout. De grotere uitgifte had een positief effect op de **grondexploitatie** hiermee konden vertraagde inkomsten alsnog weer worden ‘ingehaald’. Daarnaast hadden ook de stijgende prijzen op de woningmarkt een positief effect, dit zorgde ervoor dat er hogere grondprijzen werden gerealiseerd dan was geprognosticeerd in de **grondexploitatie**.

In oktober 2018 werd in verkoop gegaan met de vierde fase. De projectmatige kavels werden via tenderprocedures verkocht aan verschillende ontwikkelaars. Als gevolg van deze verkopen werden er in 2018 nog eens 163 nieuwbouwkavels en 3 gebouwen (gebouw 18 (MN), logiegebouw 2 (EBK) en logiegebouw 5 (EBK)) geleverd. Ook voor de uitgifte van deze kavels werd gewerkt met **ambitiedocumenten** en een **beoordelingsteam** zij vormden het toetsingskader voor de te realiseren projecten.

Ondanks dat de marktsituatie goed is worden er in de periode eind 2018 en begin 2019 toch een aantal kavels teruggegeven aan de gemeente en is een van de kavels (SSK 9) niet gegund omdat de gemeente Ede de plankwaliteit van de indieningen van onvoldoende kwaliteit vond. De projectmatige woningverkopen in het duurdere segment blijken tegen te vallen, dit heeft latere levering/vertraging op SSK10a-zuid en ontbinding van SSK4b/7 tot gevolg. Ook de haalbaarheid van het voormalige kantinegebouw en de tegenoverliggende villa lijkt moeizaam tot stand te komen. De koper krijgt de tijd t/m eind 2019 om de businesscase op orde te krijgen, met als gevolg een vertraagde levering en latere inkomsten voor de **grondexploitatie**.

In juni 2019 wordt een besluit genomen over de **vergroting van de geplande school** in het deelgebied Elias Beeckman (EBK5). Een ontwikkeling van een school met 9 lokalen was reeds opgenomen in het plan, maar omdat de omvang van de school groter zou worden vond er een bestemmingsplanwijziging plaats ten behoeve

van de ontwikkeling van deze school. Daarnaast wordt er in 2019 gestart met de **programmamedefinitie** en de **planuitwerking van deelgebied EBK5**, dit betreft een deelgebied (voor-malige Atletiekbaan) dat nog niet is uitgewerkt en de gemeente Ede wenste aan te vullen op de planvorming. De uitwerking van de plannen leidden tot veel weerstand van de direct omwonenden op het Kazerneterrein. Om **draagvlak** te organiseren hebben er meerdere informatie- en participatiebijeenkomsten plaatsgevonden en zijn er een aantal kleine aanpassingen doorgevoerd in het plan. Het gewijzigde bestemmingsplan is op 5 november 2020 door de gemeenteraad vastgesteld en begin 2021 onherroepelijk geworden.

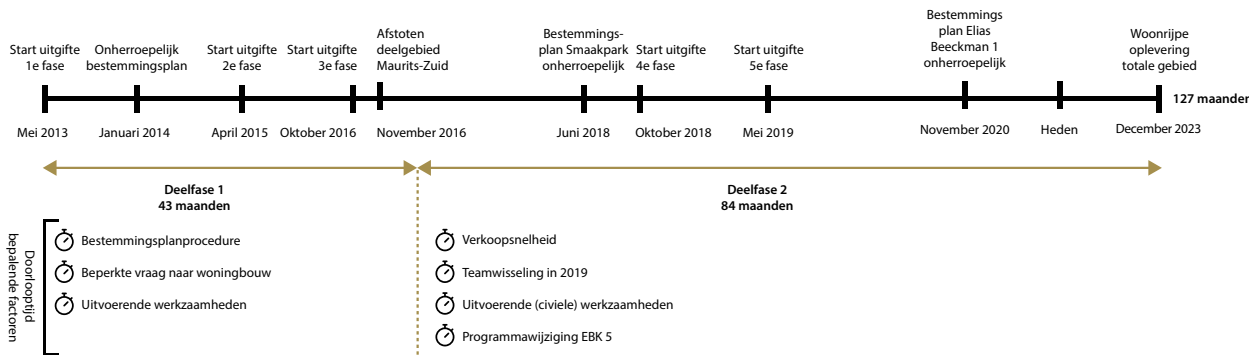
Mei 2019 werd in verkoop gegaan met fase 5. Dit leidden tot de levering van 153 nieuwbouwkavels en 3 gebouwen (Bergansius (MN), gebouw 2 (EBK) en gebouw 8 (MN)) in 2019. De overige 46 kavels en 1 gebouw (Smaakpark MN) uit de vijfde verkoopfase worden in 2020 geleverd. In aanvulling hierop worden er in 2021 nogmaals 190 nieuwbouwkavels en 1 gebouw geleverd. De 146 kavels die in 2021 werden verkocht zijn medio juli 2021 bijna allemaal geleverd. Anno 2021 zijn er nog 3 gebouwen waarvan de verkoop nog moet plaats vinden, het gaat om gebouw 14 (MN), gebouw 3 (MN) en gebouwen noord (EBK). Naar verwachting zullen deze gebouwen in 2022 worden verkocht, zodat de gebiedsontwikkeling eind 2023 kan worden afgerond.

Volgend op de verkoop en de realisatie van de kavels werden de verschillende deelgebieden ieder jaar **bouwen woonrijp** gemaakt. In 2018 wordt gestart met het aanleggen van een warmtenet voor het gebied, dit zorgt ervoor dat de eerste gasloze woningen in 2018 konden worden gerealiseerd. Gedurende de gehele looptijd van de realisatiefase wordt er door het Rijk detectieonderzoek gedaan naar niet gesprongen explosieven. Tot februari 2021 liep de termijn waarop de gemeente kosten voor het amoveren van niet gesprongen explosieven kon verhalen op het Rijk af. Voorafgaand zijn alle inventarisaties uitgevoerd en waar nodig explosieven opgeruimd en wordt het gebied als ‘niet verdacht’ aangemerkt. In totaal zijn er 78 onderzoeken gedaan en 4 daadwerkelijke bommen gevonden en geamoveerd. Begin 2021 worden het Heidepark en het Bospark aangelegd. Het woonrijp maken van het terrein zal naar verwachting eind 2023 gereed zijn. Het openbaar gebied blijft in eigendom bij de gemeente Ede.

Doorlooptijdbepalende factoren

Uit de reconstructie van de besluitvormingsmomenten en de uitgevoerde activiteiten blijkt dat de doorlooptijd van de realisatiefase door een aantal factoren werd bepaald. In figuur 41 zijn de factoren die de meeste invloed hadden op de doorlooptijd per deelfase nader toegelicht en uitgewerkt.

FIGUUR 41: TIJDLIJN REALISATIEFASE INCLUSIEF DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN KAZERNETERREINEN



06. Casusvergelijking

Zowel de gebiedsontwikkeling van de ENKA locatie als die van het Kazerneterrein vonden plaats in de periode tussen 2003 en heden, kenden beide een grote omvang van bij aanvang respectievelijk ca. 1.300 en 1.850 woningen en bij realisatie respectievelijk 1.525 en 1.250 woningen. Bij beide ontwikkelingen was de herbestemming van bestaande monumentale gebouwen onderdeel van de opgave. De ligging van de gebieden maakte dat er sprake was van een overkoepelend masterplan en een integraal projectbureau voor beide projecten. Het grote verschil tussen beide locaties is het gevoerde gemeentelijk grondbeleid. Het ENKA terrein betrof een 100% private gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente faciliterend gemeentelijk grondbeleid voerde, terwijl de ontwikkeling van de Kazerneterreinen een 100% publieke gebiedsontwikkeling betrof en de gemeente hiermee actief grondbeleid voerde.

De contextuele homogeniteit van de gebieden maakt het mogelijk om een vergelijk te maken van de doorlooptijd van het totaal en per fase, om zodoende inzicht te krijgen in het effect dat grondbeleid heeft op de doorlooptijd. Ten eerste wordt geanalyseerd of er aanwijsbare verschillen te herkennen zijn tussen de gebiedsontwikkelingen, hierbij wordt bewust stilgestaan bij 1.) de snelheid waarmee de individuele activiteiten zijn uitgevoerd, 2.) de effectiviteit en kwaliteit van de interacties tussen de groepen van activiteiten en 3.) de snelheid van besluitvorming. Vervolgens wordt beschouwd welke doorlooptijdbepalende factoren aan deze verschillen ten grondslag lagen en hiermee het verschil in doorlooptijd tussen beide gebiedsontwikkelingen hebben bepaald.

Om te voorkomen dat de factoren die het verschil in doorlooptijd bepaalden ten onrechte worden toegewezen aan het grondbeleid wordt aansluitend in paragraaf 7.5

beschouwd of het effect van deze doorlooptijdbepalende factoren een relatie heeft met het grondbeleid of dat hier andere factoren aan ten grondslag liggen.

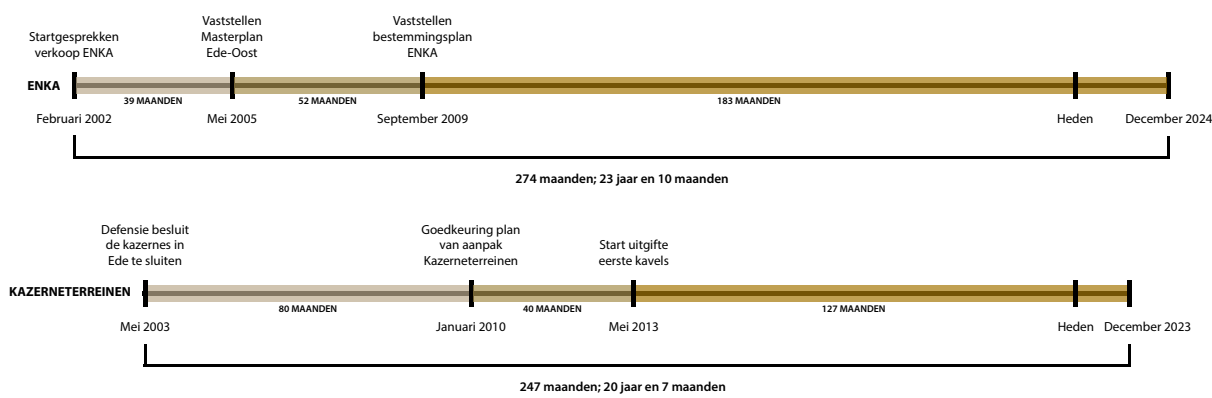
6.1 Totale doorlooptijd

De gebiedsontwikkeling van de ENKA terreinen kent een doorlooptijd van 274 maanden, ofwel 23 jaar en 10 maanden, de gebiedsontwikkeling van de Kazerneterreinen een 27 maanden kortere doorlooptijd van 247 maanden, ofwel 20 jaar en 7 maanden. Deze doorlooptijden inclusief het onderscheid per fase, zijn uitgewerkt in figuur 42.

Rekening houdend met het gevoerde grondbeleid is uit deze vergelijking op te maken dat de private gebiedsontwikkeling (ENKA) waarbij faciliterend gemeentelijk grondbeleid wordt toegepast een langere doorlooptijd kent dan de gebiedsontwikkeling waarbij actief gemeentelijk grondbeleid is toegepast (Kazerneterreinen). Vergelijken we de overall doorlooptijd van beide gebiedsontwikkelingen dan valt vooral op dat het verschil in doorlooptijd wordt veroorzaakt door de doorlooptijd van de realisatiefasen. De realisatiefase van ENKA neemt 183 maanden in beslag, terwijl de realisatiefase van de Kazerneterreinen 127 maanden in beslag neemt. Een verschil van 4 jaar en 8 maanden. Een ander opvallend aspect is het verschil in doorlooptijd van de initiatieffase. Deze laat een tegenovergesteld effect zien; de doorlooptijd van de initiatieffase van ENKA (faciliterend gemeentelijk grondbeleid) is half zo lang als die van de Kazerneterreinen (actief gemeentelijk grondbeleid).

In de navolgende paragrafen wordt ingezoomd op de oorzaken van het verschil in doorlooptijd per fase.

FIGUUR 42: VERGELIJK TOTALE DOORLOOPTIJD GEBIEDSONTWIKKELINGEN ENKA & KAZERNETERREINEN



06. Casusvergelijking

6.2 Initiatieffase

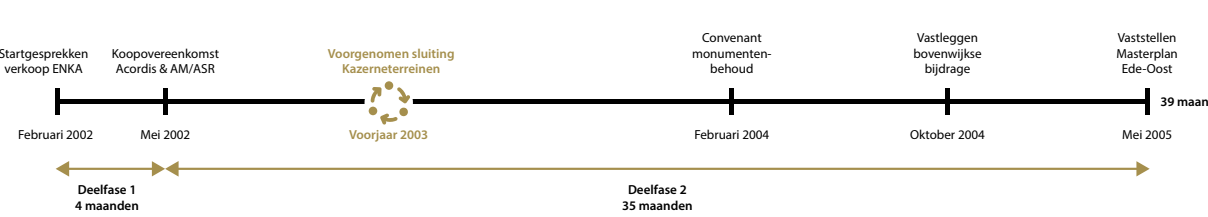
De initiatieffase van ENKA kende een doorlooptijd van 39 maanden en nam daarmee de helft van de 80 maanden durende initiatieffase van de Kazerneterreinen in beslag. In de reconstructie zijn de initiatieffasen van beide gebiedsontwikkelingen opgedeeld in twee deelfasen; het proces t/m de koopovereenkomst en het proces daarna. Het grootste verschil in doorlooptijd wordt veroorzaakt door de fase om te komen tot de koopovereenkomst. Bij ENKA nam dit 4 maanden in beslag, terwijl dit bij de Kazerneterreinen 48 maanden duurde. De tweede deelfase had een gelijkwaardige doorlooptijd en duurde bij beide gebiedsontwikkelingen circa 3 jaar, zie figuur 43 en 44.

Het verschil in doorlooptijd om te komen tot de koopovereenkomst werd grotendeels veroorzaakt door de druk die vanuit de verkoper, danwel de concurrentie vanuit de markt werd veroorzaakt. Iets dat ook wel uitgedrukt zou kunnen worden als het 'momentum' om de koopovereenkomst te sluiten. Daar waar Acordis als verkoper van de ENKA-locatie zekerheid wilde over zijn bedrijfsverplaatsing en daarmee behoefte had aan snelheid om te komen tot een koopovereenkomst, ontbrak deze focus op snelheid bij de Kazerneterreinen. Defensie had te kennen gegeven de terreinen te verlaten, maar zou dit fysiek pas in 2010 gaan doen. Als gevolg van deze druk vanuit de verkopende partij heeft AM/ASR de activiteiten om te komen tot een koopovereenkomst sneller uitgevoerd dan de gemeente bij de Kazerneterreinen. Om deze activiteiten binnen

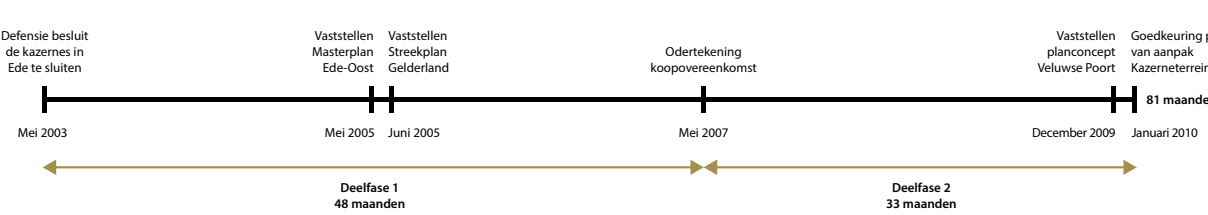
korte tijd congruent met elkaar te hebben én om snel tot een gedragen besluitvorming te komen had AM/ASR een gemandateerd en toegewijd onderhandelings-team opgesteld. In dit onderhandelings-team zaten mensen vanuit verschillende disciplines, die uitvoering gaven aan de verschillende groepen van activiteiten. Om de interactie tussen deze activiteiten en de snelheid van besluitvorming te bespoedigen kwam het onderhandelings-team frequent samen in zogenaamde pressurecooker-sessies. Bij de Kazerne leefde deze behoefte tot dan toe veel minder, waardoor de snelheid waarmee activiteiten werden uitgevoerd langzamer verliep. Nadat het Masterplan Ede-Oost en het Streekplan Gelderland waren vastgesteld ontstond er gemeentelijk draagvlak voor de ontwikkeling en werd de koopovereenkomst gesloten.

De doorlooptijd van de deelfase daarna duurde voor beide gebiedsontwikkelingen ca. 3 jaar. De lengte van deze doorlooptijd werd bij ENKA hoofdzakelijk bepaald door de 'loop' in het proces die ontstond als gevolg van de sluiting van de Kazerneterreinen en de opstart van het Masterplan Ede-Oost. Als gevolg hiervan wijzigde het programma en het draagvlak, waardoor de uitvoering van de groepen van activiteiten niet meer congruent met elkaar waren, stil kwamen te liggen en later zelfs grotendeels herzien moesten worden. Een effect dat zich bij de Kazerneterreinen niet voordeed doordat de koopovereenkomst was gesloten na het vaststellen van het Masterplan Ede-Oost. De gemeente Ede had haar tijd in deze tweede deelfase nodig voor het komen tot

FIGUUR 43: TIJDLIJN INITIATIEFFASE ENKA



FIGUUR 44: TIJDLIJN INITIATIEFFASE KAZERNETERREINEN



06. Casusvergelijking

afspraken met het Rijk en het opstellen van een plan van aanpak voor de ontwikkeling van de Kazerneterreinen. In dit plan van aanpak werd de congruentie van de groepen van activiteiten aangetoond waardoor besluitvorming hierover voorspoedig verliep bij het college van B&W en de gemeenteraad. Na deze besluitvorming kon de haalbaarheidsfase worden opgestart.

De afronding van de initiatieffase bij ENKA verliep anders, dit werd veroorzaakt doordat er al een definitief besluit was genomen om de locatie te ontwikkelen. De initiatieffase van AM/ASR werd afgesloten met een hernieuwd programma voor het gebied door het Masterplan Ede-Oost. Tijdens het planvormingsproces had AM/ASR haar input geleverd, het stedenbouwkundigplan en de grondexploitatie bijgewerkt. Tezamen met de conceptuele afspraken die werden gemaakt over het kostenverhaal leidde dit tot draagvlak voor het Masterplan. Bij ENKA werd de faseovergang niet gemarkeerd door een intern besluitvormingsdocument. Overall zijn de groepen van activiteiten van ENKA sneller tot uitvoering gebracht, echter vanwege een loop in het proces is vertraging opgelopen. Bij de Kazerneterreinen is de initiatieffase afgesloten met de definitieve besluitvorming omtrent de doorgang van de gebiedsontwikkeling, bij ENKA was dit besluit al genomen en besluitvorming aan het einde van deze fase is minder ‘hard’.

Samengevat kan worden gesteld dat de **urgentie tot verkoop** van Acordis en het **toegewijde en deskundige onderhandelingsteam** bij ENKA een positief effect had op de doorlooptijd ten opzichte van de ontwikkeling van de Kazerneterreinen. **De voorgenomen sluiting van de Kazerneterreinen** had ten opzichte van de Kazerneterreinen een sterk vertragend effect op de doorlooptijd van ENKA.

Het ontbreken van ‘loops’ in het proces als gevolg van de **volgtijdelijke planvorming** (van masterplan naar koopovereenkomst) en hiermee de **agendasetting van de besluitvorming**, zorgde op haar beurt voor een positief effect op de doorlooptijd van de Kazerneterreinen ten opzichte van ENKA. Het **ontbreken van tijdsdruk** vormde een factor dat zorgde voor relatieve vertraging in het proces van de Kazerneterreinen. Overall kende de haalbaarheidsfase van ENKA een 41 maanden kortere doorlooptijd dan die van de Kazerneterreinen.

6.3 Haalbaarheidsfase

De haalbaarheidsfase van ENKA startte na het vaststellen van het Masterplan Ede-Oost in mei 2005 en eindigde met het vaststellen van het bestemmingsplan

in september 2009. De haalbaarheidsfase van de Kazerneterreinen startte 4 maanden nadat de haalbaarheidsfase van ENKA werd afgerond in januari 2010. Dit verschil in ‘uitvoeringsperiode’ is ontstaan als gevolg van de kortere initiatieffase van ENKA. De doorlooptijd van de haalbaarheidsfase van ENKA bedroeg 52 maanden, 12 maanden langer dan de 40 maanden durende haalbaarheidsfase van de Kazerneterreinen. In de reconstructie zijn de haalbaarheidsfasen opgedeeld in twee deelfasen; het proces t/m de vaststelling van de planvorming en het proces daarna. Bij ENKA werd de planvorming vastgesteld door de goedkeuring van het investeringsvoorstel binnen AM/ASR en het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Ede. Bij de Kazerneterreinen werd de planvorming vastgesteld door de goedkeuring van het ontwikkelingsplan Kazerneterreinen. Het grootste verschil in doorlooptijd is te herkennen in de eerste deelfase t/m de vaststelling van de planvorming. Bij ENKA nam deze periode 47 maanden in beslag, terwijl hier bij de Kazerneterreinen 17 maanden voor nodig waren. De tweede deelfase werd met een doorlooptijd van 5 maanden bij ENKA juist aanzienlijk sneller doorlopen dan de 23 maanden durende doorlooptijd bij de Kazerneterreinen, zie figuur 45 en 46.

Het verschil in doorlooptijd van de eerste deelfase werd grotendeels veroorzaakt doordat er bij ENKA een herziening van de ontwikkelplannen inclusief bijbehorende businesscase heeft plaatsgevonden. In de periode t/m 2007 lukte het AM/ASR niet om tot conveniërende planvorming te komen; er was onvoldoende geloof in de stedenbouwkundige opzet en de grondexploitatie stond onder water. De tot dan toe uitgevoerde groepen van activiteiten waren onvoldoende congruent met elkaar wat leidde tot herziening van de plannen en het projectteam. Er werd een nieuw compact projectteam vormgegeven dat zowel het programma, het stedenbouwkundig ontwerp, de anterieure afspraken en daarmee de grondexploitatie opnieuw onder de loep namen. De heronderhandeling over deze uitgangspunten met de gemeente Ede vormde hierin een belangrijke doorlooptijd bepalende factor. Doordat er aan de kant van de gemeente inmiddels een projectdirecteur was aangesteld voor het totale gebied Veluwe Poort en een projectmanager voor ENKA verliepen de onderhandelingen en overleggen over de planvorming en het kostenverhaal voorspoedig. Dit zorgde ervoor dat AM/ASR in een periode van ruim 2 jaar vanaf de herziening van de plannen intern goedkeuring ontving op de planvorming en de businesscase en een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente Ede sloot. Doordat er bij de opstart van de haalbaarheidsfase van de Kazerneterreinen reeds intern commitment bij de gemeente Ede was en de publieke en private rollen

06. Casusvergelijking

FIGUUR 45: TIJDLIJN HAALBAARHEIDSFASE ENKA TERREINEN



FIGUUR 46: TIJDLIJN HAALBAARHEIDSFASE KAZERNETERREINEN



van de gemeente geborgd waren in een projectstructuur kon vanaf het begin van de haalbaarheidsfase worden gestart met de uitwerking van de plannen en het uitwerken van de grondexploitatie, zonder dat hierin een ‘loop’ ontstond. Feitelijk liep de gemeente Ede bij de start van de haalbaarheidsfase van de Kazerneterreinen qua planuitwerking achter op de planvorming bij de start van de haalbaarheidsfase van ENKA. Bij ENKA lagen reeds uitgewerkte stedenbouwkundige plannen en bijbehorende financiële en planologische kaders, bij de Kazerneterreinen was dat niet het geval. Vanwege de herziening die ontstond bij ENKA was deze ‘voorsprong’ in tijd niet terug te zien in de doorlooptijd. Bij de Kazerneterreinen werd de doorlooptijd van de haalbaarheidsfase beïnvloed door de latere levering van de gronden doordat Defensie langer gebruik wilde maken van het terrein. Als gevolg hiervan zat er ook in de haalbaarheidsfase weinig tijdsdruk op de voortgang van de Kazerneterreinen. De tijd werd voornamelijk besteed aan de afspraken omtrent de levering van de gronden en de voorbereidingen omtrent het tijdelijk gebruik en beheer van het gebied. Aspecten die bij de ontwikkeling van ENKA veel minder een rol speelden en dus ook minder tijd in het proces vroegen. Rekening houdend met de opstart van de hernieuwde planvorming van ENKA in februari 2007 kende de planvorming van ENKA vanaf dit moment een doorlooptijd van 26 maanden tot het moment van vaststelling versus een doorlooptijd van 17 maanden bij de Kazerneterreinen.

De snelheid waarmee de activiteiten werden uitgevoerd en congruent met elkaar waren lag in de eerste deelfase van de haalbaarheidsfase dus hoger bij de Kazerneterreinen dan bij ENKA. De georganiseerde integratie tussen het ‘private’ en het publieke domein van de gemeente Ede vormde hierin met name bij de besluitvorming een belangrijke oorzaak.

De tweede deelfase binnen de haalbaarheidsfase eindigde bij ENKA door de vaststelling van het globale bestemmingsplan ENKA-terrein. De haalbaarheidsfase van de Kazerneterreinen eindigde vanwege de langere proceduretijd van het bestemmingsplan bij de start van de eerste uitgifte. Voor beide plannen gold dat na dit moment gestart werd met de uitvoerende werkzaamheden. De tweede deelfase nam bij ENKA slechts 5 maanden in beslag. Als gevolg van het commitment binnen de organisatie van AM/ASR en de gemeente Ede op de planvorming en het feit dat alle groepen van activiteiten nog steeds congruent met elkaar waren kon voortvarend door worden worden aan het stedenbouwkundig-, beeldkwaliteits- en bestemmingsplan. Bij de Kazerneterreinen duurde het in procedure brengen van het bestemmingsplan opmerkelijk langer. Pas na 11 maanden werd het ontwerpbestemmingsplan gepubliceerd. Dit werd mede veroorzaakt doordat er bij ENKA gekozen werd voor een globaal bestemmingsplan met uitwerkingsplicht, terwijl bij de Kazerneterreinen gekozen werd voor een

06. Casusvergelijking

‘regulier’ uitgewerkt bestemmingsplan. Dit had tot gevolg dat de definiëring van het programma en de uitwerking van de stedenbouwkundige ontwerpen per deelgebied bij de Kazerneterreinen meer tijd in beslag nam dan bij ENKA. Een ander belangrijk aspect dat voor vertraging in de planvorming bij de Kazerneterreinen heeft geleid is de bewuste focus die de gemeente Ede heeft gehad voor het onder controle krijgen van het terrein. De gemeente Ede verkoos hier zorgvuldigheid boven snelheid, mede omdat de (woning) marktomstandigheden in de periode van 2010 t/m 2013 niet gunstig waren voelde de gemeente geen druk om de ontwikkeling en uitgifte van de plannen te versnellen.

Gesteld kan worden dat de uitvoering van de groepen van activiteiten en het nemen van het besluit rondom het in procedure brengen van het bestemmingsplan in het tweede deel van de haalbaarheidsfase sneller werd uitgevoerd bij ENKA. Dit werd veroorzaakt doordat als gevolg van de typologie van het bestemmingsplan de ‘omvang’ van de benodigde werkzaamheden minder was en doordat bij de Kazerneterreinen andere belangen speelden dan sec het sturen op snelheid.

Samengevat kan worden gesteld dat het **gebrek aan ‘momentum’ en de herziening van de businesscase** de vertragende factoren waren bij de ontwikkeling van ENKA ten opzichte van de Kazerneterreinen. Bij de Kazerneterreinen was vanaf de start van de haalbaarheidsfase **commitment op de inhoud** van de planvorming, waardoor herzieningen in de planvorming werden voorkomen. De snelheid waarmee gekomen werd tot het in procedure brengen van het bestemmingsplan lag hoger bij ENKA, dit werd grotendeels veroorzaakt doordat er bij ENKA gebruik is gemaakt van een **bestemmingsplan met uitwerkingsplicht**, terwijl bij de Kazerne-terreinen gewerkt werd met een regulier, uitgewerkt, bestemmingsplan. Ook zorgden het latere vertrek van defensie en de tijd die door de gemeente Ede werd genomen voor het **onder controle krijgen van het gebied** voor een negatief effect op de doorlooptijd van de Kazerneterreinen t.o.v. ENKA. Overall kende de haalbaarheidsfase van ENKA een 12 maanden langere doorlooptijd dan die van de Kazerneterreinen.

6.4 Realisatiefase

De realisatiefase startte bij ENKA na de vaststelling van het globale bestemmingsplan in september 2009, vanaf dat moment werd gewerkt aan het bouwrijp maken van het terrein en de ontwikkeling van de opstallen. Bij de Kazerneterreinen startte de realisatiefase op het moment van de eerste uitgifte. Dit moment lag eerder in tijd dan de onherroepelijke vaststelling van het bestemmingsplan. Als gevolg van een Raad van State procedure duurde

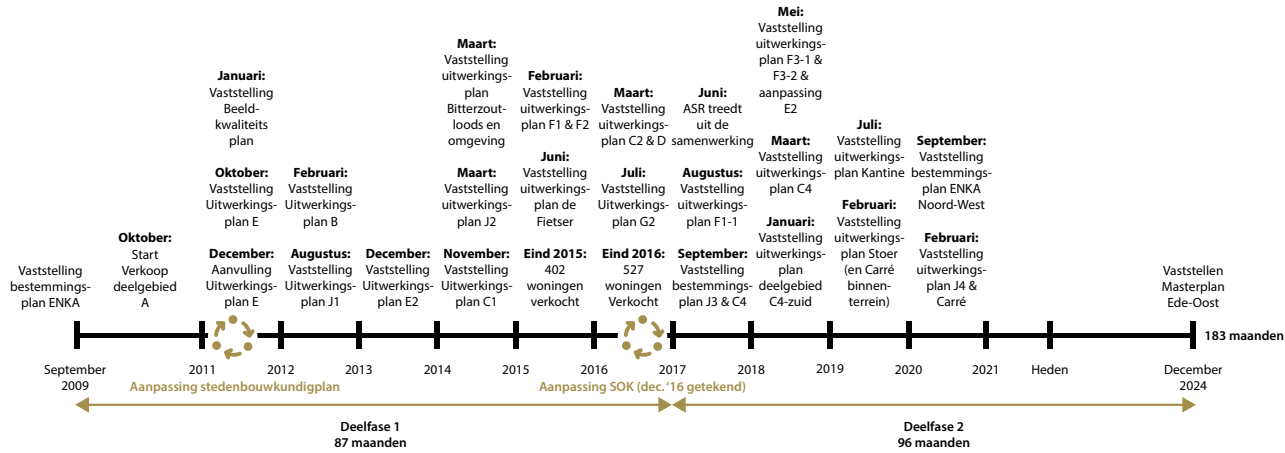
het nog tot februari 2014 (8 maanden na de start van de eerste uitgifte) tot het bestemmingsplan was vastgesteld. De eerste uitgifte (verkoop van woningen) van ENKA vond plaats begin 2011, bij de Kazerneterreinen werden de eerste kavels pas 2,5 jaar later (medio 2013) uitgegeven. In beide gevallen was er vanaf het eerste moment van uitgifte t/m 2016 sprake van een slechte woningmarkt, vanaf 2016 kenterde deze situatie en trok de woningmarkt aan, met hogere verkoopsnelheden en opbrengsten tot gevolg. Omdat de verkoop zeer bepalend was in de doorlooptijd van de realisatiefase is deze fase in de reconstructie bij beide projecten opgedeeld in de periode t/m 2016 en de periode daarna. Dit geeft de mogelijkheid te beoordelen welke factoren, naast de marktsituatie, doorlooptijdbepalend waren. Omdat er in de reconstructie gekozen is voor een ‘vaste’ einddatum van de eerste deelfase van de realisatiefase geeft een vergelijk van deze deelfase weinig inzichten over het verschil in doorlooptijd. Om die reden is ervoor gekozen om bij het vergelijk van de realisatiefase geen vergelijk te maken per deelfase, maar enkel voor de totale doorlooptijd van de realisatiefase. De realisatiefase van ENKA kent een (verwachte) doorlooptijd van 183 maanden, de doorlooptijd van de Kazerneterreinen zal naar verwachting 4 jaar en 8 maanden korter zijn en neemt ca. 127 maanden in beslag, zie figuren 47 en 48.

Vanuit het bestemmingsplan ENKA-terrein konden op ENKA maximaal 1.300 woningen gerealiseerd worden, dit aantal werd uitgebreid tot 1.525 door de toevoeging van 225 woningen in 2021. Het bestemmingsplan van de Kazerneterreinen liet de ontwikkeling van 1.850 woningen toe, door de afsplitsing van het World Food Centre in november 2016 werden hier ca. 600 woningen op in mindering gebracht en bedroeg het aantal woningen op het Kazerneterrein 1.250. Rekening houdend met de doorlooptijden van de realisatiefasen werden er op ENKA gemiddeld 100 woningen per jaar verkocht, iets minder dan de ca. 118 woningen per jaar bij de Kazerneterreinen.

Bij de start van de realisatiefase beschikte ENKA voor het eerste deelgebied reeds over een vastgesteld en uitgewerkt bestemmingsplan. Het bestemmingsplan voor de Kazerneterreinen liep op het moment van aanvang van de realisatiefase bij de Raad van State, waardoor de levering van gronden werd uitgesteld. Uiteindelijk duurde het bij beide gebieden ca. 1 tot 1,5 jaar na aanvang van de realisatiefase voordat de eerste kavels werden geleverd. De vertraging als gevolg van de Raad van State procedure bij de Kazerneterreinen was hiermee niet of nauwelijks terug te zien in het vergelijk van de doorlooptijden. Wel had de mate van uitwerking van het bestemmingsplan voor de Kazerneterreinen een positief effect op de doorlooptijd ten opzichte van de bestemmingsplan-‘aanpak’ bij ENKA.

06. Casusvergelijking

FIGUUR 47: TIJDLIJN REALISATIEFASE ENKA



FIGUUR 48: TIJDLIJN REALISATIEFASE KAZERNETERREIN



Een belangrijke verklarende factor voor het verschil in doorlooptijd was namelijk de werking van het bestemmingsplan. Doordat er bij ENKA een bewuste keuze is gemaakt voor een globaal bestemmingsplan diende er per fase een uitwerkingsplan te worden opgesteld en vastgesteld. Ondanks dat er bij de Kazerneterreinen ook beeldkwaliteitsplannen en kavelpaspoorten per deelfase werden uitgewerkt en vastgesteld was dit een minder formeel en intensief traject dan bij ENKA en hoefde hierover geen bestuurlijke besluitvorming plaats te vinden. Met name de publiek- private besluitvorming per plangebied vroeg veel afstemming. Doordat er bij ENKA een goede verstandhouding en samenwerking bestond tussen de gemeente Ede en AM/ASR verliep de besluitvorming rondom de individuele uitwerkingsplannen voorspoedig en werd het effect op de doorlooptijd met name bepaald door de inhoud en omvang van de groepen van activiteiten.

Op overkoepelend gebied had ook de heronderhandeling van de samenwerkingsafspraken een vertragend effect op de snelheid van de planontwikkeling. Op onderdelen

hadden de gemeente Ede en AM/ASR uiteenlopende belangen over het programma, het kostenverhaal en de infrastructurele werkzaamheden, waardoor een gedragen besluitvorming uitbleef. Het onderwerp werd consistent beetgepakt en ter tafel gelegd in de project- en stuurgroep-overleggen, maar zorgde ondanks dat wel voor vertraging in het proces. Bij de Kazerneterreinen was van een vertraging als gevolg van een soortgelijke onderhandeling veel minder sprake omdat de belangen van het grondbedrijf en het concern van de gemeente Ede minder ver uit elkaar lagen.

Een ander belangrijk verschil bij de omvang van de werkzaamheden tussen ENKA en de Kazerneterreinen kwam voort uit het feit dat AM/ASR zelf uitvoering gaf aan de opstalontwikkeling, terwijl dit bij de Kazerneterreinen werd uitbesteed aan externe opstalontwikkelaars die bouwrijpe kavels afnamen. Enerzijds leverde dit sturing op doordat AM/ASR hiermee sterkere regie had op de typologie en de prijsstelling van de te verkopen woningen, anderzijds zorgde dit ook voor een capaciteitsvraag bij AM/ASR. De relatie met de opstalontwikkeling droeg er in grote mate aan bij dat in de periode t/m 2016 de

06. Casusvergelijking

verkoopaantallen per jaar bij ENKA hoger lagen dan bij de Kazerneterreinen.

Er zat meer druk op het realiseren van verkopen en dus inkomsten en AM/ASR kon zelf regievoeren over het programma en de afzet. De gemeente Ede had bij de eerste kaveluitgiften op het Kazerneterrein moeite om geïnteresseerde opstalontwikkelaars te vinden die bereid waren een acceptabele prijs voor de grond te betalen. Deze zoektocht zorgde voor vertraging in de uitgifte in de eerste jaren van het Kazerneterrein. In de periode na 2016 was een kentering in deze trend zichtbaar, de gemiddelde verkoopaantallen per jaar lagen bij de Kazerneterreinen hoger dan bij ENKA. Dit werd grotendeels veroorzaakt doordat er meer aanbod naar de markt werd gebracht. Vanaf de derde uitgifte werd er bij de Kazerneterreinen flink gestuurd op het verhogen van de verkopen. Doordat zij niet zelf de gronden hoefden uit te ontwikkelen beschikten zij over de mogelijkheid meerdere deelgebieden en gebouwen tegelijk op de markt te brengen. Bij ENKA speelde ook de zoektocht naar een goede balans tussen ontwikkel- en uitwerkingscapaciteit en de hoeveelheid woningen die te koop aangeboden konden worden op de markt een belangrijke rol. Opvallend was dat beide gebiedsontwikkelingen een dip in de verkoopaantallen hadden in 2020. Bij ENKA werden 50 woningen minder verkocht als gevolg van de voorbereidingen voor de nieuwe deelfasen, bij de Kazerneterreinen werden zelfs ruim 100 kavels/ woningen minder verkocht. Dit ontstond als gevolg van een projectteamwisseling en de programmawijziging van EBK 5. Overall verliepen de groepen van activiteiten en de besluitvorming hieromtrent bij de Kazerneterreinen sneller, echter was ook de omvang van het aantal activiteiten en de te nemen besluiten geringer.

Gelijktijdig met de uitgifte en de ontwikkeling van de verschillende deelgebieden werden de grond bouw- en woonrijp gemaakt. Beide ontwikkelingen hadden te maken met de afstemming van de werkzaamheden op afspraken die waren gemaakt met de voormalige eigenaren (Acordis en het Rijk). In beide gevallen is ervoor gekozen om deze werkzaamheden te integreren in de werkzaamheden ten behoeve van het bouwrijp maken. Daarnaast gold voor beide gebieden dat het bouw- en woonrijp maken gefaseerd, volgend op de uitgifte, werd uitgevoerd. Bij ENKA is ervoor gekozen een aantal preferente civiele aannemers te selecteren om tijdrovende Europese aanbestedingen te mijden, hiermee werd tijd gewonnen ten opzichte van de Europese aanbestedingen die bij de Kazerneterreinen zijn uitgevoerd. In de planvorming rondom de inrichtingsplannen en de leveringsafspraken van het openbaar gebied was eveneens verschil in doorlooptijd te herkennen. In de snelheid van het opstellen van deze

plannen zaten geen noemenswaardige verschillen, wel in de besluitvorming omtrent deze plannen. Dit werd veroorzaakt doordat AM/ASR en de gemeente Ede discussies voerden over de invulling en overdracht van het openbaar gebied. Deze punten vormden een onderdeel van de heronderhandelingen over de intentie-overeenkomst in de periode tussen 2013 en 2016.

Samengevat zien we dat bij de ontwikkeling van ENKA **de onderhandelingen over de samenwerkings-overeenkomst**, het werken met **uitwerkingsplannen**, de **beschikbaarheid van ontwikkelcapaciteit** en **onderhandelingen omtrent het inrichtingsplan** aspecten waren die ten opzichte van de doorlooptijd van de Kazerneterreinen een negatief effect hadden op de doorlooptijd. De **hogere focus op verkoopsnelheid** in met name de periode t/m 2016 had voor ENKA juist een positief effect ten opzichte van de Kazerneterreinen. Bij de Kazerneterreinen had de **bestemmingsplanprocedure**, die voortduurde tot de Raad van State aanvankelijk een negatief effect op de doorlooptijd, echter werd dit later in het proces omgebogen doordat er als gevolg van het type bestemmingsplan geen uitwerkingsplannen per deelgebied opgesteld hoefden te worden. Dit laatste had ten opzichte van ENKA een positief effect op de doorlooptijd. De **teamwisseling** eind 2019 en de **programmawijziging op EBK 5** leidden bij de Kazerneterreinen tot vertraging in het proces ten opzichte van ENKA. Overall kende de haalbaarheids-fase van ENKA een 56 maanden langere doorlooptijd dan die van de Kazerneterreinen.

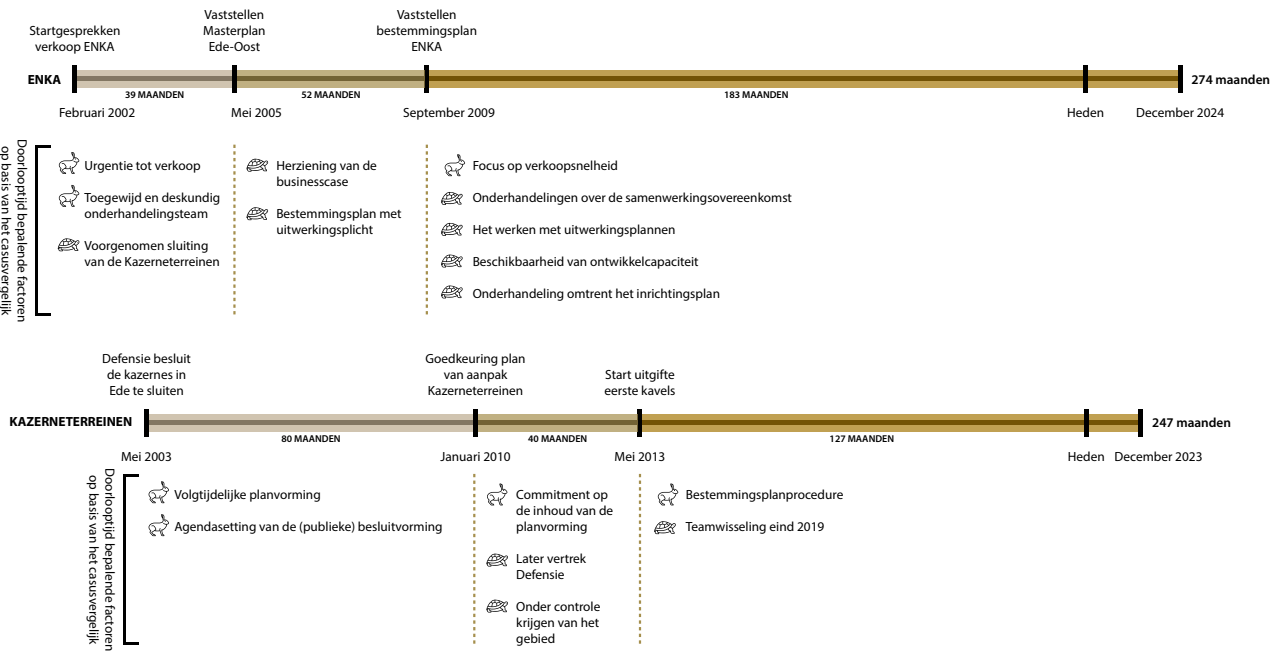
6.5 De relatie tussen grondeigendom en de doorlooptijdbepalende factoren

Uit de vergelijking van de casussen komen zowel bij de private als publieke gebiedsontwikkeling een aantal factoren naar voren die een positief of negatief effect hebben op de doorlooptijd ten opzichte van de ontwikkeling met het tegenovergestelde grondbeleid, zie figuur 49.

Om op basis van de casusvergelijking uitspraken te kunnen doen over het effect van het grondbeleid op de doorlooptijd is het van belang te analyseren of deze factoren een relatie hebben met het gevoerde grondbeleid, of dat zij door andere factoren werden veroorzaakt. Navolgend is per fase geanalyseerd of de versnellende of vertragende factoren een relatie hebben met grondbeleid en wanneer dat zo blijkt te zijn, welke factoren van het gevoerde grondbeleid hieraan ten grondslag liggen. Op basis van de uitkomsten van deze analyse worden in paragraaf 7.6 conclusies getrokken over het effect dat grondbeleid heeft gehad op het verschil in doorlooptijd tussen de twee casusprojecten.

06. Casusvergelijking

FIGUUR 49: VERSNELLENDE EN VERTRAGENDE FACTOREN, VOORTKOMEND UIT DE CASUSVERGELIJKING



6.5.1 Initiatieffase

In de initiatieffase lagen in totaal vijf doorlooptijd bepalende factoren ten grondslag aan het verschil in doorlooptijd tussen beide gebiedsontwikkelingen. Drie factoren zijn gekoppeld aan het faciliterende grondbeleid van ENKA en twee aan het actieve grondbeleid van de Kazerneterreinen, zie figuur 49. In deze paragraaf wordt beschouwd of en in welke mate het gevoerde grondbeleid invloed heeft uitgeoefend op deze doorlooptijd versnellende of vertragende factoren.

ENKA

Urgentie tot verkoop van Acordis (versnellende factor)

De urgentie tot verkoop van de verkoper is in basis niet gerelateerd aan het toekomstige grondeigendom en hiermee het grondbeleid. Waar het toekomstige grondeigendom wel effect op heeft is de wijze waarop wordt gereageerd op de urgentie tot verkoop. Rekening houdend met het duale stelsel van gemeenten is het aannemelijk dat een gemeente niet zo snel tot een koopovereenkomst kan komen. De reactie op de urgentie tot verkoop is hiermee wel grondbeleid afhankelijk.

Toegewijd en deskundig onderhandelings-team (versnellende factor)

Het beschikbare onderhandelings-team heeft een sterke relatie met de toekomstige grondeigenaar. De toekomstige eigenaar bepaalt immers welke mensen zij deel (kunnen) laten nemen in het onderhandelings-team. Echter lijkt hierin geen directe relatie met het grondbeleid te zitten. Feitelijk zouden zowel private als publieke partijen de beschikking kunnen hebben over competente en minder competente mensen om een onderhandeling te voeren.

Voorgenomen sluiting van de Kazerneterreinen (vertragende factor)

De voorgenomen sluiting van de Kazerneterreinen was een besluit waarop de grondeigenaar van het naastliggende ENKA-terrein geen invloed kon uitoefenen. Uit het feit dat de gemeente Ede ook de overige publieke ontwikkelingen in het gebied stillegde en meenam in de integrale planvorming voor Ede-Oost blijkt dat er geen relatie zit tussen de vertraging als gevolg van de voorgenomen sluiting en het gevoerde grondbeleid. Kazerneterreinen (actief gemeentelijk grondbeleid)

Volgtijdelijke planvorming (versnellende factor)

Uit de casusvergelijking bleek er verschil te zitten in de publieke en private omgang met deze volgtijdelijkheid. Dit werd in dit geval met name veroorzaakt doordat het proces van ENKA beïnvloed werd door de sluiting van de Kazerneterreinen en de planvorming werd teruggeworpen in de tijd. Een effect dat niet direct gerelateerd was aan het gevoerde grondbeleid.

Agendasetting van de (publieke) besluitvorming (versnellende factor)

Als gevolg van het duale stelsel is het bij actief grondbeleid veelal zo dat er goedkeuring van het college van B&W en de gemeenteraad nodig is voor de aankoop van een locatie. Doordat hierdoor bestuurlijk en politiek reeds is ingestemd met de ontwikkeling kan de daaropvolgende besluitvorming als gevolg van deze agendasetting doorgaans spoedig verlopen. Rekening houdend met het gegeven dat er bij een aankoopbesluit van een private partij veelal nog geen publiek en politiek draagvlak en commitment is voor de planvorming, is een relatie heeft met het gevoerde grondbeleid aannemelijk.

Ontbreken van tijdsdruk (vertragende factor)

Bij de publieke gebiedsontwikkeling van de Kazerneterreinen ontbrak in de initiatieffase tijdsdruk om snel te komen tot besluit- en planvorming. Dit werd veroorzaakt doordat Defensie de terreinen pas in 2010 (en later 2011) zou verlaten. Een effect dat in de casusvergelijking niet gerelateerd is aan het gevoerde grondbeleid.

Deelconclusie

In de initiatieffase blijken twee versnellende factoren een directe relatie te hebben met het gevoerde grondbeleid, zie figuur 50. Opvallend is dat de publieke inbedding bij beide versnellende factoren een rol van betekenis speelt. Doordat private partijen geen of beperkt publiek draagvlak nodig hebben alvorens tot acquisitie over te gaan blijken zij sneller dan een publieke partij tot acquisitie over te kunnen gaan. In het tweede deel van de initiatieffase blijkt een publieke partij vanwege ditzelfde element juist weer meer snelheid te kunnen maken, doordat zij bij de acquisitie het publieke draagvlak reeds hebben verworven.

6.5.2 Haalbaarheidsfase

In de haalbaarheidsfase lagen eveneens vijf doorlooptijd bepalende factoren ten grondslag aan het verschil in doorlooptijd tussen beide gebiedsontwikkelingen. Twee factoren zijn gekoppeld aan het faciliterende grondbeleid van ENKA en drie aan het actieve grondbeleid van de Kazerneterreinen, zie figuur 49. In deze paragraaf wordt beschouwd of en in welke mate het gevoerde grondbeleid invloed heeft uitgeoefend op deze doorlooptijd versnellende of vertragende factoren.

ENKA

Gebrek aan ‘momentum’ en de herziening van de businesscase (vertragende factor)

Dit vertragende element is ontstaan vanwege het ontbreken van integrale samenhangende planontwikkeling en oplossend vermogen in het ontwikkelteam. Rekening houdend met het gegeven dat zowel publieke als private organisaties kunnen beschikken over teams die in meer of mindere mate passend zijn voor de opgave is deze factor niet of nauwelijks te relateren aan het gevoerde grondbeleid.

Bestemmingsplan met uitwerkingsplicht (vertragende factor)

Zowel private als publieke partijen kunnen kiezen voor het gebruik van globale bestemmingsplannen met uitwerkingsplicht. In dit geval is er dus geen relatie met het grondbeleid dat wordt gevoerd. Doordat er bij ENKA een publiek-private projectorganisatie is ingericht heeft het opstellen en goedkeuren van de individuele uitwerkingsplannen niet meer tijd in beslag genomen dan noodzakelijk c.q. bij een publieke ontwikkeling zou zijn gebeurd.

Kazerneterreinen

Commitment op de inhoud van de planvorming (versnellende factor)

Als gevolg van de volgtijdelijke planvorming en het politieke en publieke draagvlak op de plannen voor de Kazerneterreinen was er gedurende het gehele proces commitment bij zowel de project- als de gemeentelijke organisatie. Iets dat rekening houdend met een goede publiek-private samenwerking en gezamenlijk commitment voor de plannen zowel bij een private als een publieke ontwikkeling kan ontstaan en daardoor niet persé grondbeleid afhankelijk is.

Later vertrek van Defensie (vertragende factor)

De oorzaak had geen directe relatie met het gevoerde grondbeleid. Wel is het aannemelijk dat een publieke organisatie vanwege haar maatschappelijke rol eerder geneigd is met een dergelijk verzoek in te stemmen dan een private organisatie die zich vooral zal focussen op de ‘schade’ die een dergelijke beslissing met zich meebrengt. Een dergelijke conclusie kan echter niet worden getrokken op basis van de casusvergelijking en toont daarmee geen relatie met het gevoerde grondbeleid.

Onder controle krijgen van het gebied (vertragende factor)

De gemeente als grondeigenaar verkoos het onder controle krijgen boven het maken van snelheid in de

verkoop. In de casusvergelijking viel op dat AM/ASR als private ontwikkelaar in de periode t/m 2016 veel meer stuurde op verkoopsnelheid dan de gemeente. Het is om die reden aannemelijk dat AM/ASR hierin een andere keus had gemaakt. Het grondbeleid lijkt hiermee invloed te hebben op de lengte van de tijd die werd genomen voor het onder controle krijgen van het gebied.

Deelconclusie

In de haalbaarheidsfase blijkt enkel de vertragende factor ‘onder controle krijgen van het gebied’ een relatie te hebben met het gevoerde grondbeleid, zie figuur 50. Het grondbeleid lijkt hiermee een beperkte invloed te hebben op het verschil in doorlooptijd van de haalbaarheidsfase van beide gebiedsontwikkelingen.

6.5.3 Realisatiefase

In de realisatiefase lagen zeven doorlooptijd bepalende factoren ten grondslag aan het verschil in doorlooptijd tussen beide gebiedsontwikkelingen. Vijf factoren zijn gekoppeld aan het faciliterende grondbeleid van ENKA en twee aan het actieve grondbeleid van de Kazerneterreinen, zie figuur 49. In deze paragraaf wordt beschouwd of en in welke mate het gevoerde grondbeleid invloed heeft uitgeoefend op deze doorlooptijd versnellende of vertragende factoren.

ENKA

Focus op verkoopsnelheid (versnellende factor)

De drijfveer hierachter was het naar voren halen van opbrengsten en omzet. Uit de casusvergelijking blijkt dat deze behoefte bij de publieke ontwikkeling van de Kazerneterreinen veel minder urgent was. Hieruit kan geconcludeerd worden dat in periode van laag-conjunctuur de focus op verkoopsnelheid groter is bij faciliterend grondbeleid dan bij privaat grondbeleid. In de periode na 2016 was dit onderscheid niet meer zichtbaar.

Onderhandelingen over de samenwerkings-overeenkomst (vertragende factor)

Dit kan direct worden gerelateerd aan het private grondeigendom. Wanneer er sprake is van (publiek) gemeentelijk eigendom hoeven er immers geen afspraken gemaakt te worden over het kostenverhaal en overige publiek-private afspraken. De casusvergelijking laat zien dat er bij de Kazerneterreinen geen samenwerkingsovereenkomst gesloten hoefde te worden met haar ‘publieke’ organisatie.

Het werken met uitwerkingsplannen (vertragende factor)

Er is geen relatie met het gekozen grondbeleid, zowel publieke als private partijen kunnen een bewuste keuze

maken voor een uitgewerkt of globaal bestemmingsplan. De af- en instemming met de gemeente over de uitwerking en goedkeuring liep voorspoedig. Deze casusvergelijking toont hiermee aan dat het grondbeleid niet van invloed is op de snelheid van het opstellen en uitwerken van de uitwerkingsplannen per deelgebied.

Beschikbaarheid van ontwikkelcapaciteit (vertragende factor)

Om de verkoopaantallen te verhogen diende ook de interne opstalontwikkelcapaciteit te worden verhoogd. Bij een gebiedsontwikkeling waarbij actief grondbeleid gevoerd wordt pakt de eigenaar (gemeente) zelden zelf de opstalontwikkeling op. Hierdoor zijn gemeenten in staat meerdere opstalontwikkelaars per deelgebied te selecteren en dus minder afhankelijk van de beschikbare ontwikkelcapaciteit bij één partij. Rekening houdend met het gegeven de meeste Nederlandse private gebiedsontwikkelaars ook zelf uitvoering geven aan de opstalontwikkeling is er een directe relatie te herkennen tussen deze vertragende factor en faciliterend gemeentelijk grondbeleid.

Onderhandelingen omtrent het inrichtingsplan (vertragende factor)

De kosten van deze inrichting en het effect op de grondexploitatie vormden hierin een belangrijke drijfveer. Doordat bij actief grondbeleid de kosten van de inrichting van het openbaar gebied direct tot uiting komen in de gemeentelijke grondexploitatie is er in dat geval sprake van gelijke belangen en daarmee minder basis voor onderhandeling. Bij faciliterend gemeentelijk grondbeleid is de kans op uiteenlopende belangen groter waardoor het aannemelijk is dat vertraging als gevolg van onderhandeling over het inrichtingsplan meer voor zal komen bij faciliterend gemeentelijk grondbeleid.

Kazerneterreinen

Bestemmingsplanprocedure (vertragende en versnellende factor)

De bestemmingsplanprocedure liep tot aan de Raad van State, dit zorgde voor vertraging in de uitgifte van de eerste kavels. Het bezwaar had betrekking op het aantal woningen in het maximeren van het aantal woningen in het gebied. Rekening houdend met hetzelfde plan zou dit ook bij een andere grondeigenaar zijn gebeurd. Hiermee is dit bezwaar en de uitloop niet grondbeleid gebonden. Gedurende de realisatiefase zorgde het type bestemmingsplan (regulier uitgewerkt plan) voor versnelling ten opzichte van ENKA waarbij werd gebruik gemaakt van een globaal bestemmingsplan. De keuze voor het type bestemmingsplan is vrij en kan zowel door publieke als private partijen worden gemaakt, hiermee is er dus geen koppeling te maken met het gevoerde grondbeleid.

06. Casusvergelijking

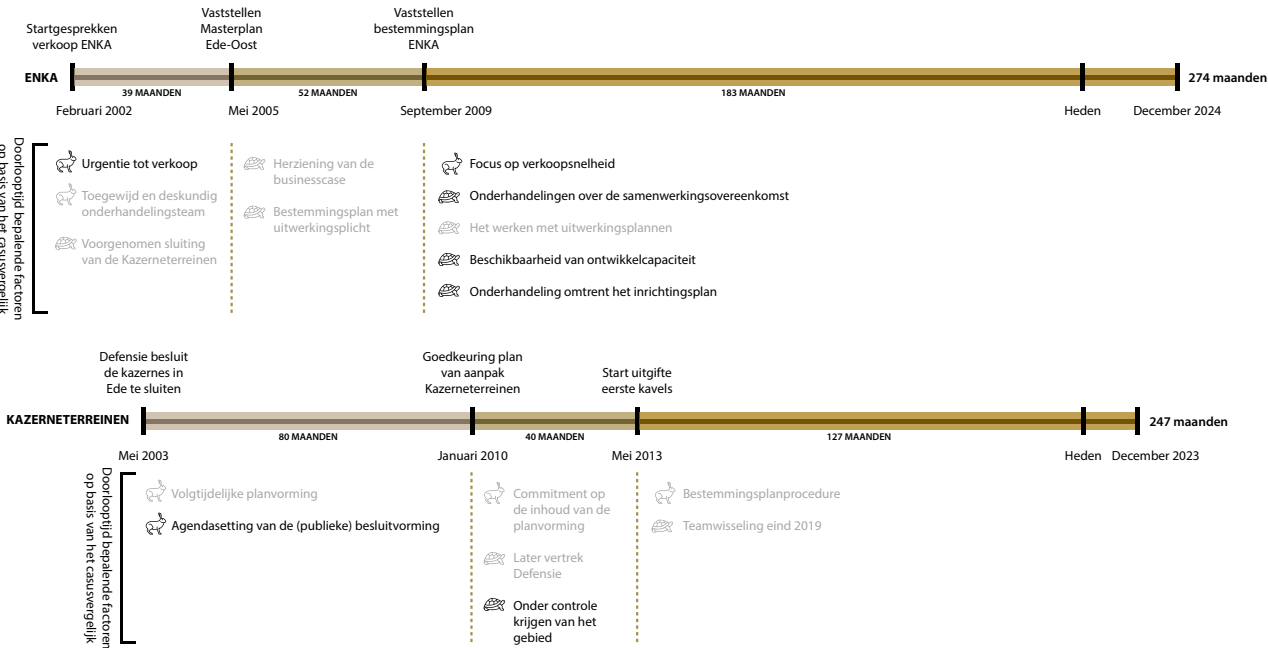
Teamwisseling eind 2019 (vertragende factor)
Eind 2019 kreeg het projectteam van de Kazerneterreinen te maken met personeelwisselingen. Als gevolg van het wegvallen van capaciteit werden er minder kavels en gebouwen in verkoop gebracht. Zowel bij een private als een publieke eigenaar kan sprake zijn van wisselingen in teamsamenstelling en/of capaciteitstekorten als gevolg van personeelsgebrek. Deze vertraging is hiermee niet grondbeleid afhankelijk.

Programmawijziging EBK5 (vertragende factor)
De planuitwerking voor deelgebied EBK5 stuitte op veel weerstand in de directe omgeving. Dit leidde tot vertraging in het proces. Rekening houden met gelijke planvorming heeft de reactie van de omgeving geen relatie met het gevoerde grondbeleid.

Ondanks dat de wijze waarop hierop wordt gereageerd wel afhankelijk is van de grondeigenaar is niet aange-toond in de casusvergelijking dat er in de wijze van omgang met deze weerstand een onderscheid tussen privaat en publiek grondbezit zit.

Deelconclusie
In de realisatiefase blijken vier factoren een directe relatie te hebben met het gevoerde grondbeleid, zie figuur 50. Opvallend is dat deze factoren allen gerelateerd zijn aan het faciliterende gemeentelijk grondbeleid zoals dat bij ENKA heeft plaatsgevonden. Twee van de grondbeleid gerelateerde vertragende factoren hebben een directe relatie met afwijkende belangen tussen de gemeente als publiek orgaan en de private partij.

FIGUUR 50: GRONDBELEID GELIEERDE VERSNELLENDE EN VERTRAGENDE FACTOREN, VOORTKOMEND UIT DE CASUSVERGELIJKING



06. Casusvergelijking

6.6 Conclusie casusvergelijking

De totale doorlooptijd van de Kazerneterreinen is 27 maanden korter dan de doorlooptijd van de ENKA locatie. Enkel in de initiatieffase kent ENKA een kortere doorlooptijd dan de Kazerneterreinen, zie tabel 5. De casusvergelijking heeft inzichtelijk gemaakt dat hier, verdeeld over de verschillende fasen en de verschillende casussen, 17 versnellende of vertragende factoren aan ten grondslag liggen. Zeven van deze factoren blijken een directe relatie te hebben met het gevoerde grondbeleid, zie figuur 50. Het grondbeleid lijkt hiermee een beperkte invloed te hebben gehad op het verschil in doorlooptijd van deze casussen.

In de initiatieffase bleken enkel de snelheid waarmee een private ontwikkelaar reageerde op urgente vragen vanuit de markt en de effectieve bestuurlijke en politieke agendasetting bij de publieke ontwikkelaar gelinkt te kunnen worden aan het grondbeleid. Beide factoren hadden een positief effect op de voortgang en kenden een directe relatie met de wijze waarop om wordt gegaan met publieke inbedding en goedkeuring. De overige doorlooptijdbepalende factoren kenden een andere oorsprong. Ondanks dat de publieke ontwikkeling een langere doorlooptijd kende wordt op basis van deze casusvergelijking slechts beperkt bewijs geleverd voor een langere doorlooptijd als gevolg van actief gemeentelijk grondbeleid. Wel benadrukken de uitkomsten dat de omgang met publieke inbedding een belangrijke rol speelt in de doorlooptijd. In de haalbaarheidsfase lijkt het grondbeleid nog minder van invloed te zijn. Voor het verschil in doorlooptijd in

de haalbaarheidsfase wordt slechts één doorlooptijd bepalende factor gelinkt aan het grondbeleid. Het gaat hierbij om de vertragende factor 'het onder controle krijgen van het gebied' bij de Kazerneterreinen. Rekening houdend met de 12 maanden langere doorlooptijd van ENKA bleek het verschil in doorlooptijd met name door niet grondbeleid gerelateerde zaken te zijn veroorzaakt.

De realisatiefase laat een andere trend zien. In deze fase zijn er bij de private ontwikkeling van ENKA een drietal doorlooptijd vertragende en een doorlooptijd versnellende factor(en) herkent. Het positieve effect van een hogere focus op verkoopsnelheid wordt tenietgedaan door onderhandelingen over het inrichtingsplan en de samenwerkingsovereenkomst. Aspecten die bij actief gemeentelijk grondbeleid niet of nauwelijks aan de orde zouden zijn geweest. Ook de beschikbaarheid van ontwikkelcapaciteit speelde bij de gemeente minder, doordat zij meerdere opstalontwikkelaars konden en wilden inschakelen. De casusvergelijking laat zien dat de realisatiefase sneller doorlopen wordt middels actief gemeentelijk grondbeleid, de publiek-private afstemming speelt hierin een belangrijke rol.

Uit de casusvergelijking blijkt dat actief gemeentelijk grondbeleid binnen de specifieke context van deze twee gebiedsontwikkelingen een versnellend effect heeft op de totale doorlooptijd van woningbouwontwikkeling. Dit werd met name veroorzaakt door het effect dat actief gemeentelijk grondbeleid had op de doorlooptijd van de realisatiefase. De wijze waarop omgegaan wordt met de publieke inbedding lijkt hierin het meest bepalend.

TABEL 5: DOORLOOPTIJD VERGELIJK ENKA EN KAZERNETERREINEN

*In maanden	ENKA	Kazerneterreinen	Vershil
Initiatieffase	39	81	+ 41
Haalbaarheidsfase	52	40	- 12
Realisatiefase	183	127	- 56
Totale proces	274	247	-27

07. What-if analyse

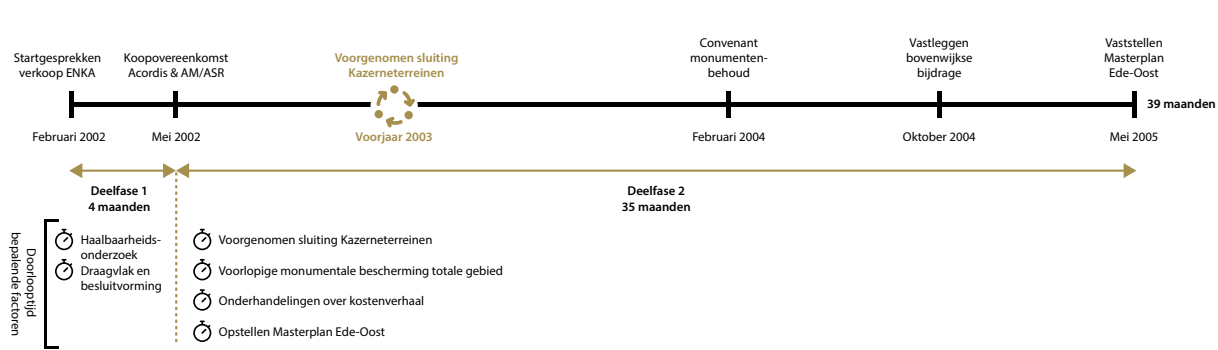
De what-if analyse is uitgevoerd op basis van een gedachten experiment. Als input voor de what-if analyse is een enquête uitgezet bij de publieke- en private projectbetrokkenen van beide casusprojecten en heeft er een expertmeeting plaats gevonden met onafhankelijke experts op het gebied van gebiedsontwikkeling en publiek-private samenwerkingen. De enquête is ingevuld door Marien Kleinjan, directeur bij AM Midden, Monique Knuist, projectmanager ENKA bij de gemeente Ede, Sander Korthouwer, Strategisch adviseur grondzaken bij de gemeente Ede en Marc Bonekamp, partner bij Tenman en voormalig projectleider Kazerneterreinen. Aan de expertmeeting namen deel; Tom Daamen, associate professor Urban Development Management van de TU-Delft, Theo Stauttener, partner bij Stadskwadraat, Edwin Buitelaar, professor Verstedelijking en Mobiliteit bij Universiteit Utrecht en programmamanager bij het Planbureau voor de leefomgeving en Aeisso Boelman, partner bij Fakton. Er is een bewuste keuze gemaakt om de enquête en de expertmeeting onafhankelijk van elkaar tot uitvoering te brengen. Hiermee wordt voorkomen dat de onafhankelijke voorkeuren en inzichten vanuit de onderzoeks- en wetenschap wereld worden beïnvloed door de casus- en partij specifieke kennis en inzichten van de projectbetrokkenen. Ook biedt dit een basis om de uitkomsten onderling met elkaar te vergelijken.

Op basis van de inzichten uit de casusvergelijking, de enquête en de expertmeeting is er door mij als onderzoeker per casus een uitwerking gemaakt van het aannemelijke effect van het tegenovergestelde grondbeleid op de doorlooptijd van beide casussen. Deze persoonlijke observatie en analyse in de vorm van een gedachten experiment maakt het mogelijk om de

diversiteit aan observaties en reacties in perspectief te plaatsen en op een objectieve wijze tot inzichten en resultaten te komen. Vanwege de inzichten en achtergrondkennis die ik als onderzoeker heb opgedaan gedurende dit onderzoek konden strijdige uitkomsten uit het casusvergelijk, de enquêtes en de expertmeeting met elkaar verenigd worden in aannemelijke situaties per casus en deelfase. Bij de uitwerking van het gedachten experiment wordt gebruik gemaakt van de tijdlijnen inclusief de doorlooptijd bepalende variabelen die voort zijn gekomen uit de casusreconstructie in hoofdstuk 6. Aan de hand van de uitkomsten van het gedachten experiment worden in de conclusie van dit hoofdstuk uitspraken gedaan over het aannemelijke effect dat actief gemeentelijk grondbeleid heeft op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling.

Uit de expertmeeting en de enquête bleek dat de werking van zowel actief- als faciliterend grondbeleid niet als een zwart-wit gegeven kan worden gezien. Factoren zoals conjunctuur en de financiële status van de grondexploitatie blijken in sterke mate invloed te hebben op het functioneren van het grondbeleid terwijl factoren zoals cultuur, risicobereidheid en de wijze van contractering ervoor zorgen dat de ene publieke- of private ontwikkeling de andere niet is. Omdat dergelijke contextuele gegevens hiermee van belang zijn bij de aannames die worden gedaan over het effect van het tegenovergestelde grondbeleid, is ervoor gekozen deze factoren zoveel mogelijk te isoleren. Enerzijds gebeurt dit door de casus met haar context als referentiepunt te nemen, anderzijds is ervoor gekozen om de organisatiesignatuur van de gemeente Ede als publieke partij en AM/ASR als private partij als referentiepunt te nemen in de what-if analyse.

FIGUUR 51: TIJDLIJN INITIATIEFFASE INCLUSIEF DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN ENKA



07. What-if analyse

7.1 ENKA

7.1.1 Initiatieffase

Zou de doorlooptijd van deelfase 1 van de initiatieffase korter, gelijk of langer zijn geweest wanneer de gemeente Ede de locatie zou hebben verworven?
De snelheid en gelaagdheid waarmee publieke besluitvorming tot stand komt zouden er naar mijn inzicht voor gezorgd hebben dat deze deelfase bij actief gemeentelijk grondbeleid **langer** zou zijn geweest. Dit wordt mijns inziens veroorzaakt doordat er voor een dergelijke aankoop door een publieke partij zowel 'privaat' (als grondeigenaar) als publiek (faciliteren van de plannen) draagvlak benodigd is. Het organiseren van het publieke draagvlak zou als gevolg van het duale stelsel vragen om meer en bredere afstemming, toelichting en toetsing. Bij ENKA lag de focus op het private draagvlak en is zeer beperkt publiek draagvlak opgehaald. Wanneer AM/ASR hier de wens of eis toe had gehad, zou deze fase ook bij een private ontwikkeling waarschijnlijk meer tijd in beslag hebben genomen. Aannemelijk is echter wel dat de langere doorlooptijd bij de publieke partij in een latere fase 'terugverdiend' zou worden. Bij ENKA heeft AM/ASR in de latere fasen alsnog veel tijd gestoken in het organiseren van publiek draagvlak.

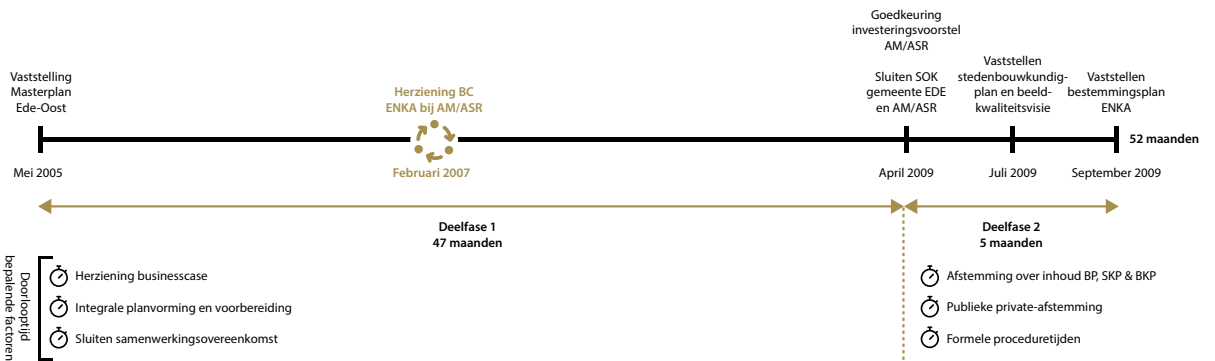
Zou de doorlooptijd van deelfase 2 van de initiatieffase korter, gelijk of langer zijn geweest wanneer de gemeente Ede de locatie in bezit zou hebben?
In het tweede deel van de initiatieffase is met het opstellen van het monumentenconvenant, de onderhandelingen over het kostenverhaal en het opstellen van het Masterplan Ede-Oost veel tijd gaan zitten in het organiseren van publiek draagvlak. Doordat een

publieke partij bij actief gemeentelijk grondbeleid in de acquisitiefase reeds meer publiek draagvlak opgehaald zou hebben én doordat er in veel mindere mate sprake zou zijn van uiteenlopende publieke- en 'private' be-langen zou deelfase 2 van de initiatieffase mijns inziens een **kortere** doorlooptijd kennen in geval van actief gemeentelijk grondbeleid. In deze deelfase was er bij ENKA sprake van druk op de financiële businesscase, dit zorgde voor de 'onderhandelende' houding bij AM/ASR. Bij een gemeente zou, vanwege haar maatschappelijke functie, het accepteren van een tekort ten bate van de ruimtelijke kwaliteit voor Ede-Oost naar mijn verwachting een minder groot probleem zijn geweest. Het lijkt mij om die reden aannemelijk dat er minder tijd benodigd zou zijn geweest voor discussies en onderhandelingen.

7.1.2 Haalbaarheidsfase

Zou de doorlooptijd van deelfase 1 van de haalbaarheidsfase korter, gelijk of langer zijn geweest wanneer de gemeente Ede de locatie in bezit zou hebben?
Rekening houdend met de wijze waarop is omgesprongen met de herziening van de businesscase en de tijd die benodigd was voor het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst verwacht ik dat de doorlooptijd **kort** zou zijn geweest bij actief gemeentelijk grondbeleid. De herziening van de planvorming zoals deze bij AM/ASR heeft plaats gevonden zou bij de gemeente naar verwachting minder rigoreus zijn geweest. De gemeente zou denk ik sneller dan een marktpartij een negatieve grondexploitatie hebben geaccepteerd en/of vanwege het reeds aanwezige publieke draagvlak het plan slechts op onderdelen wijzigen. Een versnellend effect dat in een later stadium van het proces weer voor vertraging zou kunnen zorgen wanneer blijkt dat het plan daadwerkelijk onvoldoende

FIGUUR 52: TIJDLIJN HAALBAARHEIDSFASE INCLUSIEF DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN ENKA



07. What-if analyse

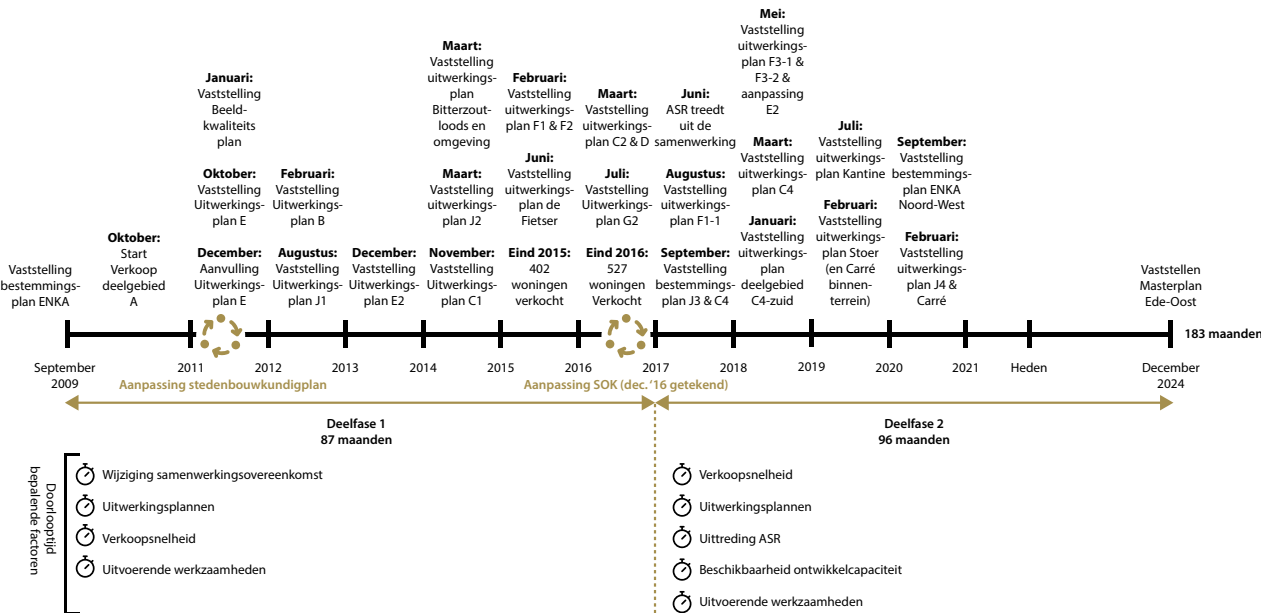
aansluiting heeft bij de markt. Voor het opstellen van de samenwerkingsovereenkomst geldt ten eerste dat dit niet hoeft te worden opgesteld en ten tweede dat de publieke- en ‘private’ belangen van de gemeente naar verwachting veel meer eensluidend zijn waardoor de tijd benodigd voor onderhandeling en besluitvorming beperkter zou zijn.

Zou de doorlooptijd van deelfase 2 van de haalbaarheidsfase korter, gelijk of langer zijn geweest wanneer de gemeente Ede de locatie in bezit zou hebben?

De doorlooptijd van de tweede deelfase werd met name bepaald door de uitwerking van- en afstemming over plannen die te allen tijde opgesteld moeten worden

bij de ontwikkeling van gebieden. Dit maakt dat ik verwacht dat de doorlooptijd van deze fase **gelijk** zou zijn geweest bij actief gemeentelijk grondbeleid. Wel schat ik in dat er door het ontbreken van een private partij in de samenwerking een vertragende factor schuilt in het ontbreken van de behoefte om te komen tot een compromis. Hierdoor bestaat de kans dat gemeenten blijven zoeken naar de beste oplossing. Rekening houdend met het onderliggende Masterplan Ede-Oost en voorspoedige publiek-private afstemming lijkt het mij aannemelijk dat deze vertragende factor bij de publieke ontwikkeling van ENKA niet aan de orde zou zijn geweest. Ook zou er vanwege deze voorspoedige afstemming bij actief gemeentelijk grondbeleid geen versnelling (of vertraging) zijn opgetreden in de besluitvorming.

FIGUUR 53: TIJDLIJN REALISATIEFASE INCLUSIEF DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN ENKA



7.1.3 Realisatiefase

Zou de doorlooptijd van deelfase 1 van de realisatiefase korter, gelijk of langer zijn geweest wanneer de gemeente Ede de locatie in bezit zou hebben?

Uitgaande van een gelijkblijvende situatie rondom de uitwerkingsplannen, verwacht ik dat de doorlooptijd t/m het herstel van de markt vanaf 2016 **langer** zou zijn geweest in het geval de gemeente grondeigenaar was. Ondanks dat er minder tijd besteed zou zijn aan de afstemming omtrent de SOK schat ik in dat met name de verminderde focus op verkoop en het beperken

van de badkuip het meest bepalend zijn geweest voor deze langere doorlooptijd. Bij gemeenten is doorgaans minder urgentie om in minder aantrekkelijke tijden op de woningmarkt woningen, dan wel kavels in verkoop te brengen. Een andere bijkomende factor is dat er bij publiek grondbezit twee transactiemomenten plaats vinden; één bij de verkoop van de kavels aan de opstalontwikkelaar en één bij de verkoop van de opstallen door de ontwikkelaar aan de eindgebruikers. Dit vraag om extra tijd en afstemming en zorgt voor een extra risico op ontbinding van de koop in perioden met een beperkte woningvraag. Waar bij actief gemeentelijk grondbeleid denk ik wel tijd bespaard zou kunnen worden

07. What-if analyse

is het opstellen van de procesbeschrijving openbaar gebied, vanwege gelijke belangen bij gemeenten zou de onderhandeling hierover minder tijd hebben gekost en/of zou een dergelijke procesbeschrijving niet nodig zijn geweest. Overall gezien weegt dit naar verwachting niet op tegen de lagere focus op verkoopsnelheid en de twee transactiemomenten. Vanwege de Europese aanbestedingsplicht zou de aanbesteding en uitvoering van de civiele werkzaamheden waarschijnlijk niet meer- of minder tijd in beslag hebben genomen.

Zou de doorlooptijd van deelfase 2 van de realisatiefase korter, gelijk of langer zijn geweest wanneer de gemeente Ede de locatie in bezit zou hebben?

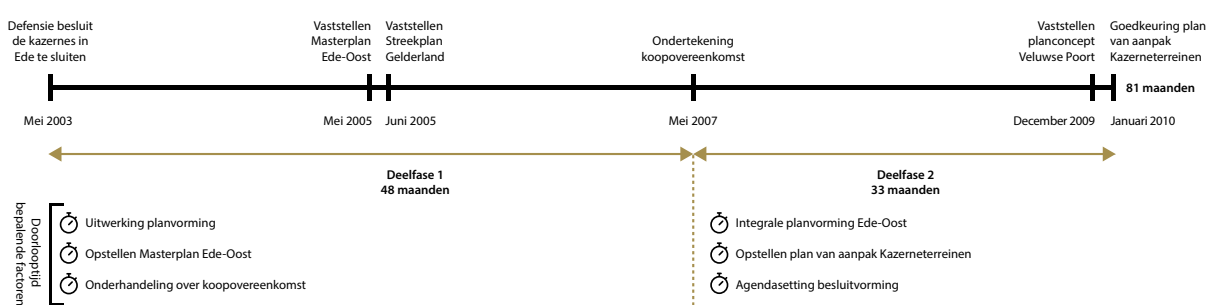
Ondanks het gegeven dat de gemeente bij actief gemeentelijk grondbeleid door de verkoop van bouwrijpe kavels meer opstalontwikkingscapaciteit had kunnen ‘inkopen’ in de markt is het mijn verwachting dat deze fase **langer** geduurd zou hebben bij actief gemeentelijk grondbeleid. In deze periode zijn veel nieuwe ‘kwalitatieve eisen’ op het gebied van duurzaamheid en pro-grammaverdeling gemeengoed geworden in de markt, ik verwacht dat de gemeente deze meegenomen zou hebben in de plannen terwijl een marktpartij deze sneller terzijde zou hebben geschoven. Als onderliggende reden geldt hier weer de verhoogde focus op voortgang en verkoopsnelheid. De gemeente zou vanwege haar maatschappelijke rol waarschijnlijk eerder genoeg hebben genomen met een vertraagde verkoop c.q. doorlooptijd ten bate van deze kwalitatieve eisen.

7.2 Kazerneterreinen

7.2.1 Initiatieffase

Zou de doorlooptijd van deelfase 1 van de initiatieffase korter, gelijk of langer zijn geweest wanneer een private partij de locatie zou hebben verworven?

FIGUUR 54: TIJDLIJN INITIATIEFFASE INCLUSIEF DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN KAZERNETERREINEN



7.2.2 Haalbaarheidsfase

Zou de doorlooptijd van deelfase 1 van de haalbaarheidsfase korter, gelijk of langer zijn geweest wanneer een private partij de locatie in bezit zou hebben?

Doordat de gemeente Ede het ontwikkelingsplan met eigen medewerkers en in samenspraak met het college en de gemeenteraad heeft opgesteld was er sprake van een groot publiek draagvlak voor de plannen. Dit zorgde voor spoedige besluitvorming. Bij een private ontwikkelaar zou er mijns inziens meer en intensievere afstemming plaats hebben moeten vinden en zouden waarschijnlijk discussies en onderhandelingen zijn ontstaan over de inhoud wanneer deze raakten aan tegengestelde publieke- en private belangen. Daarnaast zou het voor een private partij waarschijnlijk complexer zijn geweest om een dergelijk bestemmingsplan te wijzigen voor een tijdelijke bestemming. Bij de Kazerneterreinen wilde de gemeente hieraan meewerken omdat zij toch zelf regie konden houden over de programmatische invulling, bij een private partij zou dit denk ik niet het geval zijn geweest. Het is aannemelijk dat dit tot overleg en onderhandeling zou hebben geleid. Dit alles zou mijns inziens tot een langere doorlooptijd hebben geleid in het geval een private partij het gebied zou ontwikkelen. Uitgaande van gelijkblijvende afspraken uit de koopovereenkomst zou een private partij niet dwingender hebben kunnen optreden tegen het gewenste latere vertrek van Defensie, waardoor ook hier geen tijdswinst zou worden behaald.

Zou de doorlooptijd van deelfase 2 van de haalbaarheidsfase korter, gelijk of langer zijn geweest wanneer een private partij de locatie in bezit zou hebben?

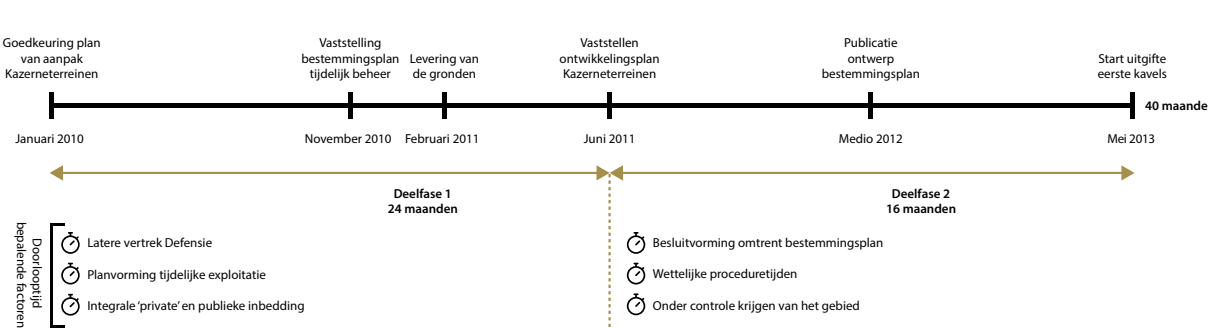
Doordat de doorlooptijd voor een groot deel werd bepaald door het opstellen, goedkeuren en in procedure brengen van het bestemmingsplan lijkt het mij aannemelijk dat de doorlooptijd van deze deelfase gelijk zou blijven. Temeer omdat in deelfase 1 reeds publiek draagvlak voor de planvorming is opgehaald. De werkzaamheden en onderzoeken die uitgevoerd dienen te worden voor het bestemmingsplan zijn in beide gevallen gelijk, ditzelfde geldt voor de proceduretijden. Aan het onder controle krijgen van het gebied zou de private partij waarschijnlijk minder tijd hebben besteed, waardoor eerder zou kunnen worden gestart met de uitgifte van kavels. Omdat de doorlooptijd van de bestemmingsplanprocedure bij de Kazerneterreinen leidend bleek te zijn, zou dit denk ik geen effect hebben gehad op de doorlooptijd en het in verkoop brengen en leveren van de eerste gronden. Wel zou de private partij in de tussentijd mijns inziens alvast gestart zijn met de opstalontwikkeling van de eerste velden, zodat in de realisatiefase sneller tot verkoop en levering kan worden overgegaan.

7.2.3 Realisatiefase

Zou de doorlooptijd van deelfase 1 van de realisatiefase korter, gelijk of langer zijn geweest wanneer een private partij de locatie in bezit zou hebben?

De bestemmingsplanprocedure liep door t/m de Raad van State als gevolg van de cap op de woningaantallen. Ook een private partij zou deze cap denk ik eerst tegen hebben willen gaan en uiteindelijk ingestemd hebben. Dit zou geen verschil in doorlooptijd tot gevolg hebben gehad. Wel zou de focus op verkoopsnelheid en het feit dat de private partij zelf de woningen ontwikkeld zou hebben naar mijn idee een kortere doorlooptijd tot gevolg hebben gehad. De hogere focus op verkoopsnelheid

FIGUUR 55: TIJDLIJN HAALBAARHEIDSFASE INCLUSIEF DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN KAZERNETERREINEN



zou ontstaan zijn als gevolg van de meer commerciële en bedrijfsmatige insteek van een private ontwikkelaar, de wens om omzet en productie te maken en het beperken van de financieringslast zijn hierbij belangrijke elementen. Ook zou een private partij waarschijnlijk niet gezocht hoeven te hebben naar afnemers van de grond en daarmee de zogenaamde 'dubbele verkoop' hebben voorkomen. De private ontwikkelaar zou hierdoor meer regie op de voortgang kunnen voeren. Een ander aspect dat naar mijn idee juist meer tijd gekost zou hebben in geval van een private ontwikkeling is de afstemming omtrent de inrichting en levering van het openbaar gebied. Gezien de omvang van deze afstemming zou dit waarschijnlijk ondergeschikt zijn geweest aan de doorlooptijdverkorting als gevolg van bovenstaande punten. In de aanbesteding en uitvoering van de werkzaamheden zou geen verschil in doorlooptijd hebben gezeten. Overall zou de doorlooptijd mijn inziens korter zijn geweest indien een private partij de locatie in bezit had gehad.

Zou de doorlooptijd van deelfase 2 van de realisatiefase korter, gelijk of langer zijn geweest wanneer een private partij de locatie in bezit zou hebben?

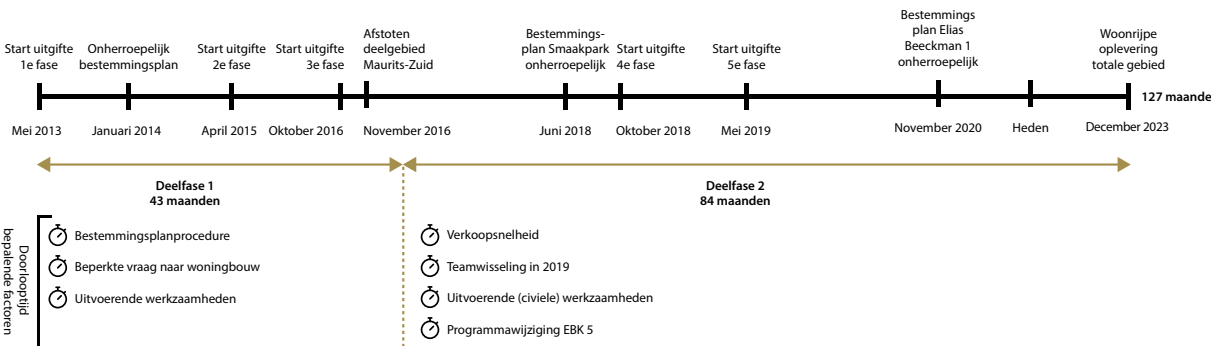
Het verkooptempo binnen de Kazerneterreinen lag in deze periode hoger dan in de periode t/m 2016. De gemeente Ede stuurde op de verkoop van woningen op een vergelijkbare manier als een private ontwikkelaar zou doen. Wel zou er bij de private partij waarschijnlijk geen sprake zijn van twee verkoopmomenten, waardoor het proces naar verwachting sneller zou kunnen worden doorlopen. Ook op de teamwisseling in 2019 zou een private partij denk ik adequater hebben gereageerd, dit wordt veroorzaakt doordat zij doorgaans meer gekwalificeerde mensen in dienst hebben én doordat de

focus en aansturing op verkoopaantallen ongewijzigd zou blijven. Een ander punt dat veel tijd in beslag heeft genomen zijn de discussies met de omwonenden omtrent de programmawijziging van EBK5. Een private partij zou mijns inziens sneller hebben verwezen naar het wettelijk kader en minder bereid zijn geweest om zo lang mee te denken over alternatieven. Rekening houdend met het gegeven dat de discussies omtrent de inrichting en oplevering van het openbaar gebied niet zouden opwegen tegen de tijdswinst als gevolg van bovenstaande punten zou deze deelfase mijns inziens een kortere doorlooptijd hebben gehad indien een private partij de Kazerneterreinen zou hebben ontwikkeld.

7.3 Conclusie what-if analyse

Een aspect dat sterk naar voren komt bij deze what-if analyse is de samenhang van de activiteiten tussen de verschillende fasen. Wanneer er in de initiatief- of haalbaarheidsfase als gevolg van de publieke- of private signatuur minder tijd aan een activiteitengroep wordt besteed, is het waarschijnlijk dat deze tijd later in het proces alsnog gecompenseerd wordt en vice versa. Dit benadrukt de noodzaak om de doorlooptijd van de fasen in samenhang met elkaar te beschouwen. Deze samenhang is het sterkst terug te zien in de initiatief- en haalbaarheidsfase. Zo valt op dat er bij privaat grondbezit naar verwachting minder tijd benodigd is om te komen tot een koopovereenkomst voor de grond, maar dat dit kan er weer voor zorgen dat er in de haalbaarheidsfase meer tijd en aandacht benodigd is voor het organiseren van publiek draagvlak. Het is mede hierdoor aannemelijk dat de doorlooptijd van de initiatieffase bij actief gemeentelijk grondbeleid langer zal zijn dan bij faciliterend grondbeleid. In de haalbaarheidsfase zal naar verwachting het tegenovergestelde zichtbaar

FIGUUR 56: TIJDLIJN REALISATIEFASE INCLUSIEF DOORLOOPTIJD BEPALENDE FACTOREN KAZERNETERREINEN



zijn. De publiek-‘private’ afstemming, inbedding en besluitvorming vormen hierin mijns inziens belangrijke factoren.

In de realisatiefase lijkt het effect van de publiek-private inbedding, afstemming en besluitvorming minder doorlooptijd bepalend. Dit wordt veroorzaakt doordat het bestemmingsplan in deze fase reeds is vastgesteld en hiermee het publieke kaders zijn vormgegeven. Mijns inziens bepaalt vooral de marktsituatie, de focus op het verkorten van de doorlooptijd en hiermee het verhogen van de verkoopsnelheid hoeveel tijd er benodigd is voor deze fase. Vanwege de meer commerciële en bedrijfsmatige insteek is deze focus waarschijnlijk meer aanwezig bij private partijen. Ook zal er bij gebiedsontwikkelingen van private partijen slechts één in plaats van twee transactiemomenten plaats vinden. Hiermee worden tenders ten behoeve van de grondverkoop voorkomen en is de voortgang minder afhankelijk van de appetite van externe (opstal) ontwikkelaars. Rekening houdend hiermee lijkt het mij

aannemelijk dat de doorlooptijd van de realisatiefase bij actief gemeentelijk grondbeleid langer is dan bij faciliterend gemeentelijk grondbeleid.

Wanneer er sprake is van eensluidende publiek-private uitgangspunten voor de ontwikkeling van het gebied én bij voorkeur (zicht op) een positieve grondexploitatie verwacht ik dat de doorlooptijd van actief gemeentelijk grondbeleid langer is dan die van faciliterend grondbeleid. De kortere doorlooptijd van de haalbaarheidsfase zou waarschijnlijk teniet worden gedaan door de langere doorlooptijd van de initiatief- en realisatiefase.

Indien er veel publieke weerstand is op de planvorming en de publieke en private partijen in de initiatief- en haalbaarheidsfase niet in staat zijn om elkaar op programmatisch en financieel vlak te ‘vinden’ is het aannemelijk dat dit een vertragend effect heeft op de doorlooptijd, waardoor de mogelijkheid bestaat dat actief gemeentelijk grondbeleid in dat geval een kortere doorlooptijd kent dan faciliterend gemeentelijk grondbeleid.

08. Conclusie

De doorlooptijd van woningbouwontwikkeling wordt bepaald door 1.) de snelheid waarmee individuele activiteiten worden uitgevoerd, 2.) de effectiviteit en kwaliteit van de interacties tussen deze activiteiten en 3.) de snelheid van besluitvorming. De eigenschappen van deze drie elementen worden in belangrijke mate beïnvloed door de unieke eigenschappen van iedere gebiedsontwikkeling; de context, de betrokken actoren en de ingezette middelen. Het samenstel van de betrokken actoren en ingezette middelen wordt in belangrijke mate bepaald door het gevoerde grondbeleid. De context is niet of nauwelijks grondbeleid afhankelijk.

In dit onderzoek is beschouwd welk effect de inzet van actief gemeentelijk grondbeleid heeft op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling. Het onderzoek wijst uit dat actief gemeentelijk grondbeleid niet zondermeer een versnellend effect heeft op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling. Het effect van actief gemeentelijk grondbeleid is opgave specifiek en in sterke mate afhankelijk van de mate waarin de typisch private belangen zoals rendement en continuïteit in overeenstemming zijn met de publieke en maatschappelijke belangen.

Het effect van actief gemeentelijk grondbeleid verschilt per fase van het gebiedsontwikkelingsproces. In situaties waarin zowel publieke- als private partijen geïnteresseerd zijn in verwerving en ontwikkeling van een gebied heeft de inzet van actief gemeentelijk grondbeleid een vertragend effect op de doorlooptijd van de initiatieffase. Dit wordt veroorzaakt doordat gemeenten in tegenstelling tot private partijen publieke instemming nodig hebben voordat zij over kunnen gaan tot acquisitie van gronden en/of opstart van de planvorming. In de haalbaarheidsfase wordt dit tijdsverlies (deels) goed gemaakt en heeft actief gemeentelijk grondbeleid een versnellend effect ten opzichte van faciliterend gemeentelijk grondbeleid. Private partijen moeten in deze fase namelijk alsnog publiek commitment ophalen, terwijl de publieke partij dit commitment reeds heeft verkregen in de initiatieffase. Ook het feit dat er bij actief gemeentelijk grondbeleid geen publiek-private afstemming en onderhandeling over programma en kostenverhaal hoeft plaats te vinden heeft een positief effect op de voortgang. In de realisatiefase heeft actief gemeentelijk grondbeleid ten opzichte van faciliterend gemeentelijk grondbeleid een vertragend effect op de doorlooptijd. Dit wordt veroorzaakt doordat de focus op voortgang, ook in tijden van laagconjunctuur, bij een private partij doorgaans hoger ligt dan bij een publieke partij. Daarnaast liggen de publiek-private uitgangspunten veelal vast waardoor er in zeer beperkte mate publiek-private onderhandelingen en discussies plaatsvinden. Overall kan gesteld worden dat het ontbreken van de noodzaak tot publiek-private afstemming en de beperktere focus op voortgang de belangrijkste doorlooptijd beïnvloedende factoren van actief gemeentelijk grondbeleid zijn.

Het daadwerkelijke effect dat grondbeleid heeft op deze twee factoren is in sterke mate afhankelijk van de mate waarin typisch private belangen, zoals continuïteit en rendement, in overeenstemming zijn met de publieke- en maatschappelijke belangen. Indien er sprake is van een disbalans tussen continuïteit, rendement, publieke- en maatschappelijke belangen heeft de publiek-private onderhandeling en afstemming bij faciliterend grondbeleid een vertragend effect ten opzichte van actief gemeentelijk grondbeleid. Dit wordt veroorzaakt doordat een private partij haar belangen zal proberen te verdedigen en zij waar zij nodig acht over zal gaan tot herziening of uitstel van de planvorming. De typische private focus op voortgang zal op dergelijke momenten van onderhandeling veelal ondergeschikt worden aan de economische belangen van de private partij. Uit de enquêtes en de expertmeeting blijkt eveneens dat publieke partijen sneller dan private partijen bereid zijn om een financieel verlies ten bate van maatschappelijke belangen te accepteren en zodoende sneller dan een private partij voortgang kan maken in het proces. Wanneer er in een gebiedsontwikkeling wel sprake is van een goede balans tussen continuïteit, rendement, publieke- en maatschappelijke belangen zal over het totale proces een tegenovergesteld effect zichtbaar zijn. De benodigde publiek-private afstemming en onderhandeling bij faciliterend grondbeleid neemt in dat geval niet substantieel meer tijd in beslag dan bij actief gemeentelijk grondbeleid. Uit het onderzoek blijkt zelfs dat de kans groot is dat besluitvorming sneller gaat als gevolg van de verhoogde private focus het sluiten van compromissen en voortgang in het proces. Deze verhoogde private focus op voortgang zal zich bij faciliterend gemeentelijk grondbeleid ook vertalen in de verkoopsnelheid en daarmee de doorlooptijd van de realisatiefase.

Dit onderzoek nuanceert de uitspraken en verwachtingen over het versnellende effect van actief gemeentelijk grondbeleid op de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling. Actief grondbeleid zal voor een aantal gebiedsontwikkelingen een doorlooptijd verkortend effect hebben, maar niet voor alle! Het inzetten van grondbeleid is maatwerk. Er zal per gebiedsontwikkeling beschouwd moeten worden welk grondbeleid het meest effectief is. Wanneer continuïteit, rendement, publieke- en maatschappelijke belangen in overeenstemming zijn met elkaar en/of wanneer de bereidwilligheid bestaat om deze met elkaar in overeenstemming te brengen draagt de inzet van faciliterend gemeentelijk grondbeleid het meest bij aan het verkorten van de doorlooptijd. In het geval een woningbouwontwikkeling een negatieve businesscase kent en/of er sprake is van onvoorspelbare risico's die leiden tot overmatige risicocalculatie bij een private partij, is de inzet van actief gemeentelijk grondbeleid de meest effectieve keuze om de doorlooptijd te verkorten.

09. Management aanbevelingen voor Dura Vermeer

Om concrete aanbevelingen te kunnen doen op basis van dit onderzoek is het van belang om een helder perspectief voor de aanbevelingen te schetsen. Binnen dit onderzoek worden de aanbevelingen toegespitst op Dura Vermeer. Er worden aanbevelingen gedaan over de wijze waarop Dura Vermeer haar samenwerkingsbeleid met gemeenten kan heroverwegen teneinde bij te dragen aan het inlopen van het Nederlandse woningtekort.

Als ontwikkelende bouwer investeert Dura Vermeer in gronden en plannen met als doel het genereren van maatschappelijke- en bedrijfseconomische waarde. Dura Vermeer ziet kansen in de huidige woningbouwopgave en wil dit aangrijpen om haar aandeel woningbouwontwikkeling uit te breiden. De komende jaren wil zij groeien naar een organisatie die vanuit haar eigen vastgoedontwikkeling minimaal 2500 woningen per jaar toevoegt aan de woningmarkt. Om deze ambitie waar te maken is het noodzakelijk om de focus op acquisitie van nieuwe locaties en op het maken van voortgang binnen de bestaande en/of geacquireerde gebieden te intensiveren.

Het onderzoek toont aan dat het effect van grondbeleid op de doorlooptijd in sterke mate gebied- en opgave specifiek is. Om tot de gewenste versnelling van woningbouwontwikkelingen te komen zal daarom per ontwikkeling beschouwd moeten worden wat het meest effectieve grondbeleid is. Concreet houdt dit in dat Dura Vermeer in de acquisitiefase pro-actief moet optrekken met de betreffende gemeente. Op dat moment kunnen op basis van de inzichten uit dit onderzoek afspraken gemaakt worden over het grondbeleid en de gewenste rol- en risicoverdeling. Afhankelijk van de wensen van de verkoper en/of het concurrentieveld kan er een optieovereenkomst worden aangegaan met de verkoper, een WVG worden gevestigd door de gemeente of een strategische aankoop worden gedaan door Dura Vermeer. Dit met als doel om tijd te ‘winnen’ voor het voeren van de gesprekken over het gewenste grondbeleid.

Bij de gesprekken omtrent het grondbeleid dient er gesproken te worden over de opgave specifieke belangen van beide partijen. Alle belangen dienen te worden uitgesproken en gedeeld, zodat op basis hiervan gewerkt kan worden aan een fusie van publiek-private belangen. Vanuit beide partijen dient er commitment te zijn over het maken van afspraken die passen bij de belangen van beide organisaties. De condities de benodigd zijn voor het maken van voortgang dienen hierbij ter tafel te komen. Wanneer de condities en de gevolgen inzichtelijk zijn kan er gezamenlijk voor de meest optimale route worden gekozen waarin beide belangen zoveel mogelijk worden gefuseerd naar een gebiedsbelang. De keuze voor het te voeren grondbeleid vormt hierin een belangrijke schakel.

Uit het onderzoek blijkt dat de financiële situatie een belangrijk effect heeft op de doorlooptijd en de omgang met publiek-private afspraken. Het is om die reden aan te bevelen om tijdens de gesprekken over het grond- en samenwerkingsbeleid eveneens de financiële belangen en -uitgangspunten met elkaar te delen. Er kan zo een goede afweging gemaakt worden tussen het programma, het kostenverhaal en de bijbehorende financiële businesscase. Ook kan ‘de prijs’ voor eventuele gewenste versnelling, toevoeging van kwaliteit of wijziging van programma inzichtelijk worden gemaakt. Het onderlinge vertrouwen is hierbij essentieel, de ene partij moet niet het gevoel krijgen dat de ander ‘over zijn rug’ verrijkt wordt. Mede afhankelijk van het risicoprofiel kunnen betrokken partijen een aanvulling op de basisafspraken maken over de wijze van baatafroming. Van belang is dat deze afspraken voortgang- en businesscase optimalisatie voor beide partijen dienen te stimuleren.

Wanneer er een keuze is gemaakt voor het grondbeleid en de bijbehorende rol-, risico- en taakverdeling kan gestart worden met de uitvoering van de activiteiten. Om voortgang en continuïteit in het vervolgproces te borgen is het noodzakelijk om een publiek-private afstemmingsstructuur te organiseren. Een structuur met project- en stuurgroepen waarin projectmatige- en bestuurlijke afvaardiging betrokken is hierin het meest effectief. Afhankelijk van het gekozen grond- en samenwerkingsbeleid dienen deze overlegorganen op reguliere basis samen te komen en overleg te voeren op basis van de gezamenlijke uitgangspunten en belangen. Vertrouwen en openheid in deze afstemming is van belang. In gezamenlijkheid dient de voortgang op de groepen van activiteiten te worden bewaakt. Hierbij dient aandacht te zijn voor de gemaakte fusie van belangen inclusief de bijbehorende afspraken. Voortdurend dient te worden gemonitord of er (potentiële) vertragende factoren in het project aanwezig zijn en waar nodig dient hierop in gezamenlijkheid geacteerd te worden.

Om de zichtbaarheid en vanzelfsprekendheid van Dura Vermeer als strategische partner bij woningbouwontwikkelingen te vergroten zal zij haar kennis en ervaring over het organiseren van doorlooptijdverkorting bij woningbouwontwikkeling breder moeten delen. Door vroegtijdig in gesprek te zijn met gemeenten die beschikken over een toekomstige woningbouwopgave kunnen strategische afspraken worden gemaakt over de ontwikkeling en acquisitie van locaties. Hiermee kan het waarmaken van de ambities in duurzame en brede samenwerking met de overheid verder gestalte worden gegeven.

10. Methodologische reflectie

Bij de start van dit onderzoek was het mijn ambitie om aan de hand van kwantitatief en kwalitatief empirisch onderzoek inzicht te krijgen in het effect van grondbeleid op de doorlooptijd. Reeds uit het literatuuronderzoek bleek dat het lastig zou zijn om een directe relatie te leggen tussen het gevoerde grondbeleid en de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling. In de literatuur was slechts beperkt informatie en onderzoek beschikbaar over de effecten van grondbeleid op de doorlooptijd. Zoals ook later uit het empirisch onderzoek zou blijken speelde het multidisciplinaire en samenhangende karakter van gebiedsontwikkeling hierin een belangrijke rol.

Om tot robuuste, *evidence based* uitspraken te komen had ik tot doel gesteld om op basis van een groot aantal waarnemingen een regressieanalyse uit voeren naar het doorlooptijd effect van grondbeleid. Tijdens de uitvoering van dit kwantitatieve onderzoek is echter gebleken dat de beschikbare dataset over een te beperkt aantal observaties beschikte om tot een valide en betrouwbare regressieanalyse te kunnen komen. Een omvangrijkere kwantitatieve analyse van het effect van grondbeleid op de doorlooptijd zou bijgedragen hebben aan het vergroten van een bredere representativiteit van de uitkomsten. Daarnaast zou de vergelijking tussen een breed kwantitatief onderzoek met het diepgaande kwalitatieve onderzoek waarin de multidisciplinaire en samenhangende aspecten van woningbouwontwikkeling naar voren komen tot een verdere nuancering dan wel bekrachtiging van de conclusies kunnen leiden.

Rekening houdend met de omvang van mijn onderzoek en de benodigde tijd om de ontbrekende observaties aan te vullen is er voor gekozen om volledig te focussen op het kwalitatieve casusonderzoek.

Om het effect van het grondbeleid op de doorlooptijd zo zuiver mogelijk te kunnen beoordelen is er gezocht naar een tweetal casusprojecten waarbij zoveel mogelijk niet grondbeleidgerelateerde factoren gelijk aan elkaar zouden zijn. Enkel het gevoerde grondbeleid diende tegenovergesteld aan elkaar te zijn. Een theoretisch interessante gedachte die in de praktijk lastiger bleek dan gedacht. Na analyse van vele gebiedsontwikkelingen in Nederland bleek enkel de ontwikkeling van ENKA en de Kazerneterreinen aan de gewenste criteria te

voldoen. Gelukkig bleek er zowel bij AM als de Gemeente Ede veel bereidwilligheid om mee te werken aan het onderzoek en werd er veel, eveneens vertrouwelijke, informatie beschikbaar gesteld. Dit maakte het mogelijk om een zorgvuldige reconstructie te maken. Deze reconstructie vormde een goede basis voor zowel de casusvergelijking als de what-if analyse. Ook hier geldt echter dat een uitbreiding van de kwalitatieve analyse met meer casussen een bijdrage aan het onderzoek had kunnen leveren. Deze beperking is zoveel mogelijk gecompenseerd door inzichten vanuit onafhankelijke experts te betrekken in de what-if analyse.

Tijdens de vergelijking van de casussen, het bespreken van de what-if enquêtes en de uitgevoerde expertmeeting kwam naar voren dat het ingewikkeld is om tot generalistische uitspraken te komen over het effect van grondbeleid op de doorlooptijd. Dit wordt veroorzaakt door de vele verschillende factoren die van invloed zijn op de doorlooptijd, waarin het grondbeleid niet altijd het meest bepalend lijkt te zijn. Ondanks dat er hiermee geen eenduidig antwoord gegeven kon worden op de hoofdvraag zijn er wel waardevolle inzichten naar voren gekomen. De balans tussen typische publieke en private belangen blijkt het effect van grondbeleid in grote mate te beïnvloeden. Ook biedt dit onderzoek een goede basis om algemene uitspraken over het belang van de herintroductie van actief gemeentelijk grondbeleid te nuanceren.

Bovenstaande leidt tot een heldere aanbeveling voor verder onderzoek. Ik hoop met dit onderzoek anderen te inspireren om de uitgebreide kwantitatieve analyse alsnog uit te voeren. Het is uitermate interessant en nuttig om de inzichten de uitkomsten van een bredere kwantitatieve analyse vervolgens te staven aan de diepgaande en projectinhoudelijke analyse van de casussen.

Tenslotte zou een aanvullend onderzoek naar de wijze waarop per fase invulling gegeven kan worden aan de optimale balans tussen publieke en private belangen bij woningbouwontwikkeling van toegevoegde waarde zijn voor de zoektocht naar mogelijkheden om de doorlooptijd van woningbouwontwikkeling te verkorten.

Literatuurlijst

AM. (z.d.). *Een rondje Op Enka met Marien*. enka-ede.nl. Geraadpleegd op 20 mei 2021, van <https://www.enka-ede.nl/blog/getByld?id=2294>

AM. (2019). Op ENKA, Ede. *“Een gebiedsontwikkeling met een link naar het verleden”* Indiening NEPROM-prijs voor locatieontwikkeling 2019.

Baarda, B., & Bakker, E. (2018). *Basisboek Kwalitatief Onderzoek* (4de ed.). Noordhoff.

Boelhhouwer, P., Boumeester, H., & Van der Heijden, H. (2005, juni). *Stagnation in Dutch housing production and suggestions for a way forward*. OTB Research Institute forHousing, Urban and Mobility Studies. https://www.researchgate.net/publication/226574018_Stagnation_in_Dutch_housing_production_and_suggestions_for_a_way_forward

BUCH. (2019, september). *Toelichting grondbeleid: voor de Gemeenten Bergen, Uitgeest en Castricum*. https://www.bergen-nh.nl/fileadmin/BUCH/visie-en-beleid/BUCH/bouwen-en-wonen/Grondbeleid_BUCH_toelichting_sept2019.pdf

Buitelaar, E. (2010). *Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid; continuïteit en verandering in de rol van gemeenten op de Nederlandse grondmarkt*. Ruimte & Maatschappij, 2(1), 5–22. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/PBL-Ruimte_en_Maatschappij.pdf

Buitelaar, E. (2015, 16 januari). *Actief gemeentelijk grondbeleid: onnodig en onwenselijk*. gebiedsontwikkeling.nu. <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/actief-gemeentelijk-grondbeleid-onnodig-en-onwenselijk/>

Buitelaar, E. (2018, 4 november). *“Gemeenten die nu grond kopen, zijn te laat”*. FD.nl. <https://fd.nl/economie-politiek/1276543/gemeenten-die-nu-grond-kopen-zijn-te-laet>

Buitelaar, E. (2019). *Versnelling van de woningbouw: van korte- naar langetermijnperspectief*. Real Estate Research Quarterly, Jaargang 18(2), 5–12. <https://www.vogon.nl/artikelen/vogon-publicaties>

Daamen, T. (2005). *De kost gaat voor de baat uit* (eerste druk). SUN.

De Leve, E., & Kramer, I. (2020, augustus). *Wat is grond waard? Onderzoek naar gemeentelijk grondprijsbeleid*. STEC Groep & VNG. <https://vng.nl/sites/default/files/2020-08/19.430-stec-groep-wat-is-grond-waard.pdf>

De Zeeuw, F. (2015, februari). *Grondzaken in de praktijk; actief grondbeleid houdt betekenis*. Frisodezeeuw.nl. <https://frisodezeeuw.nl/publicaties/2015/Actief%20grondbeleid%20houdt%20betekenis.pdf>

De Zeeuw, F. (2017). *Grondbeleid: een onderhoudsbeurt volstaat. Essay bundel van de Raad voor de Financiële Verhoudingen*, 127–137. <http://docplayer.nl/66885862-Grondbeleid-een-onderhoudsbeurt-volstaat-friso-de-zeeuw-gooi-geen-oude-schoenen-weg-als-ze-lekker-lopen.html>

De Zeeuw, F. (2020). *Zo werkt gebiedsontwikkeling* (Derde druk). Leerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft.

De Zeeuw, W. C. T. F. (2007). *Engel uit het marmer*. Reflecties op gebiedsontwikkeling, met de focus op rollen van overheid en markt. Praktijk leerstoel gebiedsontwikkeling TU Delft.

Doodeman, M. (2019, 13 december). *Grondprofessor waarschuwt voor lakse gemeenten: ‘Bouwers moet je achter hun broek aanzitten’*. Cobouw.nl. https://www.cobouw.nl/marktontwikkeling/nieuws/2019/12/grondprofessor-hekelt-lakse-gemeenten-bouwers-moet-je-achter-hun-broek-aanzitten-101279857?_ga=2.210079701.1968032968.1576499071-1128023035.1576499071

Doodeman, M. (2021, 28 januari). *Hoe kun je het snelst op landbouwgrond een woonwijk neerzetten?* Cobouw.nl. <https://www.cobouw.nl/marktontwikkeling/nieuws/2021/01/onderzoek-woningen-niet-sneller-gebouwd-op-gemeentegrond-101292214>

Gehner, E. (2011). *Risicoanalyse bij projectontwikkeling* (vierde druk). Sun.

Gemeente Ede. (z.d.). *Kazerneterreinen en de stationsomgeving*. Geraadpleegd op 12 april 2021, van <https://www.ede.nl/in-de-gemeente-edebouwprojecten/kazerneterreinen-en-de-stationsomgeving>

Gemeente Ede. (2010, november). *Historische analyse kazerneterreinen*. <https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p27/p2722/2722-019historische-analyse.pdf>

Gemeente Ede. (2011, juni). *Ontwikkelingsplan Kazerneterreinen*. https://www.planviewer.nl/imro/files/NL.IMRO.0228.BP2018EDEO0001-0201/b_NL.IMRO.0228.BP2018EDEO0001-0201_101.pdf

Gemeente Ede. (2019). *Project Kazerneterreinen – Programmabegroting 2019*. ede.begroting-2019.nl. <https://ede.begroting-2019.nl/p3467/project-kazerneterreinen>

Gemeente Ede. (2020). *Project Kazerneterreinen – Programmabegroting 2020*. ede.begroting-2020.nl. <https://ede.begroting-2020.nl/p7058/project-kazerneterreinen>

Gemeente Ede. (2021). *Project Kazerneterreinen – Programmabegroting 2021*. ede.begroting-2021.nl. <https://ede.begroting-2021.nl/p9088/project-kazerneterreinen>

Geuting, E. (2011). *Marktstructurering als ruimtelijk orderingsinstrument; verkenning van drie rechtsarrangementen in de woningbouw*. Radboud University.

Grundemann, M. B. (2010, juni). *Een sturingsmodel voor de ontwikkelaar in een veranderd speelveld*. Amsterdam School of Real Estate. <https://files.vastgoedbibliotheek.nl/Server/getfile.aspx?file=docs/mre/09/Grundemann.pdf>

Heurkens, E. W. T. M. (2013). *Een nieuwe rolverdeling: Privaat “in the lead”, publiek faciliteert*. VHV-bulletin, 41. <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:bd73444f-1ef5-4a6c-a711-aff8f14fb6e1?collection=research>

Janssen, C. (2020, 24 november). *ENKA-terrein Ede: van zijdefabriek naar nieuwbouwwijk*. gebiedsontwikkeling.nu. [https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/enka-terrein-edevan-zijdefabriek-naar-nieuwbouwwijk/Kazerneterreinen en de stationsomgeving. \(2021\). Gemeente Ede. https://www.ede.nl/in-de-gemeente-edebouwprojecten/kazerneterreinen-en-de-stationsomgeving](https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/enka-terrein-edevan-zijdefabriek-naar-nieuwbouwwijk/Kazerneterreinen en de stationsomgeving. (2021). Gemeente Ede. https://www.ede.nl/in-de-gemeente-edebouwprojecten/kazerneterreinen-en-de-stationsomgeving)

Kingdon, J. W. (1995). *Agenda’s, alternatives and Public Policies*. Harper Collins College Publishers New York.

Korthals Altes, W. K. (2013). *Grondbeleid: dienend of bepalend?* VHV-bulletin, 40(3), 11–13. https://forum-wonen.nl/wp-content/uploads/2017/10/bulletin_40.3_digitaal.pdf

Meijer, F. G., & Nijland, H. G. M. (2011). *Grondbeleid en grondbedrijf*. Sdu.

Michielsen, T., Groot, S., & Veenstra, J. (2019, maart). *Het bouwproces van nieuwe woningen*. Centraal Planbureau. <https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/cpb%20boek%20woningmarkt%20-%20boek%2033.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020, juni). *Staat van de woningmarkt – jaarrapportage 2020*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/06/15/staat-van-de-woningmarkt-jaarrapportage-2020>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2021, juli). *Notitie grondbeleid in Nederland in historisch perspectief*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/07/09/notitie-grondbeleid-in-nederland-in-historisch-perspectief>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Bouwend Nederland, NEPROM, & VNG. (2019). Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2019. <https://akroconsult.nl/site/wp-content/uploads/2019/10/Reiswijzer-Gebiedsontwikkeling-2019.pdf>

Ministerie van VROM, Ministerie van LNV, Ministerie van V&W, Ministerie van EZ, & Ministerie van OCW. (2006, januari). *Nota ruimte: uitvoeringsagenda ruimte 2006*. https://puc.overheid.nl/rijkswaterstaat/doc/PUC_142322_31/

Nozeman, E. (2017, maart). *De initiatieffase van het nieuwe ontwikkelen*. ASRE Research Center. https://www.asre.nl/images/Onderzoek/Hetnieuweontwikkelen_EdNozeman_mrt17.pdf

Obbink, H. (2020, 9 september). *Zo kwam Nederland aan een tekort van 331.000 woningen*. Trouw. <https://www.trouw.nl/economie/zo-kwam-nederland-aan-een-tekort-van-331-000-woningen~b04d8d53/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>

Palmhout Urban Landscapes. (2005). *Ede-Oost Spoorzone. Masterplan voor de herontwikkeling van vier kazerneterreinen, spoorzone, stationsomgeving en industrieterrein*. Gemeente Ede. <https://docplayer.nl/13807256-Ede-oost-spoorzone-masterplan-voor-de-herontwikkeling-van-vier-kazerneterreinen-spoorzone-stationsomgeving.html>

Peiser, R. B., & Hamilton, D. (2019). *Professional Real Estate Development: The ULI Guide to business* (derde druk). Urban Land Institute, U.S.

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur. (2017, juni). Grond voor gebiedsontwikkeling, instrumenten voor grondbeleid in een energieke samenleving. https://www.rli.nl/sites/default/files/advies_grond_voor_gebiedsontwikkeling_def.pdf

Literatuurlijst

Rfv. (2015, juli). *Grond, geld en gemeenten; de betekenis en gevolgen van de gemeentelijke grondexploitaties voor de bestuurlijke en financiële verhoudingen*. Raad voor de financiële verhoudingen. <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2015/07/09/grond-geld-en-gemeenten>

Rijksoverheid. (2020, april). *Ruimte voor wonen; brede maatschappelijke heroverweging*. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/04/20/bmh-7-ruimte-voor-wonen>

Schapendonk, M. (2017, augustus). *Sturen op stromen*. Master City Development. <https://thesis.eur.nl/pub/10530>

Segeren, A. (2007, mei). *De grondmarkt voor woningbouwlocaties*. Planbureau voor de Leefomgeving. <https://www.pbl.nl/publicaties/de-grondmarkt-voor-woningbouwlocaties>

Sorel, N., Buitelaar, E., Van den Broek, L., Galle, M., & Verwest, F. (2011, oktober). *Omgevingsrecht en het proces van gebiedsontwikkeling*. Planbureau voor de leefomgeving. https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/003122_Omgevingsrecht_het_proces_gebiedsontwikkeling_LR_v8_web.pdf

Stec groep, Timmen, B., De Leve, E., & Geutink, E. (2020, 1 juni). *Kansen voor versnellen woningmarkt*. stec.nl. <https://stec.nl/wp-content/uploads/2020/06/Stec-Groep-whitpepaper-Kansen-voor-versnellen-woningmarkt.pdf>

Stout, M. (2020). *Houden gemeenten zich aan hun eigen grondbeleid?* twynstragudde.nl. <https://www.twynstragudde.nl/inzichten/houden-gemeenten-zich-aan-hun-eigen-grondbeleid>

Teunissen, H. (2012, juli). *Bestuurlijk leiderschap in gebiedsontwikkeling*. Master City Developer. <https://thesis.eur.nl/pub/12282>

Van der Krabben, E. (2011, juni). *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden; kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?* Radboud Universiteit Nijmegen. <https://repository.ubn.ru.nl/bitstream/handle/2066/87179/87179.pdf?sequence=1>

Van der Velde, M., & Jansen, P. (2018). *Praktijkgericht onderzoek* (1ste ed.). Concept Uitgeefgroep.

Van der Velden, B. (2009, juli). *Tijd voor marktkwaliteit: naar een marktgerichte houding voor woningcorporaties bij gebiedsontwikkeling*. Master City Developer. <https://thesis.eur.nl/pub/10659>

Van Deursen, T. (2016, juli). *Publiek-private rolverdeling in een veranderende realiteit: onderzoek naar planningscultuur bij binnenstedelijke gebiedsontwikkeling*. Radboud Universiteit. https://theses.ubn.ru.nl/bitstream/handle/123456789/3417/Deursen%2C_Thijs_1.pdf?sequence=1

Van 't Verlaat, J. (2013). *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. Master City Developer.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, Nederlandse Vereniging voor Raadsleden, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, & Vereniging van Grondbedrijven. (2019). *Grondbeleid voor raadsleden*. https://vng.nl/sites/default/files/publicaties/2018/grondbeleid-voor-raadsleden_20181102.pdf

Wolting, B., Bregman, A., & Pool, M. (2012). *PPS en gebiedsontwikkeling* (derde druk). Sdu.

SCRIPTIE
Master of Real Estate 2019-2021
DATUM
5 September 2021
AUTEUR
M.A. Mentink MSc. MRICS
BEGELEIDER
Prof. dr. E. Buitelaar
2E BEOORDELAAR
Drs. W.J. van der Post

*Afrondende scriptie in het kader van
de opleiding Master of Real Estate.*

SCRIPTIE
Master of Real Estate 2019-2021
DATUM
5 September 2021
AUTEUR
M.A. Mentink MSc. MRICS
BEGELEIDER
Prof. dr. E. Buitelaar
2E BEOORDELAAR
Drs. W.J. van der Post

Hoe actiever hoe sneller?

