

Financiële bekostiging van
maatschappelijke functies.



Financieel rendabele maatschappelijke voorzieningen in gebiedsontwikkelingen.

Een nieuw perspectief op de levensvatbaarheid van maatschappelijke
functies.

J. (Joep) Coenen
Master of Science in Real Estate (MRE)
master scriptie

Amsterdam School of Real Estate
Eerste begeleider: Cees Koomen
Tweede begeleider: Arthur Marquard

15 Oktober 2025
Definitief

Voorwoord

Veel van de projecten waar ik in mijn werk aan mag bijdragen, bevinden zich in het maatschappelijke domein. Het zijn initiatieven die zich richten op mensen met een kleine beurs, op buurten die worstelen met sociale problematiek, of op maatschappelijke voorzieningen die onder druk staan. Juist deze projecten raken mij, omdat ze laten zien waar de nood het hoogst is en waar ruimtelijke ontwikkelingen direct betekenis krijgen voor mensen. Daarin schuilt mijn drijfveer: bouwen aan plekken die ertoe doen.

Vanuit die praktijk is mijn fascinatie voor maatschappelijke projecten ontstaan. Onze samenleving loopt vast op een aantal hardnekkige vraagstukken in het sociale domein: betaalbaarheid, inclusie, leefbaarheid en eigenaarschap. Ik ben ervan overtuigd dat het anders kan – en anders moet. Een grote verandering kan tot stand komen door vanuit de praktijk, kleine doordachte stappen te zetten. Door projecten slimmer te organiseren, belangen te verbinden en middelen beter te benutten.

In mijn werk probeer ik daar, samen met mijn collega's en partners, aan bij te dragen. Vaak gebeurt dat op projectniveau: één locatie, één samenwerking, één verbeterde exploitatie. Toch geloof ik dat juist die kleinschalige successen de aanzet kunnen vormen tot een grotere beweging, waar ik graag aan bijdraag. Deze overtuiging vormde de basis voor dit onderzoek. Het is een eerste stap in het ontdekken van hoe het huidige ontwikkelmodel functioneert, waar het vastloopt en welke kansen er liggen om (maatschappelijke) exploitatie structureel te verankeren. Het onderzoek heeft mij niet alleen nieuwe inzichten opgeleverd, maar ook nog een sterkere drang om deze kennis in de praktijk te brengen, alsook verder door te ontwikkelen.

Ik kijk met trots terug op het proces en het resultaat. Het schrijven van deze scriptie was intensief, maar bovenal heel leerzaam. Dit met name dankzij de gesprekken met de betrokken professionals, die hun tijd, ervaring en openheid deelden. Tot slot wil ik mijn scriptiebegeleiders bedanken voor hun kritische blik, geduld en waardevolle begeleiding gedurende het gehele traject. Hun feedback heeft dit onderzoek naar een hoger niveau getild en bijgedragen aan een resultaat waar ik met volle overtuiging achter sta.

Managementsamenvatting

Voorzieningen zoals sportparken, scholen en wijkcentra zijn onmisbaar voor de leefbaarheid van steden en dorpen. Ze zorgen voor sociale samenhang, gezondheid en participatie. Toch komen er steeds minder middelen beschikbaar om ze te financieren. Gemeenten hebben beperkte budgetten, terwijl er wel vaker van ontwikkelaars en maatschappelijke instellingen wordt verwacht dat zij het trekken. Met de traditionele instrumenten – zoals grondexploitaties en kruissubsidiëring – lukt het steeds minder om deze functies blijvend te verankeren.

In dit onderzoek is daarom naar manieren gezocht waarop voorzieningen zijn te realiseren en te exploiteren, zodat hun financiering ook op de langere termijn is geregeld. Er is zowel gekeken naar actuele als naar nieuwe modellen, zoals DBFMO-contracten, revolverende fondsen, community finance of erfpachtrecht. Ook is beschreven welke ervaringen er zijn uit de praktijk, door in binnen- en buitenlandse projecten te onderzoeken hoe daar maatschappelijke functies op een andere manier aan realisatie en financiering zijn gekoppeld.

Uit de studie blijkt dat steeds dezelfde knelpunten centraal staan: het gebrek aan samenhang tussen de ontwikkel- en exploitatiefase, het onoverzichtelijke beeld wie waarvoor verantwoordelijk is en het feit dat baten voor de maatschappij nauwelijks financieel worden gewaardeerd. Daardoor zijn veel voorzieningen aangewezen op baten van de grondexploitatie, eenmalige subsidies of politiek draagvlak.

Dat wil niet zeggen dat er geen mogelijkheden zijn. Voorzieningen zijn structureel aantrekkelijker wanneer al in de planvorming rekening wordt gehouden met de exploitatie en de (life-cycle) kosten. Daarbij is het mogelijk om verschillende financiële bronnen – bijvoorbeeld de gemeente, private investeerders, maatschappelijk draagvlak en revolverende fondsen – aan elkaar te koppelen. Ook is gebleken dat het op papier vastleggen van rechten noodzakelijk is, maar dat dit in een vorm moet gebeuren die niet te zeer is ingekaderd, zodat afspraken, als de spelregels veranderen, kunnen worden bijgesteld. Ten slotte kunnen professioneel beheer en een transparant systeem voor de rapportage en evaluatie rekenen op duurzaam succes.

De opgedane kennis is gebruikt om een ontwikkel- en exploitatiekader op te stellen dat vier samenhangende dimensies omvat: een ruimtelijk-programmatische dimensie waarin multifunctionaliteit centraal staat, een juridische dimensie gericht op zekerheid en flexibiliteit, een financiële dimensie met hybride modellen en een bestuurlijke dimensie waar samenwerking en monitoring onderdeel van uitmaken. Om te zorgen dat het kader in de praktijk gebruikt kan worden is het vertaald in een stappenplan van 7 onderdelen, variërend van het in beeld brengen van de baathouders en maatschappelijke doelstellingen tot het periodiek evalueren en bijsturen.

Het in de praktijk brengen van dit kader aan de hand van een recente multifunctionele gebiedsontwikkeling toont aan dat het kader nuttig is: het maakt zichtbaar waar een project robuust is en waar de risico's liggen. Hiermee is het niet een rigide blauwdruk, maar een praktisch tool die mee kan bewegen met de omstandigheden. Het geeft gemeentelijke, ontwikkelings- en maatschappelijke partijen meer zekerheid en handvatten om behalve maatschappelijke functies te realiseren, ze ook op langere termijn structureel te bekostigen en te exploiteren.

Inhoudsopgave.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Managementsamenvatting	4
Inhoudsopgave.....	5
1. Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling.....	8
1.3 Doelstelling	9
1.4 Hoofd- en deelvragen.....	10
1.5 Opzet van het onderzoek.....	10
1.6 Conceptueel model.....	11
1.7 Afbakening	11
1.8 Relevantie	12
1.9 Leeswijzer.....	12
2. Centrale begrippen en institutioneel kader.	13
2.1 Context.....	13
2.1.1 Ontwikkel- en exploitatiefase.	13
2.1.2 Essentiële elementen voor langetermijnbekostiging	14
2.2 Onderzoeksbegrippen.....	14
2.2.1 Kostenverhaal onder de Omgevingswet.	14
2.2.2 Fiscale en profijtinstrumenten	14
2.2.3 Publiek-private en financiële arrangementen.	14
2.2.4 Governance en organisatie.....	15
2.2.5 Samengevat.....	15
2.2.6 Analyse.	15
2.3 Conclusie.....	16
3. Theoretisch kader.....	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Scheiding tussen ontwikkel- en exploitatiefase	17
3.2.1 Historische wortels	17
3.2.2 Financieel perspectief.....	18
3.2.3 Risico en stakeholders	18
3.2.4 Internationale vergelijking.....	19
3.3 Alternatieve theoretische benaderingen	19
3.3.1 Life-cyclebenaderingen en Total Cost of Ownership (TCO).	19
3.3.2 Governance en co-creatie	20
3.3.3 Waarden gedreven en baathoudersbenadering.	21
3.3.4 Kritische reflectie op traditionele en alternatieve benaderingen	22
3.3.5 Synthese.....	22
3.4 Theoretische modellen voor bekostiging	22
3.4.1 Traditionele modellen.....	22

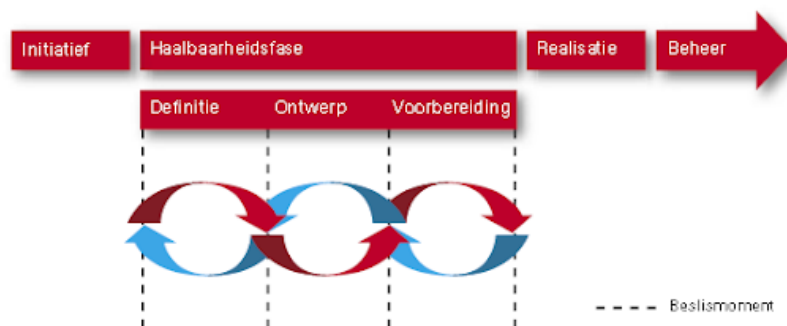
3.4.2	Innovatieve modellen	23
3.4.3	Vergelijking van modellen	24
3.4.4	Succesfactoren (beantwoording deelvraag 3).....	25
3.5	Conceptueel raamwerk.	26
3.6	Conclusie.....	27
4.	<i>Methodologie</i>	28
4.1	Onderzoeksopzet.....	28
4.2	Interviews.	29
4.3	Analyse van de interviews.....	30
4.4	Casestudies	31
4.5	Betrouwbaarheid, validiteit en beperkingen.....	32
5.	<i>Resultaten & analyse</i>.....	33
5.1	Kwalitatieve analyse interviews.....	33
5.1.1	Ontwikkel- versus exploitatiefase	33
5.1.2	Bekostigingsmodellen	34
5.1.3	Succesfactoren en randvoorwaarden	36
5.2	Kwantitatieve analyse interviews	39
5.2.1	Financiële kenmerken.....	39
5.2.2	Risicoverdeling	40
5.2.3	Juridische kenmerken	41
5.2.4	Succesfactoren	41
5.3	Confrontatie met case-studies.....	42
5.3.1	DBFMO-projecten: langetermijn borging met schaduwzijden	42
5.3.2	Community finance: eigenaarschap en kwetsbaarheid.....	42
5.3.3	Erfpacht met maatschappelijke condities	43
5.3.4	Revolverend (gebieds-)fonds.....	43
5.3.5	Lessen uit de confrontatie.....	44
5.4	Samenvattend advies (beantwoording deelvraag 3).	44
5.5	Conclusie.....	47
6.	<i>Ontwikkelingskader</i>.....	49
7.	<i>Conclusie</i>	57
8.	<i>Reflectie</i>	59
	<i>Literatuurlijst</i>.....	60
9.	<i>Bijlagen</i>.....	62
9.1	<i>Bijlage 1. Interviewopzet & transcriptie</i>.....	62
9.2	<i>Bijlage 2. Ontwikkelingskader & case studies.</i>	63

1. Inleiding

Het traditionele en verouderde systeem van gebiedsontwikkeling is aan verandering onderhevig. Huidige problematieken in de vastgoedmarkt, grondposities van gemeenten en een opgave die meer verschuift van groei naar transformatie van gebieden, moet de huidige manier waarop gebiedsontwikkelingen ontwikkeld, en gefinancierd worden, ter discussie worden gesteld.

1.1 Aanleiding

Maatschappelijke voorzieningen, zoals scholen, sportvelden, bibliotheken en buurtcentra zijn van groot belang voor de leefbaarheid in steden en dorpen. Ze dragen bij aan sociale samenhang, participatie en gezondheid (Gehl, 2010); Van Kempen, 2018). Deze voorzieningen komen helaas onder steeds grotere (financiële) druk te staan. Allereerst is de **financiële positie van gemeenten** zwakker geworden door decentralisaties en bezuinigingen. Zo zijn gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk voor veel taken in het sociaal domein, zonder dat zij hiervoor voldoende geld krijgen (Boogers, 2019).

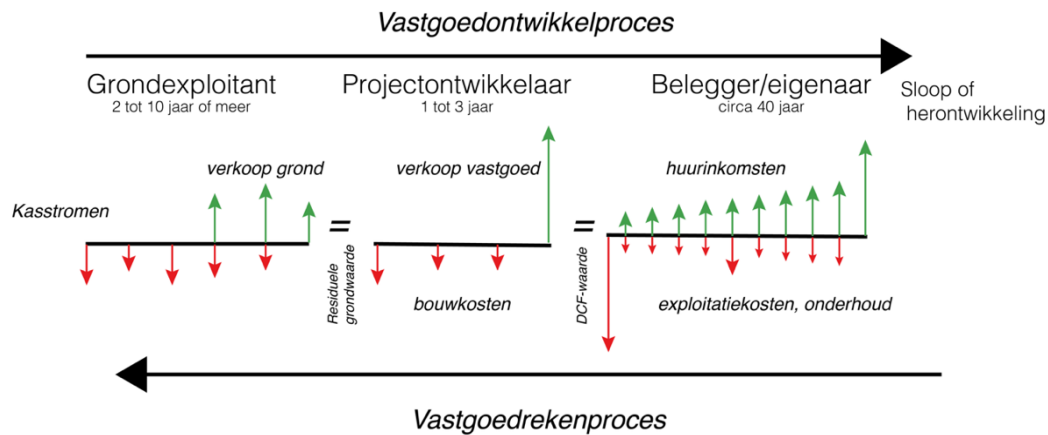


Figuur 1.1 Fasen in gebiedsontwikkeling (bron: Ministerie van VROM, 2009).

Daarnaast is zichtbaar dat er een **verschuiving van verantwoordelijkheden** plaatsvindt. Waar gemeenten vroeger zelf voorzieningen betaalden en exploiteerden, worden kosten en risico's nu vaker bij ontwikkelaars, verhuurders en maatschappelijke organisaties neergelegd. Deze trend sluit ook breder gezien aan bij de verschuiving van een uitvoerende naar een coördinerende rol van de overheid (Needham, 2016).

Tegelijkertijd groeit de **vraag naar maatschappelijke voorzieningen**. Vergrijzing vergroot de behoefte aan zorg- en welzijnsvoorzieningen, terwijl toenemende bevolking en verstedelijking op de sport- en onderwijshuisvesting drukken (PBL, 2021). Steeds vaker zijn voorzieningen multifunctioneel, zoals brede scholen of wijkcentra, om zo de bezettingsgraad te verhogen en de kosten van exploitatie te delen.

De voorbije jaren zijn traditionele bronnen — subsidies, profijt uit commerciële functies of kruissubsidiëring — niet altijd meer toereikend gebleken om exploitatielasten afdoende te dekken. Vaak is de financiering bij oplevering rond, maar wanneer de exploitatie eenmaal is gestart, is er sprake van tekorten. Hierdoor ontstaat een **kloof tussen de ontwikkel- en exploitatiefase**: ontwikkelaars richten zich op realisatie, terwijl maatschappelijke organisaties achterblijven met structurele lasten.



Figuur 1.2 traditionele vastgoedrekenproces. (bron: eigen bewerking).

Er bestaat reeds een breed scala aan financieringsmethodes om (maatschappelijk) vastgoed te financieren, echter dient nieuwe integrale benadering van financiering, governance, ruimtelijke keuzes dienen over de gehele levenscyclus te worden verbonden.

1.2 Probleemstelling

De kern van het probleem is de zwakke basis van de bekostiging van maatschappelijke functies. Drie gerelateerde problemen hangen daarmee samen:

1. kloof tussen de ontwikkel- en de exploitatiefase

In de ontwikkelfase draait het vooral om plannen maken en bouwen; de businesscase stopt vaak bij de oplevering. In de exploitatiefase komen er kosten voor beheer en onderhoud bij die te laat worden ingezien (De Zeeuw & Van Gool, 2021). Overheden en maatschappelijke partijen moeten bijspringen, maar o.a. gemeenten hebben er niet altijd de middelen voor.

2. Versnippering van verantwoordelijkheden

Overheden, bouwers, investeerders en maatschappelijke partijen hebben elk hun eigen drijfveer en doel. Overheden denken in publieke doelen, bouwers in afzet, investeerders in risicomanagement en maatschappelijke partijen in voorzieningen. Die versnippering van rollen maakt het stellen van gezamenlijke doelen lastig (Needham, 2016).

3. Onvoldoende sturing op maatschappelijke baten

Maatschappelijke voorzieningen dragen bij aan gezondheid, samenhang en leefomgeving, maar de positieve effecten worden zelden gewaardeerd. Initiatieven worden beoordeeld op wat het ze opbrengen, terwijl de positieve effecten worden vergeten (Van der Heijden, 2020). Daardoor worden niet de juiste besluiten genomen en wordt er geoordeeld op de korte termijn.

Probleemstelling

Door deze drie principes ontstaat een situatie voor (maatschappelijk vastgoed) die maakt dat een project of initiatief financieel kwetsbaar blijft. De centrale probleemstelling luidt daarom dat in huidige (her)ontwikkelingsopgaven maatschappelijke functies niet voldoende financieel en organisatorisch worden geborgd om in de toekomst, tijdens exploitatie, overeind te blijven.

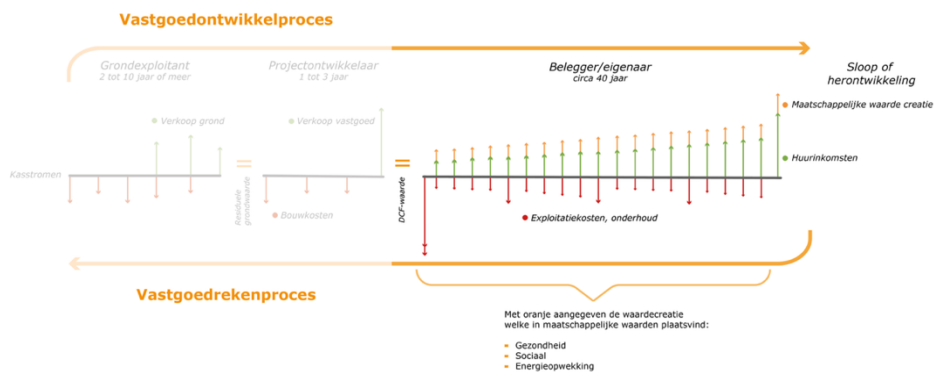
Deze vraag is leidraad voor de doelstelling en onderzoeksvragen die in de volgende paragrafen nader zijn uitgewerkt.

1.3 Doelstelling

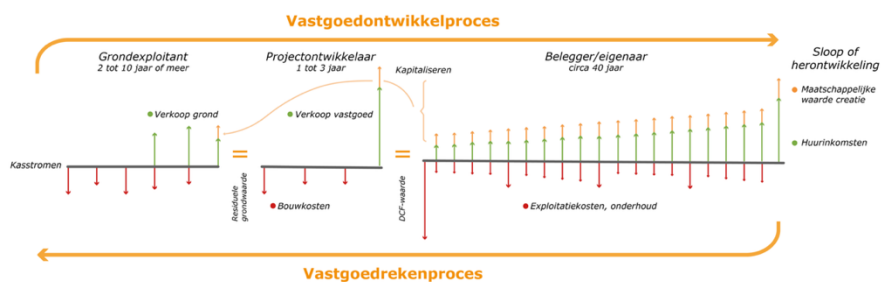
Om tot een succesvolle gebiedsontwikkeling te komen is het van belang om maatschappelijke functies structureel te bekostigen en te exploiteren. In de praktijk blijkt dat voor veel functies geen structureel gezonde financieringsopzet voorhanden is. Dit leidt ertoe dat voorzieningen lang niet altijd duurzaam geborgd zijn en voortbestaan onderhevig is aan de (financiële) input van gemeenten of sponsors. Het is in ieders belang dat deze voorzieningen zichzelf in stand kunnen houden, op zichzelf kunnen functioneren en een maatschappelijke meerwaarde kunnen bieden voor de samenleving.

Daarom is de doelstelling van deze verkennende studie tweeledig:

- **Analytisch:** zicht krijgen op thema's, knelpunten en succesfactoren die spelen onder de oppervlakte van bekostiging en exploitatie van maatschappelijke functies. Daarvoor is literatuurstudie, interviews met stakeholders, en toetsing van praktijkvoorbeelden ingezet.
- **Ontwerpend/ praktisch:** op basis hiervan een ontwikkelkader opstellen dat bestuurs- en bedrijfsleven, beleggers en maatschappelijke instellingen kan helpen richting te vinden in het organiseren van structurele bekostiging van maatschappelijke functies.



Figuur 1.3 vastgoedrekenproces met maatschappelijke baten (bron: eigen bewerking).



Figuur 1.4 vastgoedrekenproces met maatschappelijke baten gekapitaliseerd naar de ontwikkelfase (bron: eigen bewerking).

Dit kader is nadrukkelijk niet alleen bedoeld om te beschrijven wat er niet lukt, maar vooral om handreikingen te doen hoe samenwerking, financiering en uitnutting in de praktijk verbeterd kunnen worden.

1.4 Hoofd- en deelvragen.

De centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek luidt:

Hoe kan een ontwikkeling- en exploitatiekader bijdragen aan de duurzame bekostiging van maatschappelijke functies op lange termijn?

Deze centrale vraag is uitgewerkt in vier deelvragen:

1. Welke modellen, zowel bestaand als innovatief, zijn mogelijk voor de bekostiging bij realisatie en exploitatie?
2. Welke succesfactoren zijn er in voorbeeldcases (nationaal of internationaal) waar bekostiging van maatschappelijke functies op langere termijn is gekoppeld aan de combinatie van ontwikkeling- en exploitatiefase?
3. Welk advies kan worden geformuleerd om zowel ontwikkeling als exploitatie (in de brede zin) zorg te dragen voor de langetermijnbekostiging van maatschappelijke functies?
4. Hoe kunnen deze adviezen worden verwerkt in een gewenst ontwikkelingskader?

Theorie	Praktijk (P)	Analyse (A)
Literatuurstudie naar gebiedsontwikkelingen	Validatie middels interviews	Vergelijking met de resultaten van interviews
Literatuurstudie naar knelpunten	Validatie middels interviews	Vergelijking met de resultaten van interviews
n.v.t.	Interviews met validatie van resultaten	Analyse van thema's en succesfactoren
n.v.t.	Analyse casestudies aan de hand van interviews	Vergelijking praktijkbeeld met de casestudies
n.v.t.	Implementatie advies in de praktijkcase (multipark)	n.v.t.

Tabel 1.1 Onderzoeksmethode.

1.5 Opzet van het onderzoek

In dit onderzoek wordt een combinatie van methoden (kwalitatief & kwantitatief) gehanteerd, waarbij literatuur, praktijkveld en cases elkaar versterken:

- **Literatuurstudie:** bestaande en innovatieve bekostigingsmodellen, aangevuld met literatuur over de lifecyclebenadering, risicodeling, governance en publieke waarde.
- **Interviews:** negen interviews in de praktijk met partijen uit de keten (envelop), gemeenten, ontwikkelaars, beleggers, maatschappelijke organisaties en wetenschappers. Thematisch geclusterd en gelabeld (Likert-schaal) voor het systematiseren van waarnemingen.
- **Cases:** toetsing van de bevindingen aan binnen- en buitenlandse cases. Denk daarbij aan vastgoedprojecten met DBFMO-contracten, community finance, revolverende fondsen en erfpachtconstructies.
- **Uitwerking concept:** kernpunten uit de literatuur en interviews zijn samengebracht in een representatief ontwikkel- en exploitatiekader. Dit model is aan een praktijkcase getoetst (Multipark Veghel) voor een realiteitscheck en het expliciteren van randvoorwaarden.

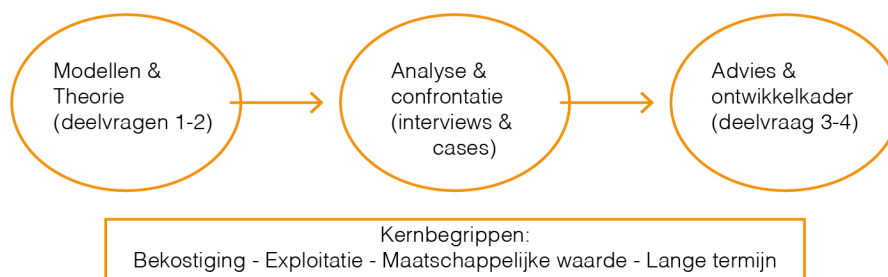
Door deze meervoudige methodiek nemen betrouwbaarheid en de praktische bruikbaarheid van het eindresultaat toe.

1.6 Conceptueel model

Het conceptueel model brengt de samenhang in beeld tussen de onderzoeksvraag, de deelvragen en de kernbegrippen. Het laat zien hoe de verschillende onderzoekslijnen samenkomen in het beantwoorden van de hoofdvraag: “Hoe kan een ontwikkeling- en exploitatiekader bijdragen aan de duurzame bekostiging van maatschappelijke functies op lange termijn?”

Het model onderscheidt drie niveaus:

- Input – Bestaande en nieuwe bekostigingsmodellen en succesfactoren uit cases (deelvragen 1 en 2).
- Throughput – Inventariseren en evalueren van bevindingen door interviews, Likert-scores en toetsen aan cases.
- Output – Adviezen en de vormgeving van een ontwikkel- en exploitatiekader (deelvraag 3 en 4).



Figuur 1.5 conceptueel model

1.7 Afbakening

Dit onderzoek heeft als onderwerp de financiering van maatschappelijke functies in gebiedsontwikkeling binnen Nederland. Van belang is wel om het onderzoek af te bakenen:

- Functioneel: met maatschappelijke functies worden bedoeld: sportaccommodaties, schoolgebouwen, kunst- en cultuurvoorzieningen, welzijnslocaties en vergelijkbare openbare functies. Woningen, commerciële voorzieningen en infrastructuur vallen buiten het onderzoek tenzij zij direct samenhangen met de exploitatie van een maatschappelijke functie.
- Geografisch: het onderzoek richt zich op Nederland. Andere landen worden alleen ter illustratie van succesfactoren (deelvraag 2) gebruikt, niet als volledige vergelijkingsstudie.
- Institutioneel: het onderzoek gaat over publiek-private samenwerking, waarbij gemeenten een van de belangrijkste spelers zijn. Zaken volledig privé (zoals bijvoorbeeld commerciële leisure-voorzieningen) buiten het onderzoek laten.

- Inhoudelijk: de cases, interviews en andere data zijn beperkt tot negen interviews, Likert-enquête en één diepe case (Multipark Veghel). De resultaten zijn dus niet statistisch representatief, maar geven wel kwalitatieve en richtinggevende inzichten.
- Tijd: het onderzoek focust op de lange termijn, waarbij dat gedefinieerd is als de exploitatieperiode van 20-30 jaar na oplevering.

Met deze afbakening is het onderzoek haalbaar en zijn de resultaten toepasbaar in de Nederlandse praktijk.

1.8 Relevantie

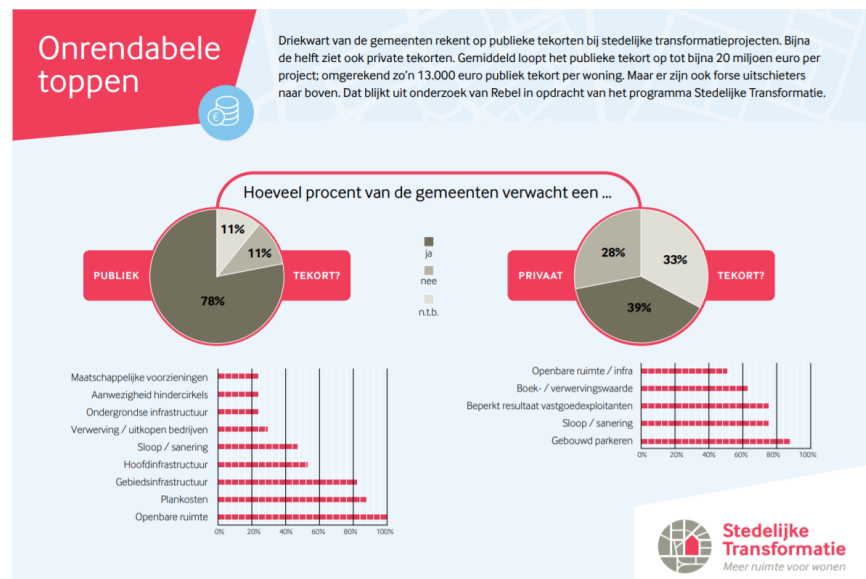
Wetenschappelijke relevantie

Dit onderzoek levert een aanvulling op bestaande literatuur over gebiedsontwikkeling door de verbinding te zoeken tussen ontwikkel- en exploitatiefase. Waar veel studies zich richten op planontwikkeling of op financiering bij oplevering richt dit onderzoek zich nadrukkelijk op de bekostiging op de lange termijn, en de koppeling van beide dimensies. Daarmee wordt er onderzoek gedaan naar een hiaat in zowel academische kennis als in de beleidspraktijk.

Maatschappelijke en beleidsrelevantie

De maatschappelijke relevantie is groot; geen duurzame bekostiging betekent geen onderwijs, sport, welzijn, cultuur en zorg meer. Voor gemeenten en de maatschappelijke organisaties betekent dit: geen leefbaarheid meer en geen inclusie. Beleidsmatig biedt het ontwikkel- en exploitatiekader hiervoor concrete handvatten voor betere samenwerking en risicodeling. Voor de praktijkpartners (gemeenten, ontwikkelaars, beleggers en de maatschappelijke organisaties) levert het onderzoek bovendien een procesinstrument waarmee exploitatie vanaf de start kan worden geborgd.

Figuur 1.5 weergave onrendabele toppen, (bron: stedelijke transformatie)



1.9 Leeswijzer

In hoofdstuk twee wordt het theoretisch kader geschetst aan de hand van centrale begrippen. Hier volgt een verdiepingsslag aan de hand van de bestaande literatuur in hoofdstuk 3. Vervolgens gaat hoofdstuk vier verder met hoe het onderzoek is uitgevoerd. De onderzoeksoptzet en methodiek worden hier toegelicht, waarna in hoofdstuk vijf de analyse en resultaten van de interviews (data) wordt beschreven. Hoofdstuk zes vat al deze resultaten samen in de beschrijving van het ontwikkelkader, waarna in hoofdstuk zeven en acht de conclusie en reflectie volgen.

2. Centrale begrippen en institutioneel kader.

De doelstelling van het onderzoek is om inzicht te krijgen onder welke voorwaarden en met welke essentiële thema's een gebiedsontwikkeling opgezet kan worden, waarbij er de mogelijkheid is om maatschappelijke voorzieningen in te passen en het op lange termijn (financieel) rendabel te maken van deze voorzieningen. Dit hoofdstuk legt de theoretische basis hiervoor.

2.1 Context.

Dit onderzoek is gepositioneerd binnen de gebiedsontwikkeling. Traditioneel werd dit domein vooral gekenmerkt door uitbreiding en groei, maar in de huidige context verschuift de opgave naar transformatie van bestaande gebieden. Daarbij rijst de vraag hoe publieke voorzieningen – zoals onderwijs zorg, sport, cultuur en groen – duurzaam bekostigd kunnen worden. Deze maatschappelijke functies hebben een essentiële waarde voor de brede groep bewoners, gebruikers en bezoekers. Toch zijn zij in de huidige praktijk grotendeels afhankelijk van de financiële resultaten van vastgoedontwikkeling (PBL, 2021; Renne F. , 2025). Het centrale probleem dat in dit onderzoek wordt aangesneden, is dat dit model onvoldoende toekomstbestendig is en onvoldoende (financiële) ruimte laat.

2.1.1 Ontwikkel- en exploitatiefase.

Binnen vastgoed- en gebiedsontwikkeling zit een scherpe scheidslijn tussen de ontwikkel- en exploitatiefase. De ontwikkelfase omvat de initiatie, planvorming, ontwerp, vergunningverlening en realisatie van projecten. De exploitatiefase richt zich daarentegen op ingebruikname, beheer en instandhouding (H. De Jonge, 2014) (RICS, 2019). De verschillen zijn duidelijk: in de ontwikkelfase domineren risicodragend kapitaal, hoge investeringen zonder directe opbrengsten en onzekerheid omtrent marktacceptatie. In de exploitatiefase verschuift het perspectief naar stabiele kasstromen, langdurig rendement en het beheersen van exploitatierisico's. Daarmee verandert ook het stakeholderveld: ontwikkelaars en investeerders dragen risico's in de ontwikkelfase, terwijl exploitanten, gebruikers en beheerders verantwoordelijk zijn in de exploitatiefase (RICS, 2019).

Aspect	Ontwikkelfase	Exploitatiefase
Financieel	Hoge aanvangsinvesteringen, risicodragend kapitaal	Cashflow gedreven, stabiele inkomsten
Rendement	Korte termijn, projectwinst	Lange termijn, structurele kasstromen
Risico & stakeholders	Hoog risico, ontwikkelaars/investeerders	Laag risico, exploitanten/gebruikers
Ruimtelijk	Planvorming, ontwerp, realisatie	Gebruik, beheer, aanpassing
Juridisch	Bouwrecht, vergunningen, eigendomsoverdracht	Huurrecht, gebruiksrecht, onderhoudsplichten
Governance	Strategische projectbeslissingen	Routinematig beheer en beleidsbeslissingen

Tabel 2.1 dimensies ontwikkel- en exploitatiefase.

2.1.2 Essentiële elementen voor langetermijnbekostiging

Maatschappelijke functies met een onderliggend duurzaam financieringsmodel vragen om een verbreding van dit klassieke fasemodel. Uit de literatuur en praktijk komen enkele sleutelbegrippen naar voren die in dit onderzoek centraal staan:

- Life-cycle benadering en Total Cost of Ownership (TCO): ontwerp en exploitatie worden geïntegreerd om kosten en baten over de gehele levensduur in balans te brengen (RICS, 2021) (J. Stauttner, 2021).
- Meervoudige geldstromen en kruis-subsidiëring: publieke, private en commerciële middelen worden gecombineerd om robuuste verdienmodellen te creëren (T. Stauttner, 2021; PIANOo, 2022).
- Baathoudersbenadering en kapitalisatie van toekomstige baten: partijen die profiteren van maatschappelijke waarde (zoals lagere zorgkosten of waardeinstijgingen) worden geïdentificeerd en gevraagd bij te dragen (CPB, 2019) (Renne F. , 2025).
- Prestatiecontracten en KPI's: exploitatie en bekostiging worden gekoppeld aan meetbare prestaties, bijvoorbeeld duurzaamheid of beschikbaarheid (Engie, 2019).
- Juridische borging: instrumenten als erfpacht, concessies of exploitatieplannen verankeren publieke doelen in contracten (Stadgenoot, 2023).
- Transparantie en governance: coöperaties, stichtingen of gebiedsmanagementorganisaties zorgen voor legitimiteit, continuïteit en een eerlijke verdeling van lasten en baten (Spoorpark Tilburg, 2019).

2.2 Onderzoeksbegrippen.

2.2.1 Kostenverhaal onder de Omgevingswet.

Gemeenten zijn wettelijk verplicht de kosten van gebiedsontwikkeling te verhalen. Via exploitatieplannen worden ontwikkelaars gehouden aan de zogenoemde PPT-criteria (profijt, proportionaliteit, toerekenbaarheid). Dit systeem dwingt gemeenten, ook wanneer zij een passief grondbeleid willen voeren, tot een actieve rol in de financiële afwikkeling van gebiedsprojecten (Nota Kostenverhaal, 2014; Borsele, 2025). Hoewel dit instrument een basis biedt om maatschappelijke functies mee te nemen, blijkt de toepassing in de praktijk beperkt. Slechts circa 4% van de gebiedsontwikkelingen werkt met een formeel exploitatieplan; de rest wordt geregeld via anterieure overeenkomsten (PBL, 2021).

2.2.2 Fiscale en profijtinstrumenten

Naast exploitatieplannen bestaan fiscale instrumenten zoals onroerendezaakbelasting (OZB), planbatenheffingen en baatbelasting. Deze instrumenten beogen een deel van de waardeinstijging van grond en vastgoed terug te laten vloeien naar publieke voorzieningen. In de praktijk worden ze echter beperkt toegepast, onder meer door politieke gevoelheden en de moeilijkheid om baten objectief te meten (CPB, 2019; PBL, 2021). Daarmee gaat in veel gevallen maatschappelijke meerwaarde verloren.

2.2.3 Publiek-private en financiële arrangementen.

Omdat traditionele grondexploitatie tekortschiet, zijn in de praktijk diverse alternatieve modellen ontwikkeld. Hierna volgt een overzicht van deze modellen. De modellen worden ook kort toegelicht.

Model	Fase	Financieringsbron	Voorbeelden
DBFMO / PPS	Realisatie + exploitatie	Private + publieke middelen, KPI-contract	Zuyderland Medisch Centrum
Revolverend fonds	Realisatie	Fonds, terugbetaling uit exploitatie	Tussen de Vaarten (Almere)
Social Impact Bond	Exploitatie	Private investeerder, pay-for-success	“Een tegen Eenzaamheid”, Rotterdam Buzinezzclub
Erfpacht met condities	Exploitatie	Grondwaarde, contractuele verplichting	Stadgenoot (Amsterdam)
Community finance	Exploitatie	Lokaal kapitaal, coöperaties	CLT H-buurt (Amsterdam)
Baatbelasting / betterment	Realisatie + exploitatie	Profijt gerelateerde belasting	Warmtenet Groningen
Community finance	Exploitatie	Lokaal kapitaal, coöperaties	CLT H-buurt (Amsterdam)
Baatbelasting / betterment	Realisatie + exploitatie	Profijt gerelateerde belasting	Warmtenet Groningen

Tabel 2.2 financiële arrangementen.

2.2.4 Governance en organisatie

De institutionele context beperkt zich niet tot financiële instrumenten. Even belangrijk is de wijze waarop projecten worden georganiseerd. Gedeeld opdrachtgeverschap, gebiedsmanagementorganisaties en coöperatieve structuren maken het mogelijk om lasten en baten transparant te verdelen en maatschappelijke doelen centraal te stellen. Cruciaal daarbij is dat exploitatie al vanaf de ontwerpfase wordt meegenomen en dat baathouders daadwerkelijk medeverantwoordelijk worden gemaakt (Collas, 2025; Renne F. , 2025).

2.2.5 Samengevat.

Samenvattend kan worden gesteld dat drie componenten samen de lens vormen waarmee de deelvragen en casestudies worden geanalyseerd. **Het onderscheid tussen ontwikkel- en exploitatiefase**, welke in onze huidige tijd op steeds meer kritiek komt te staan, gezien de noodzaak om projecten integraal te ontwikkelen. **De bouwstenen voor duurzame bekostiging** zoals lifecyclebenadering, meervoudige geldstromen en juridische borging en **het institutionele kader** dat bestaat uit wettelijke instrumenten voor kostenverhaal, fiscale profijtheffingen, alternatieve financiële arrangementen en governancevormen.

2.2.6 Analyse.

Het institutionele kader toont een spanningsveld tussen de traditionele korte-termijnlogica van grond- en vastgoedexploitatie en de behoefte aan lange-termijn borging van maatschappelijke functies. Hoewel er een breed instrumentarium beschikbaar is, blijkt de toepassing vaak gefragmenteerd en politiek gevoelig. De praktijk laat zien dat maatschappelijke waarde moeilijk in klassieke exploitatiemodellen past (PBL, 2021). Tegelijkertijd bieden innovatieve arrangementen als DBFMO, revolverende fondsen en community finance aanknopingspunten voor een meer integrale benadering (PIANOO, 2022; W.J. Verheul, 2020). De kernuitdaging is hoe deze instrumenten en governancevormen kunnen worden gecombineerd tot een robuust ontwikkel- en exploitatiekader.

2.3 Conclusie.

Dit hoofdstuk heeft de centrale begrippen en het institutionele kader uiteengezet. Het onderscheid tussen ontwikkel- en exploitatiefase is cruciaal, maar vormt tegelijk een barrière voor duurzame bekostiging. Een toekomstbestendig kader vereist daarom dat lifecyclebenadering, meervoudige financieringsstromen en baathoudersbenaderingen samenkomen binnen een transparante governance.

Daarmee ontstaat de onderzoekslens die in de volgende hoofdstukken wordt toegepast: de vraag is onder welke condities deze bouwstenen daadwerkelijk bijdragen aan de langetermijnfinanciering en borging van maatschappelijke functies in gebiedsontwikkeling.

3. Theoretisch kader

3.1 Inleiding

Gebiedsontwikkeling is een multidisciplinair terrein waar ruimte, economie, bestuur en samenleving bij elkaar komen. Veel publieke voorzieningen worden bekostigd vanuit de grondexploitatie en uit de opbrengsten van vastgoedontwikkeling (PBL, 2021). Toch is de financiering van deze functies structureel onzeker. “Is de ontwikkelfase voorbij, dan ontbreekt veelal een solide exploitatiemodel en komt de voorziening in gevaar” (Zeeuw, 2018)

De centrale vraag in dit onderzoek – Hoe kan een ontwikkeling- en exploitatiekader bijdragen aan de duurzame bekostiging van maatschappelijke functies op lange termijn? – vereist een stevig theoretisch fundament. Dit hoofdstuk heeft als doel om de concepten, benaderingen en modellen uit de literatuur te inventariseren die licht kunnen werpen op deze vraag. Daarmee fungeert het theoretisch kader als een analytische lens voor empirische hoofdstukken en beantwoordt twee deelvragen:

- Welke theorieën en modellen bestaan er voor het bekostigen van maatschappelijke voorzieningen in gebiedsontwikkeling?
- Welke succesindicatoren noemt de literatuur voor duurzame bekostiging?

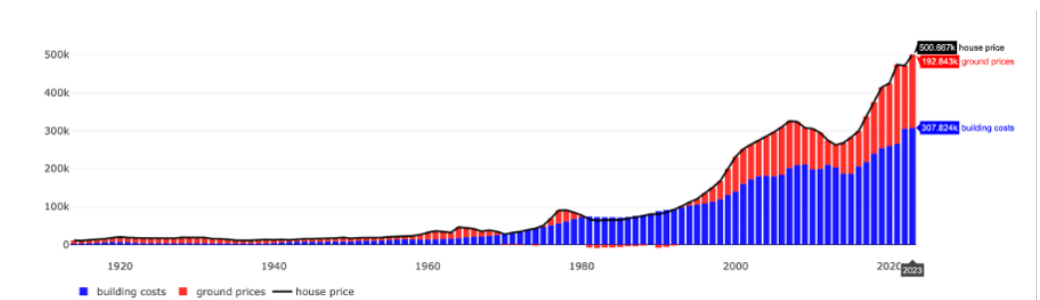
De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 3.2 staat stil bij het onderscheid ontwikkel- en exploitatiefase, dat diep in de praktijk van gebiedsontwikkeling is verankerd. Paragraaf 3.3 bespreekt een aantal alternatieve theoretische perspectieven, zoals lifecyclemanagement, governance en de baathouderschap. Paragraaf 3.4 behandelt traditionele en nieuwe bekostigingsmodellen. Daarna komen in paragraaf 3.5 indicatoren uit de literatuur aan bod. Deze inzichten worden samengebracht in een conceptueel kader (paragraaf 3.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 3.7).

3.2 Scheiding tussen ontwikkel- en exploitatiefase

3.2.1 Historische wortels

In de traditionele gebiedsontwikkeling domineert een projectmatige logica: gemeenten hebben decennialang een actief grondbeleid gevoerd: ze kochten agrarische grond tegen een lage prijs, maakten die bouwrijp en verkochten percelen met winst aan woningcorporaties en ontwikkelaars. De opbrengst uit de grondexploitatie gebruikten ze om te investeren in de openbare ruimte en infrastructuur (Needham, 2016). In deze projectgerichte cultuur lag het accent op de ontwikkelfase. Gemeenten schoven aan als regisseur en financier, maar ook als ontwikkelaar en uitvoerder. Als projecten waren afgerond, gaven ze de bal verder aan woningcorporaties, stichtingen of particuliere spelers. Aangezien ontwikkelaars op deze manier altijd investeerden in iets wat eindgebruikers gingen exploiteren, werd de scheiding tussen ontwikkeling en exploitatie institutioneel meer dan een feit (H. De Jonge, 2014).

Figuur 3.1 gemiddelde nieuwbouwwoningprijs, bouwkosten en grondprijzen, (bron: assetmechanics.org).



Op internationaal niveau is dit patroon eveneens herkenbaar en langere tijd te herleiden. Healey (Healey, 1997) onderzocht gebiedsontwikkeling in Engeland en stelde vast dat deze tot nog toe werd gedomineerd door eenmalige investeringslogica, waarbij zaken die relevant zijn voor de exploitatie weinig aandacht kregen. In de Verenigde Staten signaleren Logan en Molotch (J.R. Logan, 1987) hoe in stedelijke ontwikkelcoalities winsten voor grondeigenaren en ontwikkelaars centraal staan, met verwaarlozing van structurele maatschappelijke functies.

3.2.2 Financieel perspectief

De financiële invalshoek laat duidelijk zien dat er een verschil in de ontwikkel- en exploitatiefase zit.

Ontwikkel- of bouwfase: startfase waarin hoge investeringen gedaan worden en het geld veelal via risicodragend kapitaal wordt bij elkaar gehaald. Men vraagt hier hoge rendementen (8–15% IRR), omdat er veel onzekerheden zijn; zoals de vraag in de markt, vergunningen, bouwkosten (H. De Jonge, 2014). De kapitaalstructuur is meestal een mix van het eigen vermogen van ontwikkelaars en vreemd vermogen van banken.

Exploitatie- of gebruiksfase: betrouwbare kasstromen uit huur, gebruiksvergoeding en soms structurele subsidies. Pensioenfondsen en verzekeraars zijn er als institutionele beleggers, die lagere rendementen (4–6% IRR) accepteren, in ruil voor zekerheid en voorspelbaarheid (RICS, 2019). De kapitaalstructuur verschuift naar langlopende leningen en eigen vermogen van beleggers.

Aspect	Ontwikkelfase	Exploitatiefase
Tijdshorizon	3–7 jaar	20–40 jaar
Rendement	Hoog (8–15% IRR), volatiel	Lager (4–6% IRR), stabiel
Financiering	Risicodragend kapitaal, banken	Institutionele beleggers, langlopende leningen
Risico's	Markt, bouwkosten, vergunningen	Leegstand, onderhoud, veranderend gebruik
Stakeholders	Gemeente, ontwikkelaar, belegger	Eigenaar, exploitant, gebruiker
Governance	Projectorganisatie	Beheer- en exploitatieorganisatie

Tabel 3.1 aspecten ontwikkel- en exploitatiefase.

3.2.3 Risico en stakeholders

De scheidslijn tussen ontwikkeling en exploitatie bepaalt ook hoe risico's en verantwoordelijkheden worden verdeeld.

- Tijdens de ontwikkeling lopen gemeenten en projectontwikkelaars de risico's van vertraging en stijging van bouwkosten en van niet afzetten van vastgoed op de markt.
- Binnen de exploitatie verschuift dit naar beleggers en (her)ontwikkelaars van vastgoed die te maken krijgen met leegstand, stijgende beheerskosten en veranderende wensen van gebruikers (Van der Heijden, 2016).

En dat leidt tot prikkels die niet op elkaar aansluiten. Ontwikkelaars willen lage bouwkosten om hun winst te vergroten, maar institutionele beleggers hebben liever duurzaam vastgoed waar lage beheerslasten aan zitten en daardoor hogere huren kunnen worden gevraagd. Ook nu is er sprake van een split-incentive en dat leidt er meestal toe dat er suboptimale keuzes worden gemaakt (T. Stautter, 2021).

3.2.4 Internationale vergelijking

Ook internationaal is de scheiding tussen ontwikkel- en exploitatiefase een terugkerend thema.

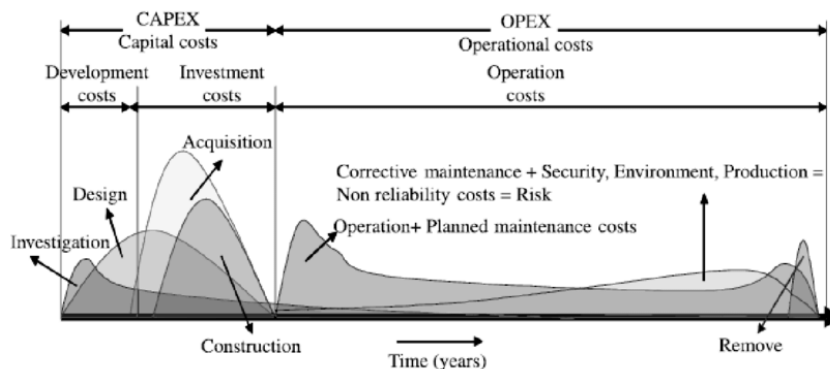
- Verenigd Koninkrijk: Met Private Finance Initiatives (PFI's) en Public-Private Partnerships (PPP's) probeert de Britse overheid lifecyclekosten te beheersen door ontwerp, bouw en exploitatie in één contract onder te brengen. Onderzoek toont echter aan dat transactiekosten hoog zijn en flexibiliteit ontbreekt (HM Treasury, 2015).
- Duitsland: In Duitse steden wordt erfpacht vaker ingezet als instrument om publieke doelen te borgen, zoals betaalbaarheid en maatschappelijke voorzieningen (BBSR, 2018). Hiermee wordt geprobeerd exploitatie langer te borgen.
- Verenigde Staten: In de VS domineren marktgedreven ontwikkelcoalities, waarin exploitatiekwesties vaak worden verwaarloosd. Studies van Logan en Molotch (J.R. Logan, 1987) laten zien dat stedelijke 'growth machines' vooral gericht zijn op vastgoedwinsten.

Deze internationale voorbeelden tonen aan dat het onderscheid tussen ontwikkel- en exploitatiefase breed voorkomt, maar dat landen via verschillende instrumenten proberen de kloof tussen deze beide fasen te overbruggen.

3.3 Alternatieve theoretische benaderingen

3.3.1 Life-cyclebenaderingen en Total Cost of Ownership (TCO).

De life-cyclebenadering is voortgekomen uit het inzicht dat de kosten en opbrengsten van een gebouw of gebied pas volledig in beeld zijn als alle fasen van de levensduur volledig in beeld gebracht zijn (RICS, 2019). Het betreft hier ontwerp, bouw, exploitatie, onderhoud en hergebruik of sloop. Elke stap in de ontwikkelfase heeft invloed op de exploitatie en vice versa. Het instrument Total Cost of Ownership (TCO) is een manier om hier mee om te gaan. TCO kijkt niet alleen naar de investeringskosten, maar ook naar de exploitatiekosten, energiekosten, het onderhoud, personeelskosten en de restwaarde. Zo ontstaat een goed beeld van de daadwerkelijke kosten van een gebouw of gebied (T. Stauttener, 2021).



Figuur 3.2 Life-cycle kosten vastgoedobject (bron:researchgate.net).

Toepassing in de praktijk

In de bouw en vastgoedsector wordt TCO steeds vaker gebruikt, vooral onder grote overheidsopdrachtgevers zoals ziekenhuizen, universiteiten en gemeenten. Zij behalen winst bij een lange-termijn blik en kunnen de kostenbesparingen op bijvoorbeeld onderhoud of energie ook echt zelf houden (RICS, 2019). Een voorbeeld is het Rijksvastgoedbedrijf, dat bij aanbestedingen expliciet vraagt om analyses van de levenscyclus (RVOB, 2020).

In gebiedsontwikkeling blijft de toepassing echter nog beperkt. Ontwikkelaars kijken meestal kort op hun investeringen en zij profiteren niet van lagere exploitatiekosten. Daarom ontstaat het klassieke ‘split incentive’-probleem (Van der Heijden, 2016).

Voordelen van de life-cyclebenadering:

- Meer duurzame keuzes bij ontwerpen en selecteren van materialen.
- Mogelijkheid risico's en baten op betere wijze te verdelen.
- Grotere kans op langetermijnwaardering van maatschappelijke functies.

Nadelen en beperkingen:

- Veel aannames en onzekerheden in de modellen.
- Weinig prikkels voor ontwikkelaars die snel weer uitstappen.
- Op instellingsniveau zijn juridische, fiscale en accountancymodellen nog niet ingericht op integrale TCO-berekeningen (RICS, 2021).

3.3.2 Governance en co-creatie

Naast financiële benaderingen benadrukt de literatuur het belang van governance. Gebiedsontwikkeling is geen uitsluitend technisch proces, maar een sociaal-politiek onderhandelingsproces waarin verschillende actoren hun belangen op elkaar moeten afstemmen (Healey, 1997). Governance gaat over de regels, instituties en manier van samenwerken die bepalen wie welke beslissingen neemt, wie de risico's draagt en hoe de opbrengsten worden verdeeld.

Nieuwe governancevormen

In reactie op de tekortkomingen van de traditionele projectorganisatie zijn nieuwe vormen van governance ontstaan die meer nadruk leggen op co-creatie en collectief eigenaarschap.

- Community Land Trusts (CLT's): Bij een CLT wordt de grond van een stichting van coöperatie en wordt het gebruik overgedragen aan bewoners van/of organisaties. Zo gaat de grond niet mee in de financiële speculatie en wordt geborgd dat maatschappelijke activiteiten daar blijven plaatsvinden (Mullins et al., 2018). In Brussel zijn ondertussen tientallen CLT's gerealiseerd, vaak in combinatie met huisvesting en diensten van de publieke hand. Ook in Amsterdam wordt inmiddels geëxperimenteerd met CLT's bijvoorbeeld in Houthaven (A. Lengkeek, 2021).
- Coöperatieve modellen: naast CLT's zijn er ook coöperatieve modellen waar burgers, ondernemers en organisaties gezamenlijk investeren in voorzieningen. Zoals Energiecoöperatie Amsterdam waar bewoners gezamenlijk investeren in zonne-energie-installaties.
- Stichtingsmodellen: er zijn vele voorbeelden van maatschappelijke voorzieningen in Nederland die worden geëxploiteerd en beheerd door stichtingen. 'Het Spoorpark in Tilburg is een groot stadspark dat geëxploiteerd wordt door een stichting waarin bewoners, ondernemers en de gemeente samenwerken' (Spoorpark Tilburg, 2019).

Governance door co-creatie heeft een aantal voordelen. Zo ontstaat Legitimiteit doordat betrokkenheid zorgt voor brede maatschappelijke steun. (A. Lengkeek, 2021). Continuïteit neemt toe, omdat mede-eigenaarschap publieke voorzieningen minder afhankelijk maakt van politieke grillen. Daarnaast stimuleert co-creatie innovatie. Nadelen zijn dat coöperatieve vormen vaak kleinschalig zijn en sterk leunen op vrijwilligers. Daarnaast kunnen conflicterende belangen tussen stakeholders tot stilstand leiden.

3.3.3 Waarden gedreven en baathoudersbenadering.

De nadruk in gebiedsontwikkeling ligt traditioneel op kostenverhaal: gemeenten verhalen kosten op ontwikkelaars door middel van exploitatieplannen en overeenkomsten. Hierbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat maatschappelijke functies ook baten kunnen opleveren, waarvan een ander profiteert. De baathoudersbenadering zoekt daarom naar deze baten en leert hoe men er mee om kan gaan (CPB, 2019).

Maatschappelijke functies kunnen op verschillende manieren baten opleveren:

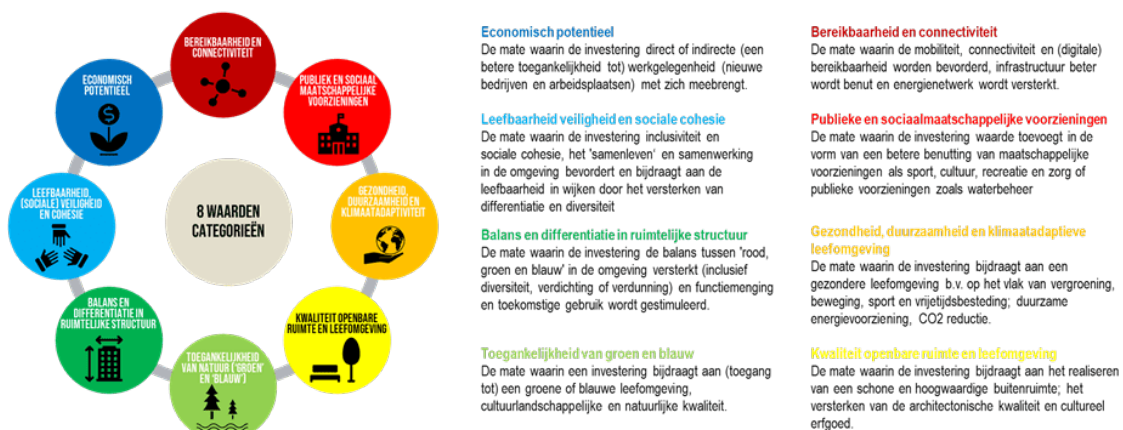
- Economische baten: stijging van de vastgoedwaarde door nabijheid van groen, onderwijs of cultuur;
- Sociale baten: een meer leefbare omgeving, meer sociale samenhang en meer ruimte voor participatie;
- Gezondheidsbaten: minder zorgkosten door preventie (sporten, groen);
- Ecologische baten: klimaatadaptatie, minder CO₂-uitstoot, meer biodiversiteit.

Door deze baten te kwantificeren kan een bredere groep stakeholders worden betrokken bij de financiering van de maatschappelijke kwaliteit van een stedelijk of landelijk gebied.

- Vastgoedwaardestijging: in enkele landen wordt deze 'afgetapt' via een betterment tax. In Nederland gebeurt dat (nog) nauwelijks, maar via erfpacht kan een vergelijkbare werking worden bewerkstelligd (Brink, 2025).
- Zorgkostenreductie: door voorzieningen die de gezondheid bevorderen kan de behoefte aan zorg afnemen. Zorgverzekeraars zouden daarom ook moeten investeren in sportvoorzieningen en groen (Renne F. , 2025).
- Bedrijven en productiviteit: een aantrekkelijke woonomgeving maakt werknemers productiever en makkelijker aan te trekken, waardoor ook werkgevers als baathouder kunnen worden beschouwd (CPB, 2019).

WAARDENCATEGORIEËN

Wij onderscheiden acht, wetenschappelijk gevalideerde waardencategorieën. De waardencategorieën bieden structuur en houvast in het inzichtelijk maken van de maatschappelijke waarde van een object, gebied en/of infrastructuur.



*Figuur 3.3
maatschappelijke waarden-categorieën (bron:brink.nl).*

Kansen en uitdagingen

Via baathouderfinanciering breid je de pot van beschikbare middelen uit en spreid je de financieringsbasis. Toch zijn er ook uitdagingen: Directe baten zijn moeilijk uit te drukken in harde euro's, en hoe deze verdeling plaatsvindt ligt politiek gevoelig.

3.3.4 Kritische reflectie op traditionele en alternatieve benaderingen

In de literatuur komen vier kernthema's naar voren waarom traditionele (gebieds-) ontwikkelingsmodellen vastlopen in met name de exploitatiefase: Maatschappelijke functies zonder duurzaam exploitatiemodel (PBL, 2021), slecht investeren door te focussen op bouwkosten in plaats van gebruikskosten (RICS, 2019), versnipperde verantwoordelijkheden en het wegvloeiën van maatschappelijke waarde (o.a. leefbaarheid en inclusiviteit) uit de financiële afweging (Van der Heijden, 2016). Hierdoor sluiten voorzieningen vaak voortijdig of functioneren ze inefficiënt.

Als reactie zijn alternatieve theorieën ontwikkeld, zoals de life-cyclebenadering, governance via co-creatie en de baathoudersbenadering. Deze bieden aanknopingspunten, maar kennen ook beperkingen: ze zijn complex en data-intensief, veroorzaken mismatches tussen kosten en baten, blijven vaak kleinschalig en maken maatschappelijke baten lastig in geld uit te drukken. Bovendien is er weinig politiek draagvlak voor het toerekenen van Baten aan private partijen. Deze benaderingen zijn waardevol, maar niet voldoende: duurzame bekostiging vraagt ook om stevige institutionele verankering en passende financiële modellen.

3.3.5 Synthese

De besproken alternatieve benaderingen hebben één belangrijke overeenkomst: ze proberen de kloof na de ontwikkelfase met de exploitatiefase te overbruggen door de blik op de lange termijn te richten, bredere coalities te sluiten en de baten te koppelen aan de lasten.

- De life-cyclebenadering is een financieel-instrumentele oplossing, die staat voor integrale kosten-batenanalyse.
- Governance en co-creatie benadrukken het proces en het eigenaarschap, waarbij maatschappelijke waarde op de voorgrond staat.
- De baathoudersbenadering verschuift de aandacht van lasten naar baten en brengt een ander palet aan actoren in beeld om de activiteiten te bekostigen.

Gezamenlijk vormen ze een achtergrond om na te denken over nieuwe vormen van bekostiging, wat in paragraaf 3.4 verder aan bod komt.

3.4 Theoretische modellen voor bekostiging

3.4.1 Traditionele modellen

Grondexploitatie vormde ruim zeventig jaar de financiële basis van gebiedsontwikkeling. Gemeenten verhalen kosten op ontwikkelaars via grondexploitaties of, steeds vaker, via anterieure overeenkomsten (Nota Kostenverhaal, 2014). De beleidskaders zijn vastgelegd in de Wet Ruimtelijke Ordening en in de Omgevingswet. Voordeel is dat publieke voorzieningen zo door ontwikkelaars kunnen worden bekostigd, mits voldaan wordt aan de PPT-criteria: profijt, proportionaliteit en toerekenbaarheid (PBL, 2021). Nadeel is dat de exploitatiekosten van gebieden buiten beeld blijven.

Een tweede traditioneel model is kruissubsidiëring: opbrengsten uit rendabele functies, zoals woningbouw of kantoren, worden ingezet voor maatschappelijke functies. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij VINEX-locaties en uitbreidingsprojecten (Zeeuw, 2018). Het nadeel is de afhankelijkheid van conjunctuur: bij economische tegenwind vallen opbrengsten weg en raken maatschappelijke voorzieningen onder druk. Ook hier worden structurele exploitatiekosten vaak niet mee.

3.4.2 Innovatieve modellen

DBFMO en PPS

Design-Build-Finance-Maintain-Operate (DBFMO) zijn contractvormen waarbij ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en exploitatie bij één consortium zijn ondergebracht. De opdrachtgever betaalt tijdens de looptijd (meestal 20–30 jaar) voor de beschikbaarheid en de prestaties. In Nederland wordt dit model bijvoorbeeld gebruikt voor grote infrastructuurprojecten en zorgvastgoed, zoals in het Zuyderland Medisch Centrum (Economisch instituut voor de bouw (EIB), 2021; PIANOo, 2022)

Voordelen: tijdens de hele levensduur worden de kosten in beeld gebracht, de risico's worden overgedragen aan de private partij, en via prestatieafspraken kunnen doelstellingen worden geborgd. Nadelen: hoge transactiekosten, en selectie op beperkte contractprestaties, en weinig flexibiliteit in geval van veranderende omstandigheden (Grimsey & Lewsis, 2004).

Revolverende fondsen

Met revolverende fondsen worden leningen verstrekt voor maatschappelijke voorzieningen. Door terugbetaling van deze leningen uit de exploitatie-inkomsten kunnen de middelen opnieuw worden ingezet. Voorbeelden van zulke fondsen zijn die voor gebiedsontwikkeling in Almere en Rotterdam (E. Heurkens, 2025).

Voordeel: eenmalig inzetten van publieke middelen. Nadeel: er moet voldoende terugbetalingscapaciteit zijn, hetgeen bij sommige maatschappelijke functies ontbreekt.

Social Impact Bonds (SIB's)

Bij SIB's geven private investeerders geld voor een maatschappelijk doel. Worden vooraf aangetoonde resultaten behaald, dan betaalt de overheid het gestart kapitaal plus rendement aan de investeerders terug. Een concreet voorbeeld uit Nederland is de SIB van de Buzinezzclub in Rotterdam waarbij de re-integratie van jongeren in het arbeidsproces centraal staat (Monster, 2024)

Voordeel: risico's worden gedragen door investeerders en focus op resultaat. Nadeel: hoge transactiekosten en beperkt schaalbaar (Warner, 2013).

Erfpacht met condities

Erfpacht wordt ingezet om publieke doelstellingen voor de lange termijn te borgen. Gemeenten kunnen condities vastleggen, zoals het hanteren van een sociaal huurprijsniveau of het garanderen van een maatschappelijke functie. Stadgenoot maakt in Amsterdam gebruik erfpacht om maatschappelijke functies te borgen (Stadgenoot, 2023).

Voordeel: borgen van publieke doelstellingen voor de lange termijn. Nadeel: juridisch complex en de afhankelijkheid van gemeentelijk beleid.

Community finance en coöperaties

Bij community finance investeren burgers en lokale partijen gezamenlijk in maatschappelijke functies. Voorbeelden zijn Community Land Trusts (CLT's) in Brussel en Amsterdam (Mullins et al., 2018). Ook het Spoorpark Tilburg laat zien hoe bewoners en ondernemers gezamenlijk een voorziening beheren (Spoorpark Tilburg, 2019).

Voordeel: legitimering en betrokkenheid. Nadeel: kleinschaligheid, afhankelijkheid van vrijwilligers en draagvlak.

Blended finance en duurzame leningen.

Blended finance is een mix van publieke subsidies, private leningen en garanties om risico's te spreiden en de kosten van het kapitaal te verlagen. Voorbeelden zijn Green Bonds en EU-fondsen voor duurzame gebiedsontwikkeling (RICS, 2021).

Voordeel: het mogelijk maken van investeringen die zonder een financiële impuls niet rendabel zouden zijn. Nadeel: afstemming en transparantie kunnen complex zijn.

3.4.3 Vergelijking van modellen

Vergelijkingscriteria (PBL, 2021; PIANOo, 2022).

- Fase: ontwikkeling of gebruik.
- Bron: publiek, privaat, gebruikers.
- Schaalbaarheid: generiek of specifiek.
- Effect: bijdrage aan lange termijn maatschappelijke waarde.

Model	Fase	Financieringsbron	Voorbeelden	Sterkte	Zwakte
Exploitatieplan/GE	Ontwikkeling	Gemeente/ontwikkelaar	Kostenverhaal Omgevingswet	Juridisch afdwingbaar	Alleen investeringskosten
Kruissubsidiëring	Ontwikkeling	Commercieel → publiek	VINEX- locaties	Eenvoudig, praktijkervaring	Afhankelijk van conjunctuur
DBFMO/PPS	Ontw. + exploitatie	Publiek + privaat	Zuyderland Medisch Centrum	Integraal lifecyclebeheer	Complex en kostbaar
Revolverend fonds	Ontwikkeling	Fonds/lening	Almere, Rotterdam	Circulair gebruik van kapitaal	Afhankelijk van terugbetalingscapaciteit
Social Impact Bond	Exploitatie	Private investeerder	Rotterdam Buzinezzclub	Resultaatgericht, risicodeling	Hoge transactiekosten, schaalbaarheid
Erfpacht condities	Exploitatie	Grondwaarde	Stadgenoot Amsterdam	Borging publieke doelen	Juridisch complex
Community finance	Exploitatie	Burgers/coöperatie	CLT Brussel, Spoorpark Tilburg	Legitimiteit, betrokkenheid	Kleinschalig, afhankelijk draagvlak
Blended finance	Ontw. + exploitatie	Publiek + privaat	Green Bonds, EU-fondsen	Risicospreiding, duurzaamheid	

Tabel 3.2 vergelijkingsoverzicht modellen.

In vrijwel alle literatuur wordt gesteld dat het toepassen van één bestaand model niet voldoende is; een spectrum aan instrumenten is noodzakelijk. DBFMO kan bijvoorbeeld gebruikt worden om prestaties te borgen, maar gaat gepaard met hoge transactiekosten. Community finance geeft legitimiteit, maar is vaak kleinschalig. De uitdaging is het combineren van schaalbare en specifieke instrumenten (RICS, 2019; PBL, 2021).

3.4.4 Succesfactoren (beantwoording deelvraag 3)

De financiering van maatschappelijke functies hangt af van een breed scala aan succesfactoren. Uit de literatuur blijkt dat financiële robuustheid, goed bestuurd en juridische borging nauw verweven zijn met de betrokkenheid van gebruikers, ruimtelijke inpassing en maatschappelijk draagvlak. Deze factoren versterken elkaar en bepalen gezamenlijk of een betaalmodeel duurzaam een veerkrachtig kan functioneren. In onderstaande tabel zijn de belangrijkste succesfactoren samengevat. Voor een uitgebreidere analyse van de succesfactoren kan de bijlage geraadpleegd worden.

Categorie	Succesfactoren	Bronnen
Financieel-structureel	- Lifecyclekosten & TCO bij investeringsbeslissingen - Langjarige zekerheid via DBFMO, erfpacht, fondsen - Mix van publieke, private en gebruikersbijdragen	(T. Stauttner, 2021); (RICS, 2021); (PIANOo, 2022); (PBL, 2021)
Governance	- Gedeelde regie: gezamenlijke verantwoordelijkheid - Risicodeling via innovatieve contracten - Flexibiliteit bij veranderende omstandigheden	(A. Lengkeek, 2021); (Healey, 1997)
Juridisch-institutioneel	- Juridische borging (erfpacht, concessies, overeenkomsten, DBFMO) - Institutionele inbedding, kennis & capaciteit bij gemeenten	(Stadgenoot, 2023); (PIANOo, 2022); (EIB, 2021)
Gebruikersgericht	- Participatie & co-creatie vergroten draagvlak - Maatschappelijke impactmeting (SROI, MRR) trekt financiers aan	(A. Lengkeek, 2021); (CPB, 2019)
Ruimtelijk-functioneel	- Exploitatiegericht ontwerp (multifunctioneel gebruik) - Slimme inpassing in gemengde stedelijke programma's	(PBL, 2021); (Van der Heijden, 2016)
Vertrouwen & legitimiteit	- Openheid, vertrouwen en maatschappelijk draagvlak - Coöperatieve modellen (CLT, community finance) versterken eigenaarschap	(Renne F. , 2025)

Synthese

De succesfactoren laten zien dat duurzame bekostiging niet het resultaat is van één oplossing, maar het slim combineren van meerdere benaderingen. Het gaat om het vinden van balans tussen financiële modellen, bestuurlijke afspraken, juridische borging en maatschappelijke betrokkenheid. Die samenhang vraagt om maatwerk per context en biedt ruimte voor innovatie. Daarmee wordt duidelijk waarom de financiering van maatschappelijke voorzieningen zowel een uitdaging als een kansrijk veld is.

3.5 Conceptueel raamwerk.

Doel

Het conceptueel raamwerk combineert de centrale thema's, theorieën en succesfactoren die in dit hoofdstuk aan de orde kwamen. Met het oog op de interpretatie van de empirische data in de volgende hoofdstukken beoogt het kader een denkkader te bieden. Het kader stelt helder dat duurzaam bekostigen van publieke functies niet een kwestie van louter 'geld' is, maar een kwestie van de integratie van economische, bestuurlijke, juridische en sociale factoren.

Opbouw in drie lagen

Het kader is opgebouwd uit drie met elkaar verbonden lagen.

- **Probleemlaag** – de scheiding ontwikkel- en exploitatiefase. Gebiedsontwikkeling kent een kloof tussen korte termijn, risicovolle ontwikkelinvesteringen met hoge rendementen en de lange termijn, stabiele maar lage rendementen van exploitatie. Deze scheiding leidt tot fragmentatie en brengt publieke voorzieningen in gevaar.
- **Oplossingslaag** - bekostigingsmodellen.
Traditionele modellen (exploitatieplannen, kruissubsidiëring) richten zich vooral op de ontwikkelfase. Innovatieve vormen zoals DBFMO, revolverende fondsen, social impact bonds, erfpacht en community/blended finance bieden ook structurele dekking in de exploitatiefase, maar vragen altijd om context specifieke toepassing.
- **Randvoorwaardenlaag** – succesfactoren
Het slagen van modellen hangt af van randvoorwaarden: levenscyclus- en TCO-kosten, gedeeld bestuur en risicodeling, juridische borging, gebruikersparticipatie, multifunctioneel ontwerp en maatschappelijk draagvlak. Zonder deze condities werkt geen enkel model duurzaam.

Dynamiek en wisselwerking

Wat in dit kader duidelijk is, is dat de drie lagen in verband staan en elkaar beïnvloeden. Randvoorwaarden en modellen horen bij elkaar. Zo zal bijvoorbeeld het werken met een DBFMO-contract alleen kans van slagen hebben als er juridische borging van publieke belangen en vertrouwen is. Community finance werkt alleen als er een stevige sociale ondergrond is. Blended finance kan alleen als de organisatorische structuur transparantie en samenwerking faciliteert. Met andere woorden, het kader brengt naar voren dat duurzame bekostiging een combinatie van modellen en randvoorwaarden is, binnen een omgeving waar sprake is van een integratie van ontwikkeling en exploitatie.

Toepassing in dit onderzoek

In de hoofdstukken over de praktijk, wordt het kader gebruikt als richting voor de analyse. De interviews en casestudies worden uitgewerkt in termen van (1) in hoeverre de kloof tussen ontwikkeling en exploitatie van toepassing is, (2) welke bekostigingsmodellen worden gebruikt of overwogen, en (3) in hoeverre er randvoorwaarden aanwezig zijn om deze modellen succesvol te maken. Zo is het kader niet alleen een integratie van de theorie, maar ook een handvat om de ervaringen uit de praktijk van organisaties te ordenen en te beoordelen.



Figuur 3.3 conceptueel model.

3.6 Conclusie.

In dit hoofdstuk zijn de theoretische aanknopingspunten voor het beantwoorden van de eerste twee deelvragen besproken. Uit de analyse blijkt dat het traditionele onderscheid tussen ontwikkel- en exploitatiefase grote problemen met zich meebrengt. Andere invalshoeken zoals lifecyclemanagement, governance en baathouderschap bieden aanknopingspunten om deze kloof te overbruggen, maar laten ook beperkingen zien. Daarnaast wordt ingegaan op traditionele en vernieuwende bekostigingsmodellen met de mogelijkheden, maar ook de risico's van elk model.

Synthese

Door de literatuurstudie is duidelijk geworden dat geen enkel model op zichzelf voldoet. Duurzame bekostiging vergt een integralere benadering: naast het inzetten van financiële modellen ook aandacht voor de juridische en bestuurlijke inbedding en de sociale en ruimtelijke factoren die hierbij een rol spelen. Bekostigen betekent vanuit deze visie het beschikken over meerdere instrumenten in plaats van slechts een model. Laat de concrete invulling van de instrumenten per situatie verschillen, maar in de mix dienen de succesfactoren goeddeels aan de orde te zijn, zoals voldoende financiële slagkracht, verantwoordelijkheidsdelen, juridische borging, betrokkenheid en draagvlak.

Vooruitblik

Het in dit hoofdstuk geschetste conceptuele kader verzamelt deze succesfactoren en vormt de basis voor de analyse van de cases en interviews in de volgende hoofdstukken. Daarmee wordt duidelijk of deze succesfactoren aanwezig zijn in de praktijk, welke bekostigingsmodellen gerealiseerd kunnen worden in Nederland en de bijdrage van deze instrumenten aan een instrumentarium dat bijdraagt aan de duurzame bekostiging van functies in de samenleving.

4. Methodologie

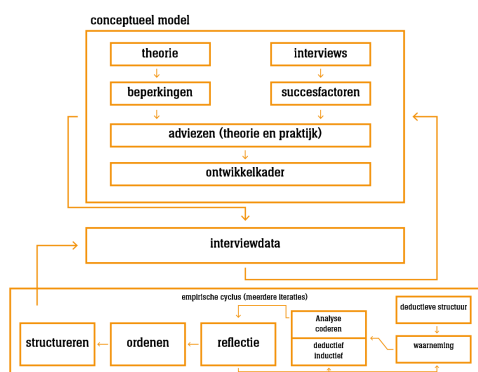
De methodologie vormt het fundament ter onderbouwing van wetenschappelijk onderzoek. Zonder een juiste verantwoording van de aanpak is het onmogelijk om resultaten op betrouwbaarheid in te schatten of de waarde ervan te beoordelen. In dit hoofdstuk wordt daarom toegelicht hoe dit onderzoek is opgezet, welke methoden zijn gehanteerd, en op welke wijze de kwaliteit van de verzamelde gegevens is geborgd.

De centrale vraag in dit onderzoek luidt: *Hoe kan een ontwikkeling- en exploitatiekader bijdragen aan de duurzame bekostiging van maatschappelijke functies?* Om deze vraag te beantwoorden, is gekozen voor een onderzoeksopzet die verschillende methoden combineert. Het theoretisch kader, zoals uitgewerkt in hoofdstuk 3, is gebaseerd op een systematisch literatuuronderzoek. Vervolgens worden empirische gegevens verzameld via interviews met sleutelactoren in de praktijk. Deze interviews worden zowel kwalitatief (thematicodering) als kwantitatief (Likert-scores) geanalyseerd. Tot slot worden de bevindingen vergeleken met en getoetst aan concrete casestudies.

Deze combinatie van methoden staat bekend als een **mixed-methods benadering** (Creswell & Plano Clark, 2018). Het voordeel van deze benadering is dat verschillende soorten data elkaar aanvullen en versterken: literatuur biedt theoretische diepgang, interviews geven inzicht in ervaringen en percepties, en casestudies verbinden dit met de praktijk. Door triangulatie – het naast elkaar leggen van deze gegevensbronnen – wordt de validiteit van de bevindingen versterkt (Bryman, 2016).

4.1 Onderzoeksopzet.

Het onderzoeksdesign wordt gekenmerkt als een sequentieel verklarend design. Eerst is de literatuur afgezocht voor een grondslag in de theorie. Van hieruit zijn interviewvragen en Likert-schalen geformuleerd. Daarna zijn interviews afgenomen bij de experts, waarvan de data later thematisch en kwantitatief worden geanalyseerd. Tot slot worden de resultaten getoetst aan de hand van vergelijkbare cases die bijdragen aan de validatie en verdieping van de data.



Figuur 4.1 onderzoeksmodel.

Het onderzoek is vooral kwalitatief van aard, waarbij de informatiebeleving van de stakeholders centraal staat. Maar is er ook een kwantitatieve kant aan het onderzoek vastgesteld, in de vorm van Likert-schalen. Hiermee kunnen de belevingen worden gestructureerd en onderling vergeleken. Door het verzamelen van rijke data én het structureren wordt de betrouwbaarheid verhoogd en worden trends zichtbaarder (A. Tashakkori, 2010).

4.2 Interviews.

Keuze voor semigestructureerde interviews

Interviews zijn bij uitstek geschikt wanneer een analyse op basis van ervaringen, percepties en dilemma's van actoren uit de praktijk gevraagd wordt. Semigestructureerde interviews lenen zich hier goed toe omdat het interviews zijn waarin nog eigen accenten van de respondent naar voren kunnen komen, maar waarin toch een zekere mate van vergelijkbaarheid van de interviews is gewaarborgd (Kvale & Brinkmann, 2015).

Selectie van respondenten

Voor dit onderzoek is gekozen voor een doelgerichte steekproef (purposive sampling). Respondenten moesten direct betrokken zijn bij gebiedsontwikkelingen en beschikken over relevante ervaring met de financiering, ontwikkeling of exploitatie van maatschappelijke functies. Bij de selectie is er bewust gestreefd naar diversiteit in perspectieven: publieke partijen (gemeenten, provincies), private actoren (ontwikkelaars, beleggers), semipublieke organisaties (woningcorporaties), maatschappelijke organisaties (sport, zorg, cultuur) en academische experts.

In totaal zijn negen respondenten geselecteerd die verschillende functies en achtergronden vertegenwoordigen. Deze variatie vergroot de kans dat uiteenlopende belangen en invalshoeken in de analyse tot uitdrukking komen. De interviews bieden daarmee inzicht in zowel beleidsmatige en financiële vraagstukken als in praktijkervaringen bij actuele gebiedsontwikkelingsprojecten. De samenstelling van de groep is weergegeven in onderstaande tabel.

Respondent	Sector/organisatie	Functie/profiel	Primaire focus in gebiedsontwikkeling
R1	Gemeente	Beleidsadviseur/projectleider	Grondzaken, ruimtelijke ordening
R2	Maatschappelijke organisatie	Bestuurder/directeur welzijn/sport	Exploitatie en beheer voorzieningen
R3	Private ontwikkelaar	Directeur/projectontwikkelaar	Financiële haalbaarheid, vastgoedmix
R4	Academisch veld	Hoogleraar vastgoed & finance	Theoretisch kader, governance
R5	Woningcorporatie	Manager vastgoed	Betaalbaarheid en leefbaarheid
R6	Institutionele belegger	Investeringsmanager	Zorgvastgoed, stabiele kasstromen
R7	Facility management	Exploitatie/facilitair manager	Operationeel beheer, kostendruk
R8	Adviseur/consultant	Specialist maatschappelijke functies	Ontwikkelkaders, beleid
R9	Maatschappelijk expert	Specialist sociaal/maatschappelijk domein	Toegankelijkheid en inclusiviteit

Schema 5.1 overzicht respondenten (eigen bewerking).

Spreiding en variatie

De respondentengroep is bewust samengesteld om publieke, private, semipublieke en maatschappelijke perspectieven te combineren. Grofweg een derde werkt bij publieke organisaties (gemeenten, woningcorporaties), een derde bij private of institutionele partijen (ontwikkelaars, beleggers) en een derde komt uit maatschappelijke organisaties en

wetenschap. Dit evenwicht vergroot de kans dat antwoorden zowel het financiële als het maatschappelijke perspectief bevatten. Behalve de schaalniveaus (grote steden, middelgrote gemeenten en regio's) varieert ook de werkfocus: van grootschalige gebiedsontwikkelingen tot buurvoorzieningen. Deze variatie maakt het mogelijk te analyseren hoe financierings- en exploitatievraagstukken verschillen tussen grootschalige stedelijke projecten en kleinschalige, lokale initiatieven, en biedt ruimte voor zowel juridische/governance kwesties als praktische beheer uitdagingen.

Ervaringen met maatschappelijke functies

Vrijwel alle respondenten hebben ervaring met meerdere typen maatschappelijke functies. Daardoor kunnen onderwerpen vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd. Zo kijkt een belegger primair naar kasstroomzekerheid en risicorendementsprofielen, terwijl een (maatschappelijke) exploitant wijst op betaalbaarheid, toegankelijkheid en continuïteit van dienstverlening. Het naast elkaar zetten van deze perspectieven maakt het spanningsveld tussen financiële haalbaarheid en maatschappelijke meerwaarde scherp zichtbaar.

Representativiteit en bias

De steekproef is divers maar niet statistisch representatief; het onderzoek is kwalitatief en gericht op inzicht, niet op veralgemeniseerbare cijfers. Er is gekozen voor een doelgerichte selectie (purposive sampling): geïnterviewden zijn betrokken bij gebiedsontwikkeling en hebben relevante ervaring met bekostiging of exploitatie van maatschappelijke functies. Dat verhoogt informatierijkdom, maar kent grenzen. Mogelijke vertekeningen zijn: institutie-bias – de stem van eindgebruikers of kleinschalige bewonersinitiatieven is minder prominent; (ii) zelfselectie – deelnemers hebben vaak bovengemiddelde affiniteit met het thema; en (iii) steekproefgrootte – met 9 respondenten zijn uitkomsten richtinggevend, niet generaliseerbaar. Deze beperkingen worden ondervangen door triangulatie van literatuur, interviews, Likert-scores en casestudies, en worden elders expliciet gereflecteerd.

Interviewopzet

De interviews bestonden uit drie onderdelen: (1) introductievragen over achtergrond en rol van de respondent; (2) verdiepende vragen over financieringsmodellen, succesfactoren, knelpunten en toekomstbeelden; en (3) stellingen die met een Likert-schaal zijn beoordeeld. De stellingen zijn rechtstreeks afgeleid van het theoretisch kader, onder meer over lifecycle/TCO in onderhoudsbegrotingen en kansrijkheid van community finance voor maatschappelijke functies.

Praktisch verloop

De interviews duurden gemiddeld 30-45 minuten en zijn, in overleg met de respondenten, digitaal of fysiek afgenomen. Alle interviews zijn opgenomen en getranscribeerd, waardoor een substantiële set aan kwalitatieve (open antwoorden) en kwantitatieve data (Likert-scores) beschikbaar kwam. Dit sluit aan bij de gekozen mixed-methods benadering en ondersteunt een controleerbaar analytisch spoor in de vervolghoofdstukken. Door de combinatie van brede perspectiefspreiding, thematisch afgeleide stellingen en een gestandaardiseerd maar open interview format ontstaat rijk materiaal voor analyse.

4.3 Analyse van de interviews.

In de interviews is een grote hoeveelheid kwalitatieve en kwantitatieve data verzameld. Om de data systematisch en transparant te analyseren is gekozen voor een combinatie van thematic coding en Likert-score analyse. Hiermee wordt aangesloten bij de mixed-methods aanpak en bestaat de mogelijkheid om enerzijds diepgaandere inzichten in het perspectief van

de respondenten te krijgen en anderzijds om bepaalde patronen en verschillen tussen respondentengroepen te verkrijgen.

Kwalitatieve analyse

De kwalitatieve vragen zijn geanalyseerd aan de hand van thematische analyse (Braun & Clarke, 2006). De transcripties zijn in meerdere rondes gecodeerd. In de eerste ronde is een open codering toegepast: uitspraken van respondenten zijn gelabeld met een code die zo nauwkeurig mogelijk de inhoud ervan beschrijft. Tijdens de tweede ronde zijn codes geclusterd in overkoepelende thema's die we rechtstreeks hebben afgeleid van het conceptueel model in hoofdstuk 3. De belangrijkste thema's betroffen:

- Succesvolle modellen/projecten uit de (eigen) praktijk
- De aanwezigheid van succesfactoren, zoals co-creatie, juridische borging en legitimiteit.
- Adviezen welke gebruikt kunnen worden ter beantwoording van de onderzoeksvraag

Het coderen heeft bepaalde patronen zichtbaar gemaakt, zoals bijvoorbeeld dat meerdere respondenten het ontbreken van structurele dekking voor exploitatiekosten signaleren.

Kwantitatieve analyse

De Likert-schalen hebben extra kwantitatieve informatie gegeven. Per respondent is er een score gegeven op een aantal stellingen. Een voorbeeld is het belang dat wordt toegekend aan lifecyclekosten of de haalbaarheid van community finance. De antwoorden zijn vastgelegd in tabellen en grafieken en daaruit blijkt de mate van eensgezindheid of verschillen en de spreiding in opvattingen, zowel op niveau van de respondent als gegroepeerd.

Door dit aan te pakken d.m.v. een triangulatie aanpak: kwalitatieve inzichten gekoppeld aan kwantitatief beeld. Zo kan een kwalitatieve uitspraak ("ontwikkelaars kijken te zeer naar de korte termijn") worden onderbouwd met kwantitatieve inzichten (bijv. 80% van respondenten uit de publieke sector geeft hoge score op stelling dat ontwikkelaars onvoldoende oog hebben voor exploitatie).

4.4 Casestudies

Naast literatuur en interviews is ook gekozen voor casestudies. Doel hiervan is om bevindingen uit de interviews te toetsen en verder te verdiepen aan de hand van praktische voorbeelden. Casestudies maken het mogelijk om te zien hoe bekostigingsmodellen en succesfactoren zich in de praktijk manifesteren en daarbij de beperkingen en kansen aandacht krijgen (Yin, 2018).

Selectiecriteria: de cases zijn geselecteerd op basis van onderstaande criteria:

- Relevantie voor het thema bekostiging en exploitatie van maatschappelijke functies.
- Variatie in modellen (bijv. DBFMO, community finance, erfpacht etc.).
- Beschikbaarheid van informatie (documentatie, evaluaties, publicaties etc.).

In dit onderzoek vervullen de casestudies twee functies: ze zorgen voor triangulatie – waarbij interviews percepties en ervaringen blootleggen en cases de feitelijke praktijkuitkomsten laten zien – en ze vergroten de generaliseerbaarheid, doordat de vergelijking van verschillende cases zichtbaar maakt welke succesfactoren breed toepasbaar zijn en welke juist afhankelijk blijven van lokale omstandigheden.

Voorbeelden van geselecteerde cases zijn:

- Een zorgvastgoedproject dat via DBFMO is gefinancierd;
- Het Spoorpark Tilburg als voorbeeld van community finance;
- Een Amsterdams erfpachtproject met maatschappelijke condities.

4.5 Betrouwbaarheid, validiteit en beperkingen

Betrouwbaarheid

Met name de betrouwbaarheid van het onderzoek is geborgd door een aantal maatregelen. Zo zijn de interviews afgenomen volgens een vast werkschema aan de hand van een vooraf geteste vragenlijst. Verder zijn alle interviews met toestemming opgenomen en letterlijk uitgetypt, waardoor (interpretatie)fouten buiten beeld zijn gebleven. De thematische codering van de transcripties is iteratief en systematisch uitgevoerd. Daarnaast zijn codes en beslissingen vastgelegd, waardoor de onderzoeker terug kan zien hoe tot bepaalde keuzes is gekomen.

Validiteit

De validiteit is versterkt door methodologische triangulatie: interview-, literatuur- en case-output vullen elkaar aan. Verder is er sprake van interne validiteit doordat de gehanteerde concepten en categorieën voortkomen uit het gebruikte theoretische kader en consistent zijn toegepast in de analysetechniek. Daarnaast is daar waar mogelijk ook gesproken van membercheckprocessen: respondenten hebben bijvoorbeeld bij interviewafname de mogelijkheid kunnen benutten om gemaakte stukken aan te vullen of wijzigingen aan te geven. Dit vergroot de validiteit omdat dan de output vanuit het perspectief van de respondent zó is weergegeven als men bedoeld had.

Beperkingen

Zoals elk onderzoek kent ook dit project beperkingen. Om te beginnen is de steekproefgrootte van de interviews klein, waardoor de resultaten niet statistisch generaliseerbaar zijn. Het doel van het onderzoek is echter niet representativiteit, maar diepgang en inzichten. Verder is er sprake van mogelijke selectiebias: respondenten die sterk betrokken zijn bij het onderwerp van het onderzoek zullen eerder geneigd zijn aan het onderzoek deel te nemen. Hierdoor kan het voorkomen dat bepaalde standpunten ‘over’ zijn. Tenslotte zijn er beperkingen in tijd en middelen: er is maximaal ruimte voor het aantal cases en interviews, waardoor het kan zijn dat bepaalde nuances verloren gaan. Zeker is dat deze beperkingen zijn onderkend en zoveel mogelijk zijn gecompenseerd door de triangulatie van de gebruikte researchmethoden.

5. Resultaten & analyse

In dit hoofdstuk worden de resultaten van het onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd. Er volgt eerst een korte toelichting op de achtergronden van de respondenten om duidelijk te maken welke perspectieven in de analyse zijn meegenomen. De interviews zijn opgezet met een mixed-method karakter: naast open, kwalitatieve vragen zijn ook stellingen voorgelegd die respondenten op een vijfpuntschaal (Likert) hebben beoordeeld. Hierdoor is het mogelijk zowel diepgaande kwalitatieve inzichten te verkrijgen als patronen en verschillen in meningen kwantitatief in kaart te brengen.

De doelstelling van dit hoofdstuk is het beantwoorden van de derde deelvraag van dit onderzoek: *welke adviezen volgen uit de bevindingen voor de bekostiging van maatschappelijke functies in gebiedsontwikkeling?* Om tot een goed onderbouwd antwoord te komen, worden de resultaten systematisch besproken. Daarna wordt er ingegaan op de door de respondenten aangedragen cases, om hiermee de bevindingen te toetsen en te verdiepen. Op basis van deze door de respondenten aangedragen cases worden de resultaten samengevat in een reeks praktische adviezen, die direct voortvloeien uit de interviews en de cases. Tenslotte wordt er afgesloten met een conclusie en een reflectie op de resultaten, waarin de sterktes en beperkingen van het onderzoek worden besproken en suggesties voor aanvullend vervolgonderzoek worden gegeven.

In deze inleiding is uiteengezet hoe de opbouw van dit hoofdstuk in elkaar steekt. Eerst worden de respondenten geïntroduceerd, gevolgd door de analyses: eerst de kwalitatieve, daarna de kwantitatieve. Hierna wordt de analyse getoetst aan de hand van cases, gevolgd door een praktische vertaling naar een aantal adviezen, en tot slot opgenomen zijn de conclusie en reflectie. Zo biedt dit hoofdstuk niet alleen inhoudelijk inzicht in de actuele stand van zaken én bekostiging, maar ook kansen voor wat betreft toekomstige ontwikkelingen.

5.1 Kwalitatieve analyse interviews

5.1.1 Ontwikkel- versus exploitatiefase

Ruim iedereen noemt als belangrijkste obstakel een duidelijke scheiding tussen de ontwikkel- en de exploitatiefase. De meeste respondenten geven aan dat dit een principieel probleem is in de wijze van organiseren van gebiedsontwikkeling in Nederland. In de ontwikkelfase draait het om opleveren en resultaat op korte termijn, terwijl het structureel bekostigen van maatschappelijke functies in de exploitatiefase onvoldoende wordt meegenomen. Hierdoor ontstaan er spanningen tussen verschillende partijen en lopen voorzieningen risico als het gaat om continuïteit en kwaliteit van de dienstverlening.

Een aantal van de respondenten uit kijkend vanuit het gemeenteperspectief zien dat hun resultaten uitsluitend worden afgemeten aan kwantitatieve doelstellingen zoals het aantal woningen of voorzieningen. Een beleidsadviseur ruimtelijke ordening zegt: *“Wij moeten vooral laten zien dat we bouwopgaven halen. Of een sporthal of buurthuis na oplevering tien jaar later nog rendabel draait, komt in de besluitvorming nog nauwelijks aan bod.”* Hiervoor worden verwijzingen gemaakt naar het werk van Needham (Needham, 2016) die stelt dat de huidige grondexploitatie logica ertoe leidt dat gekeken wordt naar korte termijn opbrengsten en investeringen, en niet naar lange termijn exploitatie van voorzieningen.

Volgens een andere respondent vanuit een gemeente is binnen bedrijfsvoering vaak sprake van *“gesloten kokers”*. De afdeling Grondzaken is gefocust op opbrengsten en kosten voor ontwikkeling, terwijl de afdeling Sport of Welzijn pas in beeld komt als het gebouw er staat, en geconfronteerd wordt met hoge exploitatielasten. Het gevolg is dat de

verantwoordelijkheid voor exploitatie vaak niet duidelijk is en dat er niet voldoende middelen zijn om voorzieningen structureel te bekostigen.

Analyse van overeenkomsten en verschillen

Opvallend is dat vrijwel alle respondenten de ontwikkel-exploitatiekloof erkennen en benoemen als een probleem, maar dat hun perspectieven op oorzaken en oplossingen verschillen; Gemeenten wijzen vooral de beleidsdruk en politieke prikkels aan om kwantitatieve doelstellingen te behalen.

Ontwikkelaars stellen de structuur van hun businessmodel centraal, dat eindigt bij oplevering. Beleggers spreken de behoefte uit aan continuïteit en contractuele waarborgen.

Maatschappelijke organisaties kennen de scheiding toe aan een structurele druk op hun exploitatie, die veelal afscheid nemen van voorzieningen oplevert.

Deze verschillende perspectieven illustreren dat het niet één partij is die in de gehele keten de kwestie van de kloof een plek heeft weten te geven, waar de verantwoordelijkheden en prikkels zijn belegd.

Verband met theorie

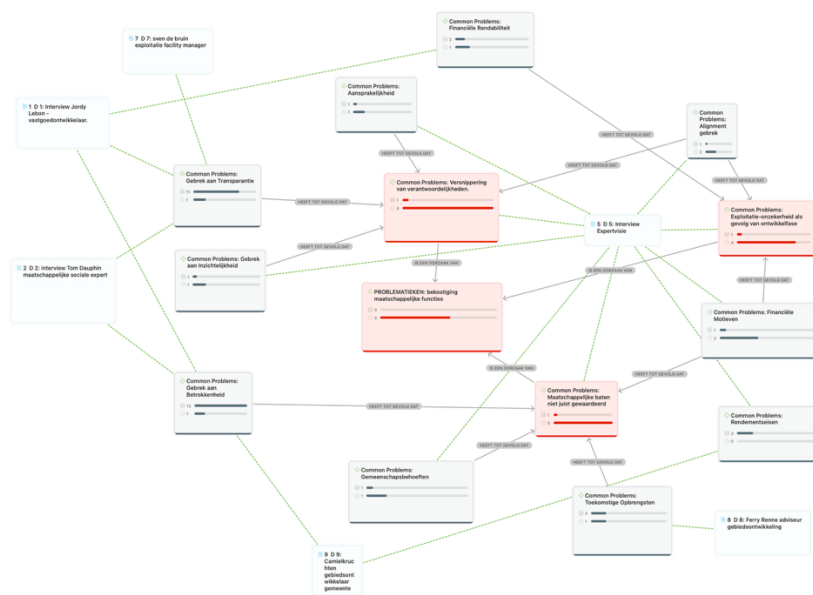
De afgenomen interviews sluiten goed aan bij de theorie uit hoofdstuk 3. Hierin wordt betoogd dat de scheiding tussen ontwikkeling en exploitatie leidt tot versnippering en kortetermijndenken (Van der Heijden, 2016; (J.R. Logan, 1987). De interviews vullen dit theoretische beeld aan met concrete voorbeelden en ervaringen uit de praktijk. Het resultaat is een rijker inzicht: waar de literatuur vooral de institutionele structuren benoemd, geven de respondenten aan hoe deze structuren elke dag in de stedenbouw, organisaties en exploitatie doorwerken.

Implicaties voor bekostigingsmodellen

Concluderend na dit thema van de interviews kan gezegd worden dat zonder dat er mechanismen zijn om de ontwikkelfase en de exploitatiefase met elkaar te verbinden, echte duurzame bekostiging niet mogelijk is. Een adviseur zei hierover: *“De ontwikkelaar wil bouwen, de gemeente wil opleveren, de gebruiker wil exploiteren. Maar niemand voelt zich echt verantwoordelijk voor de hele cyclus. Daar moet een oplossing voor worden gevonden.”* Deze conclusie is ook van belang bij de beoordeling van de bekostigingsmodellen. Modellen die alleen de ontwikkelfase afdekken (zoals de klassieke grondexploitatie) blijken onvoldoende te zijn. Modellen die ook de exploitatiefase afdekken – zoals DBFM(O) of community finance – kunnen een brug slaan. Maar alleen wanneer ze met de juiste succesfactoren gepaard gaan. Daarmee komen we bij de volgende paragraaf waar traditionele en innovatieve modellen nader worden beschreven.

5.1.2 Bekostigingsmodellen

Uit de interviews komt duidelijk naar voren dat de keuze en toepasbaarheid van bekostigingsmodellen voor maatschappelijke functies sterk afhankelijk zijn van de context. De geïnterviewden noemden zowel bekende als minder bekende modellen. Voorbeelden van bekende (traditionele) modellen zijn exploitatieplannen en kruissubsidiëring. Minder bekende voorbeelden zijn DBFMO, social impact bonds, community finance en erfpachtconstructies. De antwoorden van de geïnterviewden zijn onder te verdelen op basis van de dimensies die in schema zichtbaar zijn: financieel/structureel, gebruikersgericht/maatschappelijk, governance & verantwoordelijkheden, juridisch-institutioneel, functioneel/ruimtelijk en vertrouwen.



Schema 5.1 afbeelding problemen en risico's (Atlas-export)

Financieel/ structureel

Alle respondenten benadrukken dat financiële robuustheid een randvoorwaarde is voor duurzame bekostiging van maatschappelijke functies. Exploitatieplannen zijn nuttig om kosten te dekken via grondexploitatie, maar bieden nauwelijks ruimte voor structurele exploitatiekosten zoals beheer en onderhoud. Nieuwe instrumenten als DBFMO-contracten en revolverende fondsen maken het mogelijk om onderhoud en exploitatie voor decennia te borgen en zo zekerheid te creëren, al zijn ze complex en kostbaar en minder geschikt voor kleinschalige voorzieningen. Kruissubsidiëring wordt veel toegepast door ontwikkelaars en gemeenten om maatschappelijke functies te financieren, maar blijft conjunctuurgevoelig en daardoor kwetsbaar in economisch mindere tijden.

Gebruikersgericht/ maatschappelijk

Naast de financiële invalshoek benadrukten respondenten het belang van gebruikersgerichte modellen waarin maatschappelijke meerwaarde centraal staat. Voorzieningen moeten niet enkel als kostenpost worden gezien, maar ook als bron van baten zoals gezondheid, veiligheid en sociale cohesie. Instrumenten als community finance en social impact bonds betrekken burgers en maatschappelijke organisaties direct bij financiering en exploitatie, wat eigenaarschap en draagvlak kan vergroten, al ontbreekt in sommige gemeenschappen de benodigde financiële of organisatorische kracht en kan een te grote afhankelijkheid van vrijwilligers projecten verzwakken. Dit perspectief sluit aan bij de baathoudersbenadering, waarin maatschappelijke waarde breder wordt opgevat dan financieel rendement en ook indirecte baten, zoals leefbaarheid en gezondheid, worden meegewogen.

Governance & verantwoordelijkheden

De derde dimensie gaat over hoe je je governance en verantwoordelijkheden inricht. Een aantal respondenten vindt dat een goed bekostigingsmodel weinig effect heeft als de governance niet helder is. Vooral bij innovatieve constructies zoals DBFMO of bij consortiumvorming is het van groot belang dat partijen goed met elkaar samenwerken. Bij community finance-initiatieven speelt het vraagstuk van de governance ook. Soms moeten gebruikers en gemeente daarvoor intensief samenwerken.

Juridisch-institutioneel

Een belangrijk aandachtspunt is de noodzaak van stevige juridische en institutionele verankering. Voor beleggers zijn Langjarige, waterdichte contracten zelfs een voorwaarde om in maatschappelijk vastgoed te investeren. Ook gemeenten zoeken naar middelen om maatschappelijke doelstellingen juridisch af te dwingen, bijvoorbeeld via erfpacht of kettingbedingen. Tegelijkertijd erkennen zowel publieke als private partijen dat dit in de praktijk lastig blijft: iedereen ziet het belang, maar concrete toepassing blijft achter.

Functioneel/ Ruimtelijk

Een terugkerend thema is het belang van functioneel en ruimtelijk ontwerp. Gebouwen die slecht aansluiten op gebruik of hoge energielasten hebben, zijn nauwelijks rendabel te exploiteren. Respondenten benadrukken daarom multifunctionaliteit en flexibiliteit: het combineren van functies vergroot de exploitatiekansen en biedt ruimte voor toekomstige aanpassingen. Bovendien levert dit sociale meerwaarde op, omdat voorzieningen als brede scholen en wijkcentra verschillende doelgroepen aantrekken en zo de bezetting verhogen.

Vertrouwen

Bij de keuze van financieringsmodellen benadrukten vrijwel alle respondenten dat vertrouwen tussen partijen cruciaal is. Dit geldt zowel voor grote contractvormen als DBFMO als voor lokale initiatieven zoals community finance. Vertrouwen vraagt om transparantie en open communicatie, zeker omdat publiek geld, private belangen en maatschappelijke doelen samenkomen en samenwerking anders snel vastloopt.

Conclusie

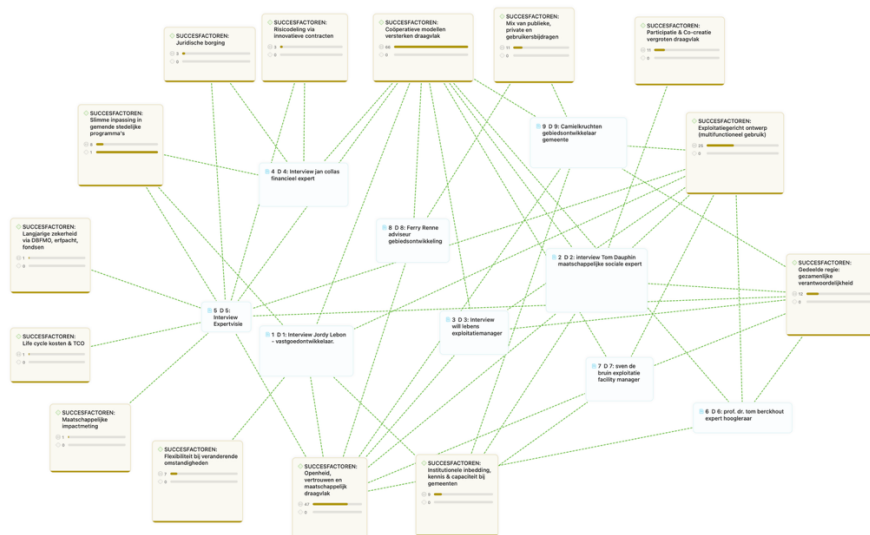
Concluderend kan gezegd worden dat:

- Financiële stabiliteit is een must, maar nog geen garantie.
- Sociale meerwaarde en gebruikerssteun bieden legitimiteit.
- Bestuur en juridische borging bieden vertrouwen en continuïteit.
- Onderdelenontwerp maakt exploiteerbaarheid mogelijk.
- Vertrouwen is de onzichtbare maar onmisbare lijm tussen partijen.

Bovenstaande maakt duidelijk dat bekostigingsmodellen altijd multidimensionaal zijn. Of ze slagen hangt niet zozeer af van de keuze voor een bepaald instrument, als wel van de wijze waarop ze in samenhang met randvoorwaarden en succesfactoren worden gebracht. Daarmee slaan we een brug naar de volgende paragraaf (5.3.3), waarin de succesfactoren worden behandeld.

5.1.3 Succesfactoren en randvoorwaarden

Buiten het type financieringsmodel zagen de ondervraagden in de interviews een aantal succesfactoren die bepalend zijn of maatschappelijke functies op de lange termijn echt gefinancierd kunnen worden. Deze factoren versterken elkaar en zorgen gezamenlijk voor een stevig fundament. Hierna worden de belangrijkste genoemd en kort toegelicht. Een uitgebreidere analyse is te vinden in de bijlagen.



Schema 5.2 afbeelding succesfactoren (Atlas-export)

Langetermijnvisie en lifecyclekosten

Gebiedsontwikkeling vraagt om een horizon van decennia, terwijl gemeenten en ontwikkelaars vaak in korte cycli werken. Door lifecycle-kosten structureel mee te nemen, kunnen investeringen in energiezuinige en flexibele gebouwen op termijn lagere exploitatiekosten opleveren.

Risicodeling

Projecten stranden vaak omdat risico's ongelijk verdeeld zijn. Evenwichtige afspraken – bijvoorbeeld via contracten of convenanten – zorgen dat elke partij verantwoordelijkheid draagt en de haalbaarheid van de projecten toeneemt.

Co-creatie en participatie

Wanneer eindgebruikers, maatschappelijke organisaties en bewoners vanaf het begin betrokken zijn, sluiten voorzieningen beter aan bij de vraag en ontstaat meer draagvlak. Modellen als community finance versteken eigenaarschap, al vragen ze wel om duidelijke rollen en realistische verwachtingen.

Integrale benadering

Voorzieningen die in samenhang met andere functies worden ontwikkeld – bijvoorbeeld een wijkcentrum dat onderwijs, sport en zorg combineert – kennen hogere bezettingsgraden en zijn daardoor financieel robuuster. De integrale benadering sluit aan bij de literatuur over gebiedsontwikkeling, waarin aandacht is voor synergie en multifunctionaliteit (Van der Heijden, 2016).

Exploitatiegericht ontwerpen

Veel exploitatieproblemen vinden hun oorsprong in de ontwerpfase. Door al bij het schetsontwerp rekening te houden met gebruik, onderhoud en flexibiliteit, wordt de exploitatie toekomstbestendiger. Dit vereist samenwerking tussen ontwerpers, exploitanten en gebruikers.

Transparantie en commitment

Openheid over financiële gegevens en heldere afspraken zijn essentieel om vertrouwen op te

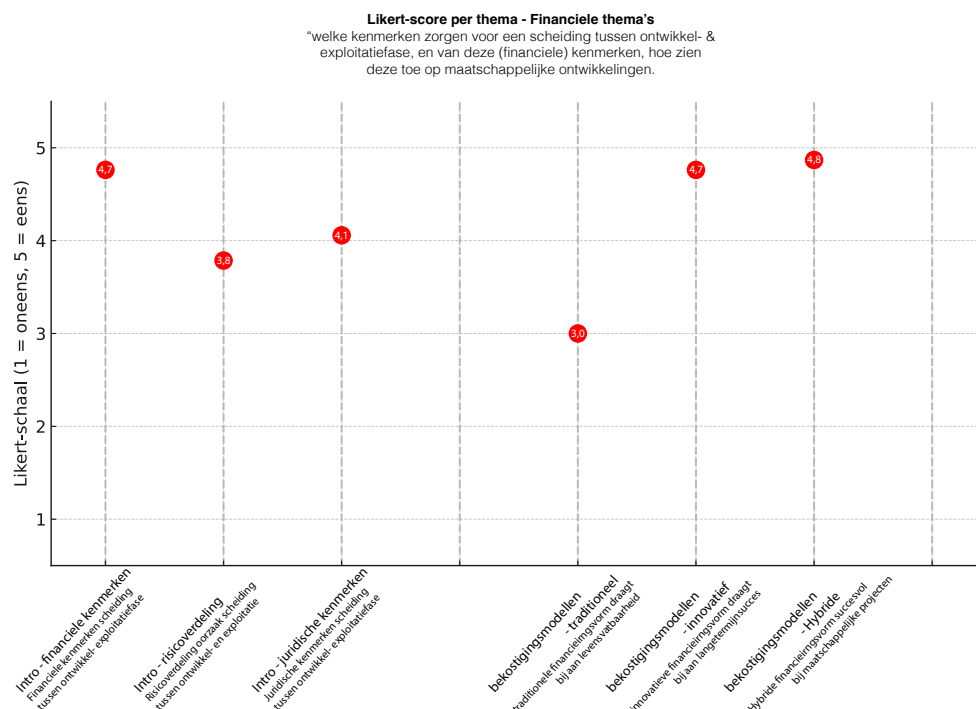
5.2 Kwantitatieve analyse interviews

Naast open vragen bevatten de interviews een set stellingen waarop de respondenten hun instemming konden aangeven op een vijfpuntsschaal (Likert). Deze kwantitatieve component is toegevoegd om de kwalitatieve bevindingen systematisch te onderbouwen en patronen zichtbaar te maken. Waar de thematische analyse in paragraaf 5.3 liet zien wat respondenten belangrijk vinden en waarom, biedt de Likert-analyse inzicht in hoe sterk en hoe breed bepaalde opvattingen gedragen worden.

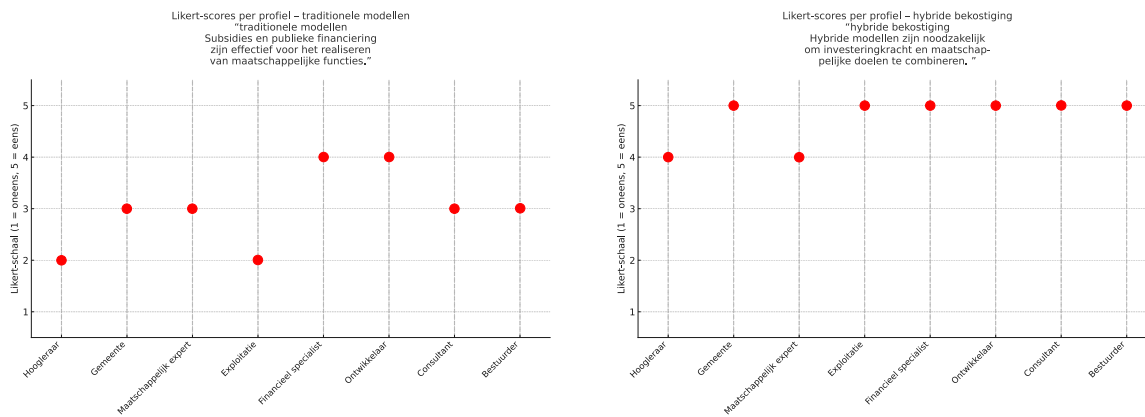
De resultaten worden hier besproken volgens de hoofdthema's die ook in de aanvullende overzichten zijn opgenomen: financiële kenmerken, risicoverdeling, juridische kenmerken en succesfactoren. Daarbij wordt steeds aangegeven hoe de scores uiteenliepen, welke patronen zichtbaar waren tussen verschillende groepen respondenten, en hoe dit zich verhoudt tot de kwalitatieve bevindingen en literatuur. Een uitgebreide analyse is te vinden in de bijlagen.

5.2.1 Financiële kenmerken.

Respondenten waarden innovatieve modellen duidelijk hoger dan traditionele: exploitatieplannen en kruissubsidiëring scoren rond de 3,0, terwijl DBFMO, roloverende fondsen en hybride modellen richting 4,7-4,8 gaan. Private partijen geven traditionele instrumenten nog enige waarde (ca. 4,0), maar publieke partijen vinden ze te onzeker (2,0-3,0). Over de hele linie bestaat brede steun voor innovatieve en integrale modellen die ook exploitatie op de lange termijn borgen. Daarmee worden nieuwe samenwerkingsvormen gezien als cruciaal voor structurele bekostiging.



Schema 5.4 Likert-score kenmerken & modellen (eigen bewerking).



Schema 5.5 Likert-score kenmerken & modellen (eigen bewerking).

Relatie met kwalitatieve bevindingen

De cijfers sluiten niet aan bij de kwalitatieve bevindingen: traditionele modellen bieden een basis, maar zijn niet toekomstbestendig. Interviews benadrukten dat exploitatieplannen vooral eenmalige bijdragen dekken en structurele lasten buiten beeld laten. Innovatieve modellen worden juist kansrijk genoemd, omdat zij een levenscyclusbenadering mogelijk maken. Ook ontwikkelaars geven aan dat zonder DBFMO of vergelijkbare modellen exploitatie nauwelijks rond te krijgen is. De Likert-scores bevestigen dit beeld en bevestigen argumentatie dat lifecyclebenaderingen noodzakelijk zijn voor duurzame bekostiging (RICS, 2019).

5.2.2 Risicoverdeling

Respondenten benadrukken dat een oneerlijke verdeling van risico's een belangrijke oorzaak is van de kloof tussen ontwikkeling en exploitatie (score 4,1). Hoog gewaardeerd worden modellen waarin risico's worden gedeeld en neergelegd bij de partij die ze het beste kan dragen (4,7). Daartegenover scoren situaties waarin risico's te zwaar op gemeenten of maatschappelijke organisaties drukken veel langer (rond 3,0), wat wijst op zorgen over de uitvoerbaarheid. Gemeenten ervaren dat zij structureel te veel risico's dragen en willen dit in de toekomst vermijden. Private partijen accepteren risico's alleen bij voorspelbare kasstromen, terwijl maatschappelijke organisaties aangeven dat hun beperkte draagkracht dit vaak onmogelijk maakt. Risicodeling wordt daarmee breed gezien als noodzakelijk randvoorwaarde.

Relatie met kwalitatieve bevindingen

Binnen interviews bleek het punt van risicodeling vaak een knelpunt te zijn. Iedereen probeer risico's te mijden, maar als niemand ze wil dragen komt er geen project. De Likert-scores geven weer dat dit niet louter retoriek, maar een breed gedeelde ervaring is. De analyse onderstreept dat de ongelijke verdeling van risico's het kernprobleem is. De hoogste scores daarvoor (iets onder 4,7) voor 'betere risicodeling' geven aan dat hierover brede consensus bestaat. Over dit aspect transparantere contracten en afstemming is veel genoemd. Aan de hand van literatuur die zich richt op risicomanagement binnen PPS-constructies kan worden geconcludeerd dat risico's altijd daar moeten worden gelegd waar ze het beste beheerst kunnen worden (Grimsey & Lewis, 2002).

5.2.3 Juridische kenmerken

Respondenten zien juridische borging als cruciale factor voor continuïteit, met hoge waarderingen (4,7-4,8). Langjarige contracten en duidelijke afspraken geven zekerheid, maar juridische complexiteit en kosten vormen tegelijk een drempel (ca. 3,0). Beleggers hechten het sterkst aan harde contracten, gemeenten erkennen het belang, maar vrezen vertraging, en ontwikkelaars beschouwen het vooral als noodzakelijk kwaad. Daarmee geldt juridische borging als randvoorwaarde, mits werkbaar en niet te bureaucratisch.

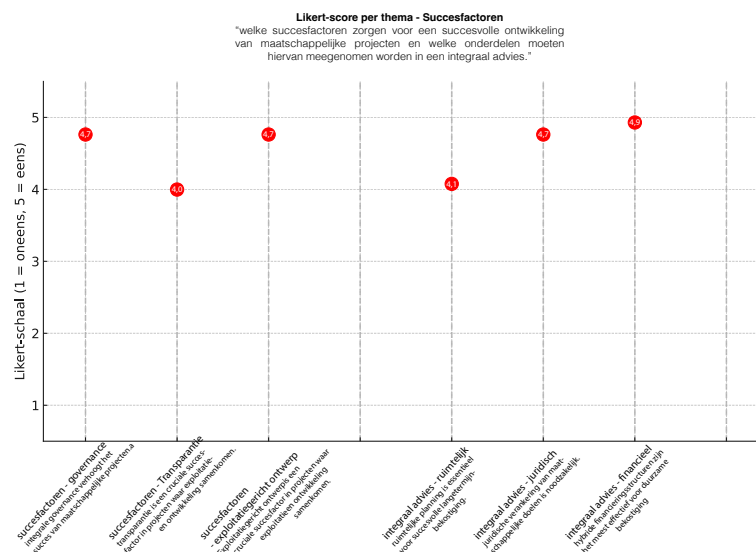
Relatie met kwalitatieve bevindingen

De Likertscores laten zien dat juridische borging essentieel wordt gevonden voor vertrouwen en langetermijnzekerheid, maar ook dat er verdeeldheid bestaat over de praktische hanteerbaarheid. Te strakke contracten vergroten de zekerheid, maar maken projecten log en kostbaar. Respondenten benadrukken daarom dat naast zekerheid ook ruimte voor flexibiliteit nodig is. Dit komt overeen met literatuur die waarschuwt dat te rigide contracten adaptief beheer belemmeren (Klijn & Teisman, 2003).

5.2.4 Succesfactoren

De Likert-overzichten van succesfactoren tonen een helder beeld. Bepaalde items werden door praktisch alle respondenten zeer hoog gewaardeerd:

- Exploitatiegericht ontwerp, transparantie en integrale governance: gemiddeld 4,7–4,9.
- Hybride financieringsstructuren: uitzonderlijk hoog (4,9).
- Langetermijnvisie, levenscycluskosten en participatie: hoog (4,5–4,7).



Schema 5.4 Likert-score kenmerken & modellen (eigen bewerking).

Andere items, zoals juridische verankering en ruimtelijke planning, werden ook hoog gewaardeerd (4,7–4,1), maar lieten iets meer spreiding zien.

Gemeenten waardeerden vooral transparantie en governance, private partijen legden nadruk op exploitatiegericht ontwerp en hybride modellen, en maatschappelijke organisaties gaven de hoogste waardering aan participatie. De Likert-scores bevestigen dat succesfactoren alleen in samenhang effectief zijn en breed gedragen worden. Daarmee benadrukken de resultaten het belang van een integrale aanpak waarin meerdere factoren elkaar versterken. Dit sluit aan bij de literatuur over integrale gebiedsontwikkeling, waarin synergie en multifunctionaliteit als cruciaal worden beschouwd (Van der Heijden, 2016).

5.3 Confrontatie met case-studies

De interviews en Likert-enquêtes gaven een beeld van de perceptie van stakeholders over de bekostiging en exploitatie van maatschappelijke functies. Onderzoekresultaten uit een aantal praktijkcases zijn aan dit beeld afgetoetst en toegelicht om tot een meer genuanceerd beeld van de randvoorwaarden van de genoemde modellen te komen. Theorie, perceptie en praktijk in elkaars verlengde benoemen van (aflopende) randvoorwaarden geeft een vollediger beeld.

5.3.1 DBFMO-projecten: langetermijn borging met schaduwzijden

DBFMO-contracten worden door de respondenten in de interviews vaak en met enthousiasme genoemd als voorbeeld van een aanpak die de scheiding tussen ontwikkel- en exploitatiefase weet te overbruggen. De Likertscores in deze studie bevestigen dit: de waardering voor ruimtelijke ontwikkelingsmodellen is zeer hoog (4,8).

Praktijkbeeld: een voorbeeld van toepassing van DBFMO is onderwijshuisvesting en zorgvastgoed. Projecten waarin ontwerp, bouw, financiering, onderhoud en exploitatie van een langetermijncontract zijn samengebracht. Het praktijkdoel hier is stabiele exploitatie en voorspelbare kosten. Zorg voor het vastgoed kan niet meer worden afgewenteld, maar is met vastgestelde kwalitatieve normen onderdeel van het contract.

Confrontatie met interviews

- Overeenstemming: gemeenten en beleggers geven aan DBFMO in de praktijk echt meer zekerheid te bieden. Een investmentmanager in onroerend goed: “*Met DBFMO weet je dat het gebouw 30 jaar functioneert. Dat geeft rust.*”
- Spanning: ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties ervaren juist hinder van DBFMO. Ontwikkelaars geven aan dat men het te duur en te complex vindt. Maatschappelijke organisaties vinden dat er te weinig ruimte is om verandering en wendbaarheid in het contract vorm te geven. Een bestuurder bij een maatschappelijke organisatie: “*Je legt alles vast, maar als de vraag verandert, zit je vast aan afspraken die niet meer werken.*”

Analyse

DBFMO illustreert goed de spanning die in de interviews werd benoemd: zekerheid versus flexibiliteit. Hoewel de Likertscores laten zien dat de waardering hoog is, blijkt uit de praktijk dat dit model niet voor alle functies geschikt is. Vooral kleinschalige functies zijn moeilijk in te passen met de grote schaal en de administratieve contractlast die het model vraagt.

5.3.2 Community finance: eigenaarschap en kwetsbaarheid

In de interviews kwam community finance regelmatig naar voren als kansrijk instrument om maatschappelijke voorzieningen te bekostigen. Het enthousiasme voor het verhaal dat gebruikers zelf de rekening betalen via coöperaties, crowdfunding of participatieve exploitatiemodellen vond in dit thema brede steun.

Praktijkbeeld

Als praktijkvoorbeeld werd het Spoorpark Tilburg genoemd. Dit park, dat middels crowdfunding, bijdragen van bewoners en samenwerking met de gemeente is opgezet, toont de kracht van dit model, waarbij de bewoners zich mede-eigenaar voelen, waardoor draagvlak en betrokkenheid groot zijn.

Confrontatie met interviews

- **Overeenstemming:** Community finance vergroot eigenaarschap. *“Als mensen financieel bijdragen, voelen ze zich verantwoordelijk. Dat voorkomt vandalisme en stimuleert gebruik.”*, aldus een expert.
- **Spanning:** Tegelijkertijd gaven meerdere respondenten aan dat niet elke gemeenschap de middelen heeft om zo'n model te dragen. De likertscores lieten zien dat participatie en co-creatie hoog scoorden (4,6), maar dat er scepsis bestaat over de structurele financiële kracht van burgers.

Analyse

Legitimiteit en eigenaarschap kunnen middels het community finance model versterkt worden, maar het maakt ook heel goed duidelijk dat het een model is dat kwetsbaar is. Het hangt in sterke mate af van de draagkracht en de organisatiekracht van de gemeenschap. In achterstandswijken of in het geval van zeer kapitaalintensieve projecten is community finance vaak niet een optie.

5.3.3 Erfpacht met maatschappelijke condities

De respondenten benadrukten het belang van juridische borging (4,7-4,8). Als voorbeeld hiervan werd erfpacht genoemd, waarmee gemeenten hun wensen in een overeenkomst kunnen vastleggen. In Amsterdam gebruiken ze erfpacht om maatschappelijke functies voor langere tijd te waarborgen. Sportveld, school of cultureel centrum, ze zijn in Amsterdam vaak onder voorwaarden in erfpacht uitgegeven. Zo moet de grond beschikbaar blijven voor het oorspronkelijke (maatschappelijke) doel, ook als er een ander (exploiterend) bedrijf komt.

Bevestiging en nuance

- **Overeenstemming:** Juridische verankering is zekerheid. Zoals een respondent bij een gemeente zei: *“Met erfpacht kun je voorwaarden stellen die niet zomaar verdwijnen. Dat geeft continuïteit.”*
- **Spanning:** Ontwikkelaars en beleggers menen dat dit ten koste gaat van flexibiliteit. Zoals een ontwikkelaar het zegt: *“Erfpacht maakt het moeilijk om te innoveren. Zodra je afwijkt van de oorspronkelijke voorwaarden, krijg je juridische gedoe.”*

Analyse

De casus van erfpacht bevestigt de interviews: juridische borging is nodig, maar moet wel voldoende ruimte laten. In de praktijk leidt ingevulde borging zoals erfpacht tot zekerheid, maar soms ook tot zoveel hoofdbrekers dat wijzigen van de oorspronkelijke wensen op termijn lastig wordt.

5.3.4 Revolverend (gebieds-)fonds

Een veelgehoorde tip in meerdere interviews is revolverende fondsen creëren als kansrijke manier van maatschappelijk vastgoed structureel vergoeden. Het idee is dat opbrengsten uit eerdere investeringen opnieuw ingezet worden voor nieuwe projecten (binnen de ontwikkeling), waardoor een zichzelf voedend mechanisme ontstaat.

Praktijkbeeld

Een bekend voorbeeld zijn stedelijke herstructureringsfondsen en duurzame energiefondsen, waarin publieke en private geldstromen samenkomen. Opbrengsten die worden terugbetaald of worden gerealiseerd, komen terug in het fonds, waardoor er telkens weer geïnvesteerd kan worden. Ook in de context van maatschappelijke voorzieningen is de werking van dit model verkend: Bijvoorbeeld een fonds dat investeert in sporthallen, waarbij huurinkomsten en energiebesparingen weer in de sporthallen terechtkomen.

Confrontatie met interviews

- Overeenkomst: respondenten uit zowel publieke als private hoek zagen het principe als aantrekkelijk. Zo zei een respondent bij een gemeente. *“Met een revolverend fonds creëer je een vliegwiel. Je hoeft niet telkens opnieuw te zoeken naar startkapitaal.”*
- Spanning: tegelijkertijd kwamen er ook sceptische geluiden. Zo zegt een ontwikkelaar dat revolverende fondsen vaak niet van de grond komen. *“Je hebt eerst een grote initiële inleg nodig, en dat geld is er vaak niet. Bovendien zijn gemeenten huiverig om middelen voor langere tijd vast te zetten.”*

Analyse

De praktijk wijst uit dat revolverende fondsen vooral slagen bij voorzieningen die (deels) kostendekkend exploiteren en waar opbrengsten terugvloeien. Voor voorzieningen die min of meer volledig afhankelijk zijn van subsidies of donaties, is dit model minder geëigend. De Likert-scores over hybride modellen en overheidsinnovatie (5-puntschaal: 4,7–4,9) bevestigen dat: fondsen worden als kansrijk gezien, maar alleen onder de juiste condities.

5.3.5 Lessen uit de confrontatie

Wanneer we de interviews en de praktijkvoorbeelden naast elkaar leggen, komen we tot enkele belangrijke inzichten:

- Geen enkel model is het antwoord op alle vragen. Uit alle drie de praktijkvoorbeelden blijkt dat een model heel krachtig kan zijn in de juiste situatie, maar minder effectief in andere situaties.
- Spanning tussen zekerheid en flexibiliteit is een terugkerend thema. DBFMO en erfpacht bieden zekerheid, maar weinig flexibiliteit. Community finance biedt flexibiliteit en legitimiteit, maar weinig zekerheid. Revolverende fondsen creëren continuïteit, maar zijn afhankelijk van initiële inleg en cashflow.
- Het succes is afhankelijk van specifieke randvoorwaarden. De respondenten noemen risicodeling, transparantie en ontwerp gericht op exploitatie als succesfactoren (Likert-scores 4,7 tot 4,9). Uit de praktijkvoorbeelden blijkt dat deze randvoorwaarden bepalend zijn voor het functioneren van elk model.

5.4 Samenvattend advies (beantwoording deelvraag 3).

De voorgaande paragrafen hebben laten zien dat de bekostiging van maatschappelijke functies een complex samenspel is van financiële, juridische, governance- en maatschappelijke factoren. Uit zowel de interviews als de confrontatie met casestudies komt een eenduidig gedragen beeld naar voren: er bestaat geen enkelvoudige oplossing, maar er zijn wel duidelijke bouwstenen die samen een richtinggevend advies opleveren.

In deze paragraaf worden de lessen samengevat en vertaald naar concrete tips. Deze tips beantwoordend deelvraag 3: *“Welke adviezen volgen uit de empirische bevindingen voor de bekostiging van maatschappelijke functies in gebiedsontwikkeling?”*

Financieel: hybride en levenscyclus-oriëntatie

Uit onderzoek blijkt dat bestaande instrumenten niet voldoende zijn voor continuïteit van de projecten. (Innovatieve) instrumenten als DBFMO en circulaire fondsen scoren aanmerkelijk hoger.

Advies 1: maak een hybride mix van instrumenten.

Hanteer een hybride financieringsmix. Dus bijvoorbeeld het exploitatieplan te gebruiken voor de grondexploitatie terwijl de continuïteit van het exploitatieproces bijvoorbeeld middels een revolverend fonds of een DBFMO-constructie gewaarborgd is. Hierdoor wordt niet alleen de initiële investering gedekt, maar ontstaat ook een structurele basis voor exploitatie.

Advies 2: structureel gebruikmaken van life-cycle cost (LCC) studies

Inzetten van LCC studies helpt inzicht te krijgen in de werkelijke kosten over de gehele levensduur. Door de verplichtstelling van lifecyclekosten-berekeningen, worden keuzes een stuk duurzamer en beter onderbouwd. Dit voorkomt dat exploitatie pas ná oplevering als probleem naar voren komt.

Juridisch: borging met flexibiliteit

Juridische borging in relatie tot vertrouwen en langetermijnzekerheid blijkt belangrijk, tegelijkertijd wordt er gewezen op de risico's van starre contracten en bureaucratie.

Advies 3: ga voor continuïteit met juridische instrumenten

Met instrumenten als erfpacht en kettingbedingen kunnen maatschappelijke functies ook op langere termijn worden gewaarborgd. In Amsterdam waar uitgebreid met erfpacht wordt gewerkt, leidt dit tot continuïteit, ook bij wisseling van exploitanten.

Advies 4: maak ruimte voor flexibiliteit in contracten

Maar starre contracten kunnen innovatie en aanpassing in de weg staan. Voorzieningen en maatschappelijke behoeften veranderen in de loop van de tijd, en dit moet mogelijk gemaakt worden met flexibiliteitsclausules. Contracten moeten ruimte bieden voor aanpassingen zonder dat dit leidt tot langdurige juridische procedures.

Governance: evenwichtige risicodeling en samenwerking

Risicodeling is een van de breed gedragen succesfactoren. De praktijk laat zien dat onevenwichtige verdeling tot falen van een project leidt door stilstand of overbelasting van één partij.

Advies 5: verdeel risico's daar waar ze beheerst kunnen worden

Ontwikkelaars nemen bouw- en marktrisico's, gemeenten publieke legitimiteit, beleggers financiële stabiliteit, en maatschappelijke organisaties het gebruik. Als deze balans ontbreekt, voelt één partij zich overbelast.

Advies 6: organiseer samenwerking via consortia

Sterke governance betekent ook structurele samenwerking. Consortia waarin publieke, private en maatschappelijke partijen samen verantwoordelijk zijn, vergroten commitment. Dit kan in de vorm van PPS-constructies, coöperaties of gebiedsfondsen.

Functioneel/ruimtelijk: exploitatiegericht en multifunctioneel

Exploitatiegericht ontwerp wordt zeer gewaardeerd. Veel exploitatieproblemen ontstaan door keuzes die gemaakt zijn in de ontwerpfase en later hun invloed hebben.

Advies 7: ontwerp vanaf het begin exploitatiegericht

Gebouwen moeten energiezuinig, flexibel en efficiënt zijn. Ontwerp gebouwen en voorzieningen niet alleen op esthetiek of functionaliteit bij oplevering, maar vooral op efficiënt gebruik, lage onderhoudskosten en flexibiliteit in de toekomst.

Advies 8: stimuleer multifunctionele, aanpasbare voorzieningen

Door sport, onderwijs en welzijn te combineren, stijgt de bezettingsgraad en worden de exploitatielasten gedeeld. Dit maakt de exploitatie van de voorziening financieel robuuster.

Maatschappelijk: participatie en community finance

Participatie en co-creatie worden steeds belangrijker. Het onderzoek maakt duidelijk dat maatschappelijke organisaties ook bereid zijn te investeren, mits zij zeggenschap krijgen.

Advies 9: structureer co-creatie en participatief ontwerp

Betrek gebruikers, bewoners en maatschappelijke organisaties vanaf de planvorming bij zowel ontwerp als bekostigingsmodellen. Dit vergroot het draagvlak en leidt tot voorzieningen die beter aansluiten bij de vraag.

Advies 10: benut community finance aanvullend

Burgerinitiatieven en coöperatieve modellen vergroten eigenaarschap en betrokkenheid. Tegelijkertijd moet dit aanvullend zijn op structurele politieke of private financiering, niet in plaats daarvan.

Het integrale advies kan als volgt worden samengevat:

Dimensie	Adviezen	Kernboodschap
Financieel	1. Hybride mix 2. Lifecycle-analyse	Financiering moet structureel en levenscyclusgericht zijn.
Juridisch	3. Juridische borging 4. Flexibiliteitsclausules	Zekerheid én aanpassingsvermogen zijn noodzakelijk.
Governance	5. Evenwichtige risicodeling 6. Consortia en samenwerkingsverbanden	Risico's moeten eerlijk verdeeld en governance stevig georganiseerd zijn.
Functioneel	7. Exploitatiegericht ontwerp 8. Multifunctionele voorzieningen	Ontwerp bepaalt de financiële haalbaarheid op de lange termijn.
Maatschappelijk	9. Co-creatie en participatie 10. Community finance aanvullend	Legitimiteit en draagvlak komen van gebruikers en gemeenschappen.

Tabel 5.2 samenvatting integrale advies (eigen bewerking).

Overkoepelend advies: alleen door deze tien bouwstenen in samenhang toe te passen, ontstaat een robuust raamwerk dat maatschappelijke functies duurzaam kan financieren en exploiteren.

5.5 Conclusie

In hoofdstuk 5 zijn de bevindingen van het onderzoek naar de financiering van maatschappelijke functies in gebiedsontwikkeling aan de orde gekomen. Aan de hand van interviews met negen verschillende respondenten en door deze te toetsen aan de praktijkcases, zijn de belangrijkste vragen uitgediept. Deze conclusie geeft nogmaals een overzicht van de bevindingen.

1. De kloof tussen ontwikkel- en exploitatiefase

Een eerste rode draad die uit de gesprekken naar voren kwam, is de kloof tussen de ontwikkel- en exploitatiefase. Gemeenten sturen sterk op de oplevering en aantallen, ontwikkelaars sluiten af bij oplevering of verkoop, en beleggers zien pas in de exploitatiefase dat zekerheid en rendement blijken te kloppen. Maatschappelijke organisaties komen hierdoor in de knel, omdat zij geconfronteerd worden met exploitatiekosten die ze niet kunnen terugverdienen. Praktijkvoorbeelden zoals DBFMO-projecten laten zien dat die kloof overbrugd kan worden, maar wel met hoge complexiteit en transactiekosten. Concluderen kan gesteld worden dat er instrumenten moeten worden gevonden die in de ontwikkelfase ook de exploitatie meenemen.

2. Financiële modellen: behoefte aan hybride oplossingen

Uit het onderzoek naar bekostigingsinstrumenten bleek dat er geen enkel instrument op zichzelf voldoende is. Via een exploitatieplan of met behulp van kruisfinanciering kan bekostigd worden, maar er is weinig speling voor economische tegenwind; instrumenten als DBFMO of revolverende fondsen bieden wel wat meer zekerheid, maar zijn complex of vereisen hoge initiële kosten. Door de gemeenschap gefinancierde initiatieven creëren eigenaarschap, maar passen alleen in een bepaalde context en als er draagkracht aanwezig is. Concluderend kan gesteld worden dat voor duurzame bekostiging een hybride mix van instrumenten noodzakelijk is, waarbij traditionele en meer innovatieve instrumenten elkaar naadloos opvolgen.

3. Risico's en governance: balans en samenwerking

Een derde belangrijk thema is de rolverdeling in het nemen van risico's en de inrichting van de governance. Uit het onderzoek blijkt dat er brede overeenstemming heerst over de noodzaak van een passende risicoverdeling. Toch gaat dit in de praktijk vaak mis. Gemeenten riskeren meer dan redelijk is, ontwikkelaars schuiven door waar dat kan en maatschappelijke partijen missen de buffer om de gevolgen van tegenslag te dragen. Een evenwichtige risicoverdeling en een integere en transparante governance zijn randvoorwaarden voor succes. Consortia en langjarige samenwerkingsvormen benadrukken het belang van een goed werkende risico- en governance-structuur.

4. Juridische borging: zekerheid versus flexibiliteit

Een van de terugkerende thema's ging over de juridische dimensie. Zonder juridische zekerheid treden geen investeerders op, en ontbreekt continuïteit. Tegelijkertijd spraken ontwikkelaars en gemeenten de vrees uit dat complexere contracten te star en te duur in het gebruik zijn. De erfpachtcase maakte dit dilemma helder: erfpacht garandeert maatschappelijk gebruik, maar staat innovatie en flexibiliteit in de weg. Juridische borging is van levensbelang, maar dan bij voorkeur met flexibiliteitsclausules, die een eventuele aanpassing mogelijk maken.

5. Ontwerp en functionaliteit: exploitatiegericht en multifunctioneel

Uit het onderzoek blijkt dat veel (exploitatie)lasten hun oorsprong hebben in de ontwerpfase. Gebouwen worden vaak opgeleverd zonder rekening te houden met toekomstige energiekosten, onderhoud of veranderend gebruik. Facility managers gaven aan dat het noodzakelijk is om te komen tot een exploitatiegericht ontwerp. Exploitatiegericht en multifunctioneel ontwerp is een van de sterkst gedragen succesfactoren en moet als standaard worden gehanteerd.

6. Maatschappelijke legitimiteit: participatie en eigenaarschap

Een cruciaal thema betreft nog de rol van maatschappelijke organisaties en gebruikers. Thema's als co-creatie en participatie scoorden hoog, waaruit blijkt dat gebruikers willen bijdragen, maar daarvoor wel zeggenschap moeten krijgen. Community finance zoals bij Spoorpark Tilburg geeft aan dat juist dit eigenaarschap en draagvlak vergroot. Participatie en co-creatie vergroten de legitimiteit, maar wel op een (verantwoord) manier en zonder de burgers te overbelasten.

Overkoepelende conclusie

Dit hoofdstuk sluit af met vijf hoofdpunten:

- **De afstand tussen ontwikkelen en exploiteren is het grootste knelpunt** en vraagt om vaste exploitatie-inbedding in de ontwikkelfase.
- **Hybride modellen bieden de beste kansen**, omdat zij het beste van twee werelden verenigen.
- **Een goede balans van risico's en een solide bestuur** zijn de voorwaarden; anders krijgt geen enkel model voet aan de grond.
- **Juridische borging moet waarborgen én ruimte voor flexibiliteit** bieden, zodat maatschappelijke onderbouwing gegarandeerd blijft, zonder innovatie te belemmeren.
- **Exploitatiegericht en participatief ontwerp vergroot de haalbaarheid en legitimiteit** van het plan, vergroot de kans van slagen en de tevredenheid en is de toegang tot een toekomstbestendige voorziening.

6. Ontwikkelingskader

Een ontwikkelingskader is een tool om de integrale ontwikkeling van een project te sturen. Het is een overkoepelend (levend) document waarin alle voorwaardelijke doelstellingen, uitgangspunten en afspraken, voor een gebiedsontwikkeling (of project), verenigd worden. Waar een regulier omgevingsplan slechts een ruimtelijk doel voor ogen heeft, spreekt dit kader ook andere doelen van juridische en financiële aard aan. Het is een cross-sectoraal document waar men ruimtelijke, juridische, financiële alsmede organisatorische aspecten samenbrengt. De deskundige literatuur stelt dat een dergelijk aanpak de schakeling is tussen korte termijn investeringen en lange termijn waardecreatie, waarbij even expliciet al rekening wordt gehouden met externe baten (maatschappelijk rendement) (Renne F. , 2025). In moderne ontwikkelingen worden we namelijk gedwongen om anders tegen “opbrengsten” aan te kijken bijvoorbeeld niet alleen door een financiële bril, maar ook door een maatschappelijke (Renne F. , 2025). Een ontwikkelingskader maakt deze brede visie expliciet en geeft een systematische aanpak om de uitgaven en baten eerlijker te verdelen over alle stadions en betrokken partijen (W.J. Verheul, 2020).

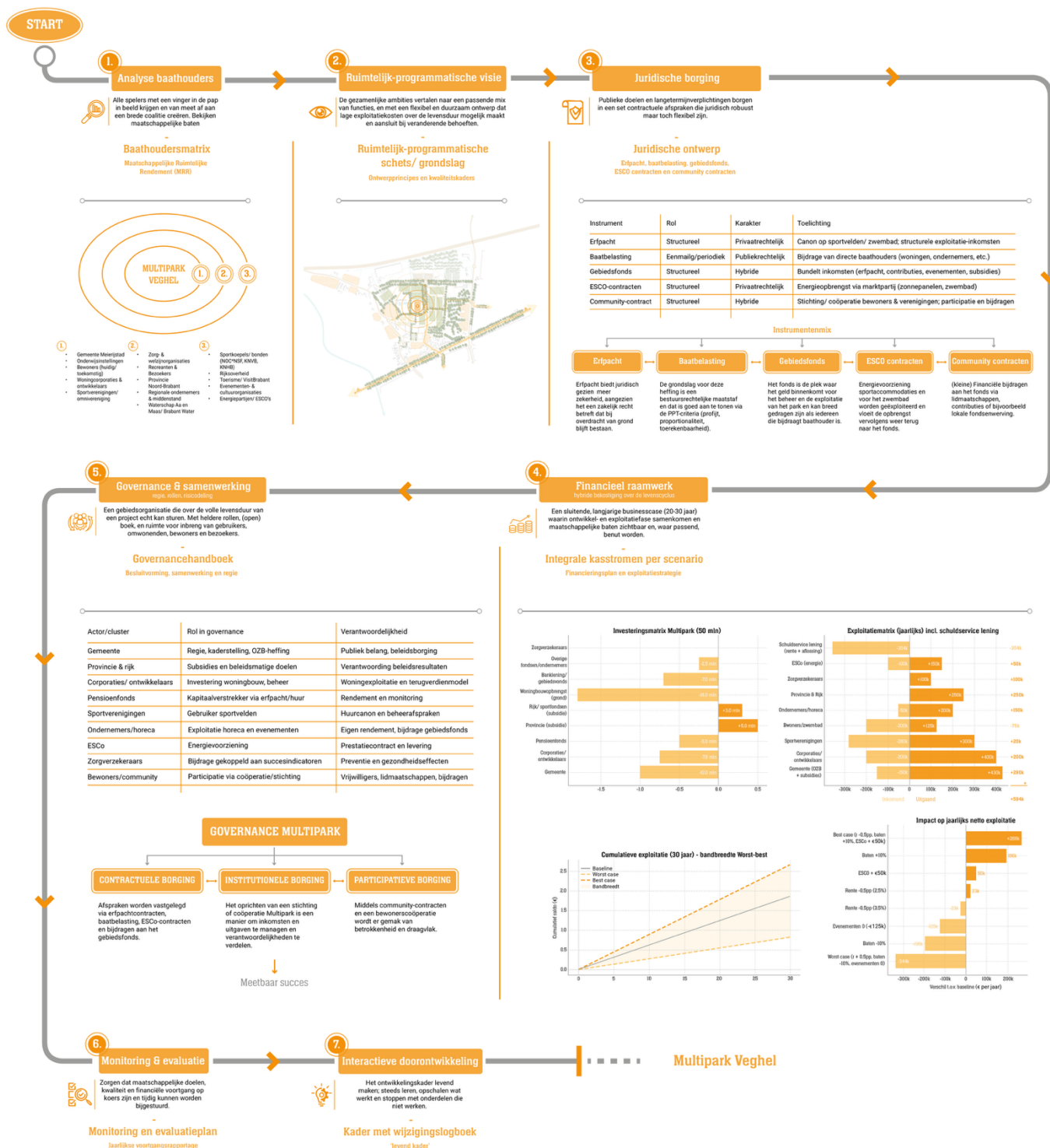
Doel en uitgangspunten

Een ontwikkelingskader zet op een holistische manier helder neer wat we willen in een bepaald gebied (wensevenwichtigheid en kwaliteitsambities) en hoe we dit duurzaam veiligstellen (juridisch, geld- en bestuursmatig), van ontwikkeling t/m beheer en exploitatie. Het kader is niet een document, maar een proces; multidisciplinair, interactief en open. Vier onderdelen vormen het vertrekpunt.

- **Ruimtelijke component:** een beeld over de inrichting en het programma, met de focus op een slimme functiemix, toekomstbestendig ontwerp en faciliterend beheer op lange termijn.
- **Juridische component:** een reeks van juridische instrumenten en regelingen om publieke doelen en langlopende verplichtingen zeker te stellen.
- **Financiële component:** een scenario waarin meerdere geldstromen worden weergegeven, levenscycluskosten inzichtelijk zijn en maatschappelijke opbrengsten gewaardeerd en ingezet worden voor (door) financiering.
- **Governance & monitoringscomponent:** afspraken over regie en samenwerking, verdeling van de risico's en baten, betrekken van de stakeholders, transparantie en afspreken van monitoring en eventuele bijsturing.



Schema 6.1 Componenten ontwikkelingskader (eigen bewerking).



Schema 6.2 stappenplan ontwikkelingskader (eigen bewerking).

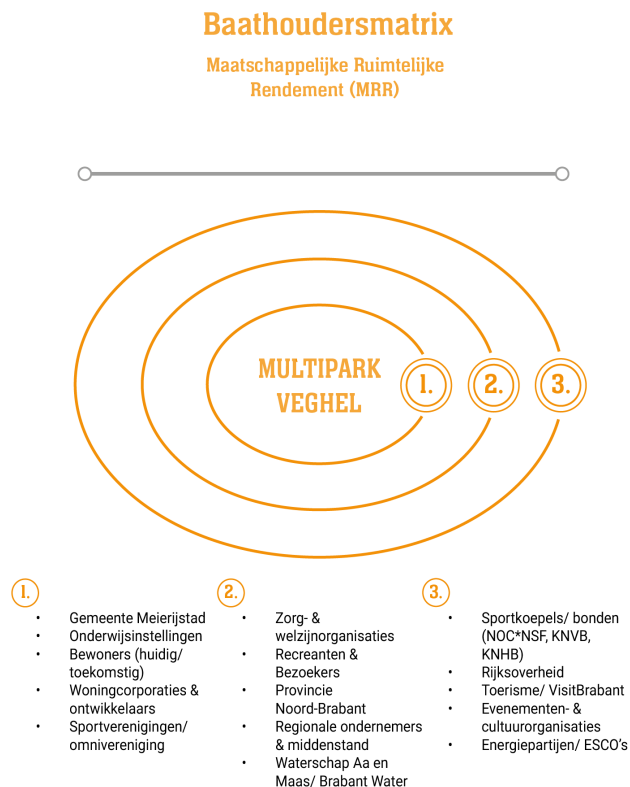
Eerder is al aangegeven dat elke ontwikkeling unieke aspecten heeft, waardoor er wellicht een andere werkwijze of uitkomst tot gevolg kan hebben. Desalniettemin blijft het generieke achtergrondkader altijd van toepassing. De afzonderlijke stappen worden hierna behandeld met per stap een toelichting over het doel en een directe koppeling met de praktijkcase. Een uitgebreidere toelichting van o.a. de wijze waarop, de mogelijkheden van de instrumenten en de relatie met de andere onderdelen is in de bijlage te vinden.

Stap 1: analyse van de baathouders.

Doel. Alle spelers met een vinger in de pap in beeld krijgen en van meet af aan een brede coalitie creëren. Het gaat om overheid (gemeente, provincie, waterschap). Private partijen (ontwikkelaar, beleggers, ondernemers), de maatschappij (zorg, onderwijs, sport, cultuur), woningcorporaties, de buurt (bewonerscollectieven) en eventuele andere financiers (bijv. zorgverzekeraars, bedrijven die baat hebben bij een aantrekkelijke omgeving).

Praktijkcase.

Voor de praktijkcase Multipark is het van belang om de meerwaarde van sportvoorzieningen en het zwembad, voor de locatie zichtbaar te maken. Niet alleen in gebruik (concreet aantal leden, bezoekers) maar ook in bredere zin (gezondheid, participatie, leefbaarheid, image van Veghel). Hiermee wordt de ruimtelijke integratie gekoppeld aan maatschappelijke baten, die vervolgens via het baathoudersmodel juridisch en financieel vertaald kunnen worden naar bijdragen. Als eerste stap in de ontwikkeling van een locatie is het in kaart brengen van alle baathouders.



Tabel 6.3 overzicht baathouders (eigen bewerking).

Stap 2: ruimtelijk programmatische visie.

Doel. De gezamenlijke ambities vertalen naar een passende mix van functies, en met een flexibel en duurzaam ontwerp dat lage exploitatiekosten over de levensduur mogelijk maakt en aansluit bij veranderende behoeften.

Praktijkcase.

Multipark Veghel ligt op de overgang van de bestaande woonwijk Veghel-Zuid en het buitengebied. In het plangebied wordt woningbouw - ca 226. nieuwe huizen - gecombineerd met sport, een openluchtzwembad en een groene en blauwe structuur. De sportvoorzieningen zijn een belangrijk onderdeel van de ruimtelijke visie: de voetbalvelden, tennisbanen, hockeyvelden en de multifunctionele accommodaties worden geconcentreerd op één plek, namelijk op het Multipark. Dit is ook de plek waar het bestaande openluchtzwembad.



Afbeelding 6.4 visie herontwikkeling Multipark (eigen bewerking).

onderdeel van zal blijven. Het zwembad is niet alleen een recreatieve voorziening, maar ook een plek waar mensen elkaar kunnen ontmoeten en een symbool voor de beoogde levensstijl waarin gezondheid en bewegen centraal staan. Door sport, groen en wonen te combineren wordt ruimte efficiënter en intensiever gebruikt én ontstaan kansen voor synergie.

Tegelijkertijd laat de casus zien dat de ruimtelijke ambitie nog niet is vastgelegd in de juridische en financiële planvorming: er is onvoldoende zicht op de dekking van investeringen en exploitatie van de sportvoorziening en het zwembad. Dit dient aan de hand van vervolgstappen te gebeuren met het opstellen van een Maatschappelijke Ruimtelijke Rendement (MRR):

- Het MRR is een manier om de ruimtelijke dimensie niet alleen vanuit een fysiek perspectief maar ook vanuit maatschappelijk perspectief te waarderen (zie ook (ROM, 2021; CPB, 2019),

Stap 3: Juridische borging (instrumentenmix met flexibiliteit).

Doel. Publieke doelen en langetermijnverplichtingen borgen in een set contractuele afspraken die juridisch robuust maar toch flexibel zijn.

Praktijkcase.

Voor Multipark is een brede instrumentenmix noodzakelijk om de maatschappelijke functie duurzaam te kunnen bekostigen. De klassieke instrumenten vanuit kostenverhaal, zoals de anterieure overeenkomst, sluiten hier niet meer op aan, omdat naar de woningbouwvraag wordt gekeken en niet naar een exploitatie van b.v. sport- en welzijnsfuncties. Om die reden kiest de instrumentenmix voor privaatrechtelijke en vernieuwende instrumenten.

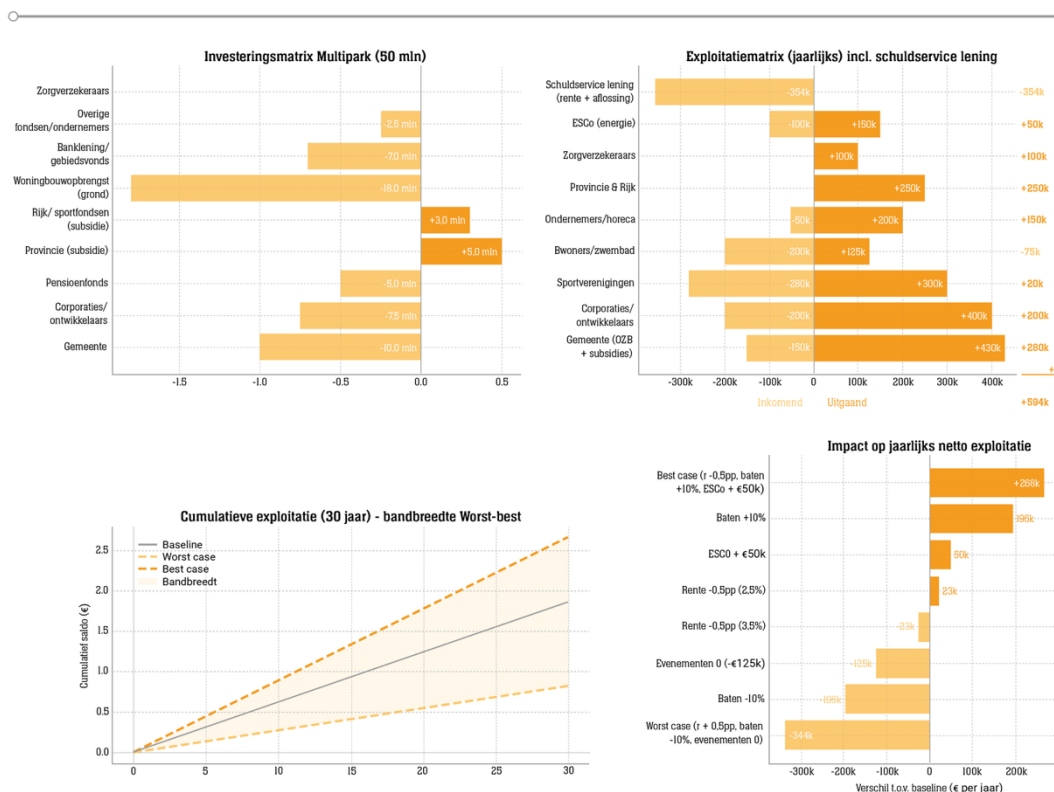
Instrument	Rol	Karakter	Toelichting
Erfpacht	Structureel	Privaatrechtelijk	Canon op sportvelden/ zwembad; structurele exploitatie-inkomsten
Baatbelasting	Eenmalig/periodiek	Publiekrechtelijk	Bijdrage van directe baathouders (woningen, ondernemers, etc.)
Gebiedsfonds	Structureel	Hybride	Bundelt inkomsten (erfpacht, contributies, evenementen, subsidies)
ESCO-contracten	Structureel	Privaatrechtelijk	Energieopbrengst via marktpartij (zonnepanelen, zwembad)
Community-contract	Structureel	Hybride	Stichting/ coöperatie bewoners & verenigingen; participatie en bijdragen



Afbeelding & tabel 6.5 instrumenten Multipark (eigen bewerking).

Stap 4: Financieel raamwerk (Hybride bekostiging over de levenscyclus).

Doel. Maak een sluitende, langjarige businesscase (20-30 jaar) waarin ontwikkel- en exploitatiefase samenkomen en maatschappelijke baten zichtbaar en, waar passend, benut worden.



Grafieken 6.7-6.10 Investeringsmatrix Multipark – overzicht per actor.

Praktijkcase.

De investeringsbehoefte wordt gedekt met een mix van publieke en private bronnen. Gemeente, woningcorporaties en pensioenfondsen investeren, aangevuld met een subsidie, verkoop op de vrijesector- markt en een lening van het gebiedsfonds. Tabel 1 laat zien hoe de verdeling is, inclusief de relatie van de bijdrage tot de businesscase. Naast de initiële investeringen is de structurele exploitatie doorgerekend. Inkomende en uitgaande stromen zijn per actor onderscheiden. Het zwembad blijkt verlieslatend, maar horeca, EXCO en subsidies compenseren dit. Tabel 2 geeft de jaarlijkse exploitatie weer.

Netto saldo (per jaar): ca. € +594.000.

Stap 5: Governance & samenwerking (regie, rollen, risicodeling).

Doel. Werk een gebiedsorganisatie uit die over de volle levensduur van een project echt kan sturen. Met heldere rollen, (open) boek, en ruimte voor inbreng van gebruikers, omwonenden, bewoners en bezoekers.

Praktijkcase.

De governance-dimensie beschrijft de wijze waarop in gebiedsontwikkeling passend wordt omgegaan met besluitvorming, samenwerking en regie. Zoals bijvoorbeeld voor dit artikel: Multipark Veghel, dat zich kenmerkt door een complex samenspel van publieke, private en maatschappelijke actoren, met verschillende belangen en verantwoordelijkheden. Literatuur over multi-level governance en collaborative governance veronderstelt in dergelijke contexten niet één overheersende actor, maar besluitvorming op basis van gedeeld gezag en verantwoordelijkheid, transparantie en een duidelijke verdeling van verantwoordelijkheden. En niet alleen over het borgen van een aantal formeel bestuurlijk opgestelde kaders voor succes, maar ook over de institutionele conditie én de participatieve weg om het project op de lange termijn te kunnen dragen.

Governance-structuur.

Voor Multipark is gekozen voor een hybride governance-structuur, waarin publieke regie wordt gecombineerd met private investeringen en maatschappelijke participatie. De gemeente zet kaders en regisseert beleidsmatig, terwijl de corporaties en ontwikkelaars investeren in woningbouw. Institutionele beleggers, bijvoorbeeld pensioenfondsen, participeren met kapitaal, maar vragen daar wel juridische zekerheid en een stabiele cashflow voor. De sportverenigingen en bewoners verdienen hun verblijf door gebruikscontracten, terwijl de ondernemers en de ESCo dit doen via exploitatie en prestatiecontracten. Provincie en rijk vullen deze governance aan met doelstellingen en subsidies.

Actor/cluster	Rol in governance	Verantwoordelijkheid
Gemeente	Regie, kaderstelling, OZB-heffing	Publiek belang, beleidsborging
Provincie & rijk	Subsidies en beleidsmatige doelen	Verantwoording beleidsresultaten
Corporaties/ ontwikkelaars	Investering woningbouw, beheer	Woningexploitatie en terugverdienmodel
Pensioenfondsen	Kapitaalverstrekker via erfpacht/huur	Rendement en monitoring
Sportverenigingen	Gebruiker sportvelden	Huurcanon en beheerafspraken
Ondernemers/horeca	Exploitatie horeca en evenementen	Eigen rendement, bijdrage gebiedsfonds
ESCO	Energievoorziening	Prestatiecontract en levering
Zorgverzekeraars	Bijdrage gekoppeld aan succesindicatoren	Preventie en gezondheidseffecten
Bewoners/community	Participatie via coöperatie/stichting	Vrijwilligers, lidmaatschappen, bijdragen



Afbeelding 6.11 governance structuur Multipark.

Stap 6: Monitoring & evaluatie (Plan-do-check-act).

Doel. Zorgen dat maatschappelijke doelen, kwaliteit en financiële voortgang op koers zijn en tijdig kunnen worden bijgestuurd.

Aanpak. KPI-set per component:

ruimtelijk: bezettingsgraad, bereikbaarheid voorzieningen, groenkwaliteit, energieprestatie.

juridisch: naleving van realisatie/beschikbaarheid, doorlooptijden, aantal herzieningen.

financieel: exploitatie versus budget, TCO, kasstromen, benutting fondsen, realisatie van baten.

governance: participatiegraad/tevredenheid, transparantie, doorlooptijden besluiten.

Dataplatform of dashboard waarin eenduidige definities en bronbeheer plaatsvindt.

Aangevuld met periodieke evaluatie door een onafhankelijke partij/commissie, met publieke rapportage. Adaptieve afspraken activeren als KPI's afwijken. Op dit moment treedt de herzieningsclausule in werking (ontwerpaanpassing, herfasering, financiële bijsturing).

Praktijkcase: deze stap is in de praktijkcase nog niet aan de orde. Gezien de volledigheid voor de uitleg van het stappenplan is dit wel aan dit hoofdstuk toegevoegd.

Stap 7: Iteratieve doorontwikkeling (levend kader).

Doel. het ontwikkelingskader levend maken; steeds leren, opschalen wat werkt en stoppen met onderdelen die niet werken.

Aanpak. Vaste evaluatiemomenten met alle baathouders. Versiebeheer van het kader met wijzigingen met datum, reden en impact op KPI's/contracten/financien. Delen van kennis in de vorm van lessons learned, zichtbaarheid, inbreng in (boven)regionale netwerken; mogelijk maken van pilotstatus, city deal etc.

Praktijkcase: deze stap is in de praktijkcase nog niet aan de orde. Gezien de volledigheid voor de uitleg van het stappenplan is dit wel aan dit hoofdstuk toegevoegd.



Afbeelding 6.12 stap 6&7 ontwikkelkader.

7. Conclusie

Dit onderzoek heeft de centrale vraag gesteld hoe maatschappelijke functies in gebiedsontwikkeling duurzaam bekostigd en geëxploiteerd kunnen worden. Aan de analyse van literatuur en praktijkvoorbeelden, maar ook de interviews met diverse actoren kan geconcludeerd worden dat er geen one-size fits all oplossing is. Integendeel; duurzame borging vraagt om een integrale aanpak waarbij op financiële, juridische, bestuurlijke, functionele en maatschappelijke dimensies gezamenlijk aandacht wordt gevraagd.

Een eerste terugkerend knelpunt is de systematische scheiding tussen ontwikkel- en exploitatiefase. Gemeenten, ontwikkelaars en beleggers kijken vaak niet verder dan de oplevering en korte termijn resultaten, terwijl maatschappelijke partijen in de exploitatiefase geconfronteerd met structurele lasten die niet door financiën worden gedekt. Zolang hier geen verband in aangebracht wordt, zal een duurzame exploitatie vrijwel nooit mogelijk zijn. De urgentie van een lifecycle benadering, waarin bij de investeringsbeslissingen ook rekening wordt gehouden met de beheer- en gebruikskosten, is hier duidelijk.

Op financieel vlak blijkt dat geen enkel instrument op zichzelf toereikend is. Met traditionele instrumenten als een exploitatieplan, of kruisfinanciering, zal maar gedeeltelijk kunnen worden voldaan aan de behoefte, terwijl in modellen als DBFMO of een revolving fund, de complexiteit en kosten van toetreden tot de markt hoog zijn. De meeste kansrijke vorm ligt daarom in hybride vormen, die meerdere financieringsbronnen combineren en zowel publieke als private middelen weten te mobiliseren. Community finance en coöperatieve initiatieven kunnen eigenaarschap en daarmee legitimiteit stimuleren, maar hebben ook duidelijk hun eigen beperkingen en kunnen dus alleen als aanvulling worden ingezet.

Governance en risicodeling zijn een volgend onlosmakelijk onderdeel van de succesformule. Wanneer partijen niet open met elkaar zijn en met wederzijds vertrouwen de risico's en verantwoordelijkheden eerlijk verdelen, komt er van een goede samenwerking niets terecht. Langjarige samenwerkingen, consortia en coöperatieve samenwerkingsvormen zijn essentieel om waarde creatie door te vertalen naar de maatschappelijke voorzieningen en de samenleving. Vertrouwen speelt daarbij een even grote rol als juridische afspraken; contracten kunnen zekerheid scheppen, maar alleen een cultuur van samenwerking maakt toekomstbestendig en adaptief handelen mogelijk.

De juridische dimensie komt in vrijwel alle casussen naar voren als onmisbare randvoorwaarde. Zonder borging in contracten of eigendomsconstructies zijn investeerders en gemeenten terughoudend om langjarige verplichtingen aan te gaan. Toch toont de praktijk ook aan dat te rigide juridische kaders innovatie kunnen tegenhouden. Er dient daarom van instrumenten gebruik gemaakt te worden die zekerheid en flexibiliteit combineren, bijvoorbeeld door middel van flexibiliteitsclausules of adaptieve contract vormen.

Al het voorgaande vertaalt zich in de uitwerking van het functionele en ruimtelijke programma. De gestelde dimensies moeten zorgdragen dat de het functionele en ruimtelijke programma geborgd blijft. Exploitatiegericht en multifunctionele ontwerpen, zal niet alleen een bijdrage leveren aan de financiële haalbaarheid van de ontwikkeling, maar kan ook helpen maatschappelijke doelstellingen zoals inclusie, duurzaamheid en gezondheid te realiseren.

Concluderend laat dit onderzoek zien dat duurzame bekostiging van maatschappelijke functies alleen mogelijk is door het combineren van meerdere dimensies: een stevige integratie van exploitatie in de ontwikkelfase, toepassen van hybride financiële modellen, een transparante en heldere governance, juridische borging met flexibiliteit, exploitatiegericht ontwerp en betekenisvolle participatie. Wanneer deze elementen in juiste samenhang worden toegepast, ontstaat een robuust ontwikkel- en exploitatiekader dat maatschappelijke voorzieningen niet alleen kan realiseren, maar ook op lange termijn kan behouden.

Het ontwikkelkader als concreet handelingsperspectief.

Het ontwikkel en exploitatiekader dat in dit onderzoek is geformuleerd, vormt daarmee de belangrijkste bijdrage aan de praktijk. Het biedt een integrale aanpak die uitgaat van vier dimensies - ruimtelijk-programmatisch, juridisch, financieel en governance – en stuurt aan hoe deze met elkaar verbonden zijn in een cyclisch proces van zeven stappen. Dit kader is de handreiking voor betrokken partijen om al in de planfase rekening te houden met exploitatie, baathouders te kunnen identificeren, een financieringsmix te kiezen welke passend is en afspraken vast te leggen, maar voldoende flexibel te houden.

De toetsing aan een feitelijke praktijkcase laat zien dat het kader praktisch toepasbaar is. Het fungeert niet als rigide blauwdruk, maar als adaptief instrument dat meebeweegt met veranderende omstandigheden. Daarmee vormt het een bruikbare leidraad voor gemeenten, ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties die op zoek zijn naar een toekomstbestendige borging van maatschappelijke functies in gebiedsontwikkeling.

8. Reflectie

Methodologische reflectie

Interviews

De interviews zijn grotendeels volgens een vast format uitgevoerd, al verliepen de eerste gesprekken minder strak. De kracht van de interviews ligt in de diversiteit van perspectieven – van overheid en markt tot maatschappelijke organisaties en wetenschap. Tegelijkertijd is dit ook een beperking: negen respondenten bieden diepte en variatie, maar blijven selectief en gekleurd door persoonlijke belangen.

Binnen de interviews is gewerkt met de Likert-analyse. Deze scores geven structuur en helpen om de mate van steun aan een bepaald onderwerp zichtbaar te maken. Toch blijft de methode beperkt. De getrapte schaal is door een beperkt aantal respondenten ingevuld, wat een goed richtingsgevoel geeft, maar geen statistisch bewijs. Verder verdwijnen door de vaste scores de nuances, waarbij combineren van de scores ook de nuances in argumentatie verliest.

Cases

De casussen voegen waarde toe doordat theorie en perspectieven (uit de interviews) kunnen worden gespiegeld aan de praktijk. De selectie van het aantal casestudies is beperkt en redelijk sterk context gebonden. Zo kan het goed zijn dat wat in de ene stad wel werkt, dit niet doet in de andere stad. Daarmee illustreren de cases vooral mogelijkheden en dienen als spiegel van de praktijk, geen eindoplossing.

Stevigheid van de bevindingen

Door triangulatie – interviews, scores en cases – zijn de inzichten versterkt, maar externe validiteit blijft beperkt tot de Nederlandse context. Bovendien komen thema's soms in de ene methode sterker naar voren dan in de andere, wat zorgvuldige interpretatie vraagt.

Toepasbaarheid van de adviezen

De adviezen welke deels als conclusie volgen uit dit onderzoek geven een concreet handvat. Toch dienen hier ook enkele kanttekeningen bij geplaatst te worden. De adviezen zijn zeker bruikbaar, maar implementatie is complex en vergt vervolgonderzoek. Institutionele structuren, bestuurlijke verkokering en cultuurverschillen vormen obstakels voor de implementatie. Ook participatie en community finance zijn contextafhankelijk: ze vergroten legitimiteit waar draagkracht aanwezig is, maar kunnen ongelijkheid versterken.

Reflectie op theorie en praktijk en lessen voor vervolgonderzoek

Het onderzoek bevestigt bestaande inzichten rond lifecycle, risicospreiding en governance, maar legt nieuwe accenten. Vooral de spanning tussen zekerheid en flexibiliteit, het belang van exploitatiegericht ontwerp en de koppeling van legitimiteit en financiering komen sterker naar voren dan in de literatuur. Nodig zijn grotere kwantitatieve studies voor statistische onderbouwing, internationale vergelijkingen om institutionele verschillen te duiden en longitudinale casestudies die de ontwikkeling van exploitatie over langere tijd volgen.

Conclusie

De reflectie bevestigt nogmaals dat dit onderzoek niet alleen wetenschappelijke inzichten geeft, maar ook praktische handvatten voor ontwikkelaars, beleidsmakers en (bestuurders van) maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd maakt het duidelijk dat duurzame bekostiging van maatschappelijke functies nooit een blauwdruk kan zijn: het vergt maatwerk, samenwerking en voortdurende reflectie.

Literatuurlijst

- A. Lengkeek, M. S. (2021, mei 31). *Gebiedsontwikkeling*. Opgehaald van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/ver-ge-meen-schap-pe-lijk-en-of-hoe-maatschappelijk-vastgoed-de-plek-krijgt-die-het-verdient/#>
- A. Tashakkori, C. T. (2010). *Sage handbook of mixed methods in social & behaviooral research*. Sage.
- Baarda, D. (2014). *Basisboek kwalitatief onderzoek: handleiding voor het opzetten en uitvoeren van kwalitatief onderzoek*. Den Haag: Noordhoff Uitgevers.
- Boogers, M. &. (2019). Decentralisatie, schaalvergroting en lokal democratie. *bestuurswetenschappen*, 22-46.
- Borsele, G. (2025, februari 4). *Gemeentebld*. Opgehaald van <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2025-44784.pdf#:~:text=Inleiding%20In%20de%20gemeente%20Borsele,deze%20bijdrage%20tot%20stand%20komt>
- Bouweconomie, T. C. (2020). *Nationale routekaart circulaire bouweconomie*. Den Haag: RVO/ Ministerie van BZK.
- Brink. (2025). *Baathoudersbenadering*. Eindhoven: Brink.
- Bryman, A. (2016). *Social research methods* (5th. ed). Oxford: Oxford university press.
- Buitelaar, E., & Schuur, J. (2011). *Overheidsfinanciering van binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Een afwegingskader voor nut en noodzaak*. Den Haag: PBL.
- Buitelaar, E., & Witte, P. (2011). *Fincanciering van gebiedsontwikkeling, een empirische analyse van grondexploitaties*. Den Haag: PBL.
- Collas, J. (2025, Juli 10). Financiering maatschappelijke voorzieningen. (J. Coenen, Interviewer) CPB. (2019). *De baathoudersbenadering: Kosten en baten in gebiedsontwikkeling*. Den Haag: CPB.
- Cresswell, J. W. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative and mixed methods approaches*. Sage.
- D. Mullins, D. C. (2018). Exploring the meaning of hybridity and social enterprise in housing organisations. *Housing Studies*. <https://doi.org/10.1080/02673037.2017.1363370>, 565-573.
- E. Heurkens, F. H. (2025). *Financiering van gebiedstransformaties*. Den Haag: Programma stedelijke transformatie / Platform 31.
- Economisch instituut voor de bouw (EIB). (2021). *Evaluatie DBFM-constructies in maatschappelijk vastgoed*. Amsterdam: EIB.
- Engie. (2019). *Prestatiecontracten voor duurzame exploitatie*. Engie.
- F. De Zeeuw, &. P. (2021). *Gebiedsontwikkeling en maatschappelijke voorzieningen: Financiële arrangementen in transitie*. . Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- Gehl, J. (2010). *Cities for people*. Island Press.
- Graaf, B., Brand, J. v., & Verweij, W. (2010). *Financieringsmiddelen uit gebiedsontwikkleing en bestemmingswijzigingen. Een verkenning van de publiekrechtelijke mogelijkheden van planbatenheffing, bovenplanse verevening en verruiming van het huidige kostenverhaal*. Rotterdam: Ecorys.
- H. De Jonge, &. A. (2014). *Vastgoedsturing*. Delft: Delft University of Technology.
- Healey, P. (1997). *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. Macmillan.
- Heijden, J. V. (2016). *Governance for urban sustainability and resilience*. Edward Elgar.
- Heijden, M. v. (2020). *Transnational networks and domestic agencies: making sense of globalizaing administritative patterns*. Leiden: Leiden University.
- J. Stauttner, W. V. (2021). *Financiële arrangementen bij maatschappelijk vastgoed*. Amsterdam: stauttner Real Estate Advisors.
- J.R. Logan, H. M. (1987). *Urban Fortunes: The political economy of place*. . California: University of California Press.

- Monster, J. (2024, november 26). *gebiedsontwikkeling*. Opgehaald van <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/zo-programmeer-financier-en-plan-je-maatschappelijke-voorzieningen/#>
- Needham, B. (2016). *Dutch Land-use Planning*. London: Routledge.
- NEPROM. (2020). *handreiking projectontwikkeling maatschappelijke voorzieningen*. Den Haag: NEPROM.
- Nota Kostenverhaal. (2014). *Kostenverhaal onder de omgevingswet*. Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Milieu.
- P. Verschuren, H. D. (2015). *Het ontwerpen van een onderzoek*. Boom Lemma Uitgevers.
- PBL. (2021). *Grote opgaven in een beperkte ruimte*. . Den Haag: PBL.
- PBL. (2021). *Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendig Nederland*. Den Haag: PBL.
- PIANOo. (2022). *Kansen voor PPS bij maatschappelijk vastgoed*. Den Haag: Ministerie van EZK.
- R. Van Kempen, F. D. (2011). *Stedelijke transformatie en maatschappelijke voorzieningen*. Utrecht: Utrecht University.
- Renne, F. (2025). Maatschappelijke exploitatie en baathoudersmodel. *Tijdschrift voor vastgoedontwikkeling*, 34-47.
- Renne, F. (2025, april 08). *romagazine*. Opgehaald van <https://romagazine.nl/artikel/28535/waardengedreven-gebiedsontwikkeling-the-continuing-story#:~:text=We%20moeten%20gaan%20inzien%20dat,>
- RICS. (2018). *Responsible business in real estate*. RICS / UN Global Compact.
- RICS. (2019). *Performance metrics: Required and achieved returns for UK real estate development*. RICS Research Trust.
- RICS. (2021). *Responsible business framework*. RICS.
- ROM. (2021, juni 15). Opgehaald van *romagazine*: <https://romagazine.nl/artikel/28535/waardengedreven-gebiedsontwikkeling-the-continuing-story#:~:text=We%20moeten%20gaan%20inzien%20dat,>
- SER. (2018). *Circulaire Economie: Van wens naar uitvoering*. . Den Haag: Sociaal-economische raad.
- Spoorpark Tilburg. (2019). *Spoorpark Tilburg*. Opgehaald van www.spoorparktilburg.nl: <https://www.spoorparktilburg.nl>
- Stadgenoot. (2023). *Erfpacht en maatschappelijke exploitatie*. Stadgenoot.
- T. Stauttner, J. Z. (2021, Mei 18). *Verdichting vraagt om meer aandacht voor exploitatiefase in gebiedsontwikkeling*. Opgehaald van *Gebiedsontwikkeling*: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/verdichting-vraagt-om-meer-aandacht-voor-exploitatiefase-in-gebiedsontwikkeling/#>
- Urgenda. (2015). *Nederland 100% duurzame energie in 2030: Het kan als je het wilt*. . Stichting Urgenda.
- V. Braun, V. C. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>, 77-101.
- Visser, P., & Dam, F. v. (2006). *De prijs van de plek, woonomgeving en woningprijs*. Rotterdam/Den Haag: NAI uitgevers.
- W. Verheul, P. V. (2017). *Maatschappelijk vastgoed: Nieuwe trends en financieringsarrangementen*. Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate.
- W.J. Verheul, E. H. (2020, juli 22). *Gebiedsontwikkeling*.
- Weterings, a., Dammers, E., & Breedijk, M. (2009). *De waarde van de kantooromgeving. Effecten van omgevingskenmerken op de huurprijzen van kantoorpanden*. Den Haag/ Bilthoven: PBL.
- Wigmans, G. (2002). *De grondexploitatie*. Delft: publicatieburo Bouwkunde.
- Zeeuw, D. (2018). Zo werkt gebiedsontwikkeling. In D. Zeeuw. Delft: SKG.
- Zuyd Hogeschool. (2022). *Revolverende fondsen voor maatschappelijke functies*. Zuyd Hogeschool.

9. Bijlagen.

9.1 Bijlage 1. Interviewopzet & transcriptie.

9.2 Bijlage 2. Ontwikkelingskader & case studies.