

Publieke invloed in private gebiedsontwikkeling
-
Zeggenschap door financiële participatie

Master City Developer thesis
Joost Verburg
Augustus 2007

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	5
0 SAMENVATTING	7
1 INLEIDING	11
1.1 Aanleiding en achtergrond	11
1.2 Hypothese, doel- en vraagstelling	16
1.3 Onderzoeksopzet en -wijze	17
1.4 Leeswijzer	18
2 DEEL 1 ONDERZOEK: THEORIE & LITERATUUR	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Definitie en uitwerking van het begrip participatie	19
2.3 Regie- en sturingsprincipes	21
2.3.2 De definitie van de begrippen regie en sturing	22
2.3.3 Operationalisatie van de begrippen regie en sturing	23
2.4 Wet- en regelgeving	26
2.4.1 Aanbestedingsrecht	26
2.4.2 Staatssteun	27
2.4.3 Overig	27
2.5 Toetsings- en theoretisch kader	28
2.5.1 Analyse resultaten theorie	28
2.5.2 Kader theorie en toetsing	29
2.5.3 Sturingswens en legitimatie, sturingsmogelijkheden en grondhouding	30
2.5.4 Sturingswijze en positie participatie	31
2.5.5 Sturingseffectiviteit	32
3 DEEL 2 ONDERZOEK: VELDONDERZOEK & INTERVIEWS	33
3.1 Inleiding	33
3.1.1 Selectie van cases en interviews	33
3.1.2 Opzet veldonderzoek & interviews	35
3.2 Resultaten onderzoek en interviews	36
3.2.1 Case 1 – Tarwewijk Rotterdam	36
3.2.1.1 Context van de ontwikkeling	37
3.2.1.2 Sturingswijze & positie participatie	39
3.2.1.3 Sturingseffectiviteit	39
3.2.1.4 Wet- en regelgeving & draagvlak markt	42
3.2.2 Case 2 – Leerpark Dordrecht	44
3.2.2.1 Context van de ontwikkeling	45
3.2.2.2 Sturingswijze & positie participatie	46
3.2.2.3 Sturingseffectiviteit	47
3.2.2.4 Wet- en regelgeving & draagvlak markt	48
3.2.3 Case 3 – Groenord Schiedam	50
3.2.3.1 Context van de ontwikkeling	51
3.2.3.2 Sturingswijze & positie participatie	52
3.2.3.3 Sturingseffectiviteit	53
3.2.3.4 Wet- en regelgeving & draagvlak markt	54
3.2.4 Case 4 – De Drie Hoefijzers Breda	55
3.2.4.1 Context van de ontwikkeling	56

3.2.4.2	Sturingswijze & positie participatie	57
3.2.4.3	Sturingseffectiviteit	58
3.2.4.4	Wet- en regelgeving & draagvlak markt	59
4	ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN	61
4.1	Theorie en literatuur	61
4.1.1	Regie en sturing	61
4.2	Veldonderzoek en interviews	62
4.2.1	Sturingswens en legitimatie, sturingsmogelijkheden en grondhouding	62
4.2.2	Sturingswijze en positie participatie	64
4.2.3	Sturingswijze en sturingseffectiviteit	65
4.2.4	Draagvlak voor participaties	68
5	CONCLUSIES & AANBEVELINGEN	69
5.1	Conclusies	69
5.1.1	Algemeen	69
5.1.2	Definitie van het begrip participatie	69
5.1.3	Sturingswens, -mogelijkheden en grondhouding	70
5.1.4	Sturingseffectiviteit en praktijklessen	71
5.1.5	Randvoorwaarden wet- en regelgeving	72
5.1.6	Draagvlak	73
5.1.7	Beantwoording onderzoeksvraag	73
5.2	Aanbevelingen	74
	EPILOOG	75
	BIJLAGE 1 - LITERATUURLIJST	77
	BIJLAGE 2 – VERSLAGEN INTERVIEWS	79

VOORWOORD

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie voor de opleiding Master City Developer (MCD). Als afronding van deze opleiding heb ik een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de mogelijkheden van financiële participatie van de gemeente bij private gebiedsontwikkelingen.

Mijn persoonlijke interesse voor dit onderwerp komt voort uit mijn dagelijkse werkpraktijk als planeconoom bij het OBR, een van de grootste gemeentelijke ontwikkelingsbedrijven van Nederland. De huidige veranderingen op het gebied van grondbeleid en gebiedsontwikkeling in het algemeen vragen in mijn ogen om een voortdurende reflectie op ons werk en het onderzoeken van nieuwe mogelijkheden en manieren van (samen) ontwikkelen.

Het opzetten en uitvoeren van het onderzoek is voor mij een interessante periode geweest. De ontmoetingen en gesprekken met de altijd even enthousiaste professionals waren erg inspirerend. Daarnaast heeft het onderzoek er voor mij persoonlijk toe geleid dat ik een aantal van mijn "professionele veronderstellingen" heb moeten bijstellen. Door de combinatie van deze zaken is het een erg leerzame en boeiende periode geweest.

Het volgen van de MCD opleiding en het realiseren van deze afstudeerscriptie was niet mogelijk geweest zonder de onvoorwaardelijke steun en begrip van Thom. Dankjewel! Graag wil ik alle professionals van marktpartijen en gemeenten en mijn medestudenten bedanken voor hun input, tijd en steun bij het tot stand komen van deze scriptie. Daarnaast wil ik graag het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam bedanken voor de mogelijkheden die mij de afgelopen twee jaar geboden zijn. Mijn laatste dankwoord gaat uit naar mijn begeleider Bert Wolting voor zijn steun en altijd even kritische blik.

Breda, 26 juli 2007
Joost Verburg

0 SAMENVATTING

Aanleiding

Jarenlang was de ontwikkeling van de stad synoniem aan de ontwikkeling van de eigen grond van de gemeente. Het bezit van eigen grond zorgde er voor dat de gemeente een coördinerende en bepalende rol had bij de ruimtelijke ontwikkeling van haar stad. De afgelopen jaren heeft hier een grote omslag in plaats gevonden. De beschikbare overheidsgelden waarmee de gemeente in staat was om haar grondpositie te versterken zijn sterk afgenomen. Daarnaast en als gevolg hiervan vinden momenteel veel ontwikkeling plaats in gebieden waar andere partijen grote stukken aaneengesloten eigendom hebben. De rol van de gemeente is daardoor veranderd van een dominante rol in een regisserende rol. Het gevolg van het verdwijnen van de vanzelfsprekendheid van haar leidende rol, betekent dit dat de gemeente bewust en vooraf moet nadenken over haar ambitie en inzet ten aanzien van bepaalde ontwikkelingen.

Onderzoekshypothese en -doelstelling

Het financieel participeren in private ontwikkelingen lijkt een manier voor de gemeente om haar actieve rol bij de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de stad weer te versterken en in de toekomst te behouden. Door middel van een financiële participatie verkrijgt de gemeente zeggenschap binnen een private of privaats geïnitieerde ontwikkeling. Deze zeggenschap geeft de gemeente de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het realiseren van haar beleidsdoelstellingen. Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit en (on)mogelijkheden voor gemeenten om door middel van financiële participaties in private of privaats geïnitieerde gebiedsontwikkelingen, structureel invloed op het ontwikkelingsproces te verkrijgen om zo haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Onderzoeksvraag en -opzet

Voor het onderzoek is de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

- o *In welke mate levert een financiële participatie van de gemeente in een private of privaats geïnitieerde gebiedsontwikkeling, de gemeente voldoende zeggenschap op zodat zij daardoor effectief invloed kan uitoefenen (kan sturen) op het realiseren van gewenste beleidsdoelstellingen?*

Het onderzoek is uitgevoerd in twee delen. Het eerste deel is een literatuurstudie naar de begrippen regie- en sturing en relevante wet- en regelgeving. Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit vier casestudies naar herstructureringsprojecten.

Toetsingskader & case-selectie

Ten behoeve van de beantwoording van de onderzoeksvragen is op basis van een literatuurstudie een toetsingskader opgezet om de vier praktijkvoorbeelden mee te kunnen analyseren. Dit toetsingskader bestaat uit de volgende onderdelen:

- o sturingswens en legitimatie: waar wil ik als gemeente invloed op (kunnen) hebben?
- o sturingsmogelijkheden: condities & competenties die bepalen of een gemeente wel kan sturen;
- o grondhouding: welke sturingswijze is gekozen door de betreffende gemeente?
- o positie van de financiële participatie in relatie tot deze sturingswijze;
- o sturingseffectiviteit: is de gewenste sturing gerealiseerd?

Bij de selectie is er voor gekozen om vier ontwikkelingen te selecteren met een aantal vergelijkbare inhoudelijke kenmerken. In alle cases is sprake van herstructurering van een bestaand stedelijk gebied. Alle cases hebben daarmee nadrukkelijk een sociale en maatschappelijke invalshoek omdat er sprake is van bestaande gebruikers en bestaande sociaal-maatschappelijke en ruimtelijke structuren. Deze invalshoek veronderstelt dat deze voorbeelden een hoog politiek profiel en daarmee de wenselijke beïnvloedbaarheid door de gemeente kennen.

Voor het onderzoek zijn de volgende cases geselecteerd: de Tarwewijk te Rotterdam, Groenoord te Schiedam, het Leerpark te Dordrecht en de Drie Hoefijzers te Breda.

Analyse en conclusies van het onderzoek

Uit de praktijkvoorbeelden die onderzocht zijn blijkt dat in geen enkele geval de gemeente vanuit een concrete sturingswens een financiële participatie in de concrete ontwikkeling geïnitieerd of gerealiseerd heeft. In alle gevallen waren de belangen en wensen van de gemeente van een "hogere" niveau en vooral kaderstellend en randvoorwaarden scheppend van aard. De gemeente had deze cases vooral een regiewens had en geen concrete ontwikkelingswens.

In de onderzochte cases is de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke positie in staat geweest om haar belangen op het gebied van kwaliteit, tijd, programma en geld binnen de ontwikkelingen te borgen. In het geval van de vier cases heeft de gemeente in eerste instantie dan ook bewust voor invloed vanuit haar publiekrechtelijke positie gekozen. In de gevallen waarbij de gemeente wel actief deelneemt aan de uitvoering van de plannen, blijkt de reden van deze actieve inzet niet voort te komen uit een actieve ontwikkelingswens.

In de cases Tarwewijk en Groenoord kan geconstateerd worden dat de financiële participatie van de gemeente als effect heeft dat de gemeente hierdoor in een ontwikkelingsgerichte grondhouding terecht komt. De participatie zorgt er in deze gevallen voor dat een situatie van meerzijdige sturing gerealiseerd wordt met een geformaliseerde verandering van de positie van partijen ten opzichte van elkaar (netwerkconstituering).

Uit het onderzoek naar de vier cases is verder naar voren gekomen dat de (wens) tot het financieel participeren door de gemeente een andere reden heeft dan de sturingswens van de gemeente zelf. De volgende redenen voor participatie zijn op basis van de cases te benoemen:

- o het "publieke" duwtje in de rug, mede door:
- o vermindering van het financiële risico door spreiding;
- o realiseren van politiek en publiek commitment;
- o realiseren van ambtelijk commitment;
- o bevestigen van gezamenlijk doel en vertrouwen;
- o verkrijgen van subsidies ten behoeve van de ontwikkeling.

De meeste van deze argumenten werden in de interviews door de marktpartijen aangedragen. Naast het feit dat de participatie dus een groter nut als procesinstrument in plaats van uitvoerings- of sturingsinstrument lijkt te hebben, zijn het bij de onderzochte cases vooral de marktpartijen die voordeel denken te hebben bij een dergelijke samenwerkingsvorm.

Bij twee van de vier onderzochte cases hebben partijen de samenwerking daadwerkelijk vormgegeven door middel van een gemeentelijke participatie: de Tarwewijk in Rotterdam

(alleen grondexploitatie) en Groenord te Schiedam (grond- en vastgoedexploitatie). Vanwege de omvang van het aandeel van de gemeente en het onderwerp van deelname, grondexploitatie versus grond- en vastgoedexploitatie, verschillende de participaties wezenlijk van elkaar.

Op basis van deze twee voorbeelden kan geen algemene conclusie over de sturingseffectiviteit van de participaties worden getrokken. Kijkend naar de twee voorbeelden van de Tarwewijk en Groenord ontstaat wel de suggestie dat de combinatie tussen de omvang en onderwerp van deelname essentieel zijn voor het succes van de participatie en het daadwerkelijk realiseren van de veronderstelde gemeentelijke invloed. Wanneer de samenwerking niet op basis van gelijkwaardigheid in belang en aandeel is, dan lijkt aan de voorzijde conflict tijdens de uitvoering georganiseerd te worden. Gelijkwaardigheid organiseert daarentegen een gedwongen dialoog en voorkomt escalatie van meningsverschillen.

Bij allebei de voorbeelden geldt dat de participatie bij eenzijdige wens tot wijziging van het plan door één van de partijen niet leidt tot eenvoudiger proces. Ook hier moeten partijen op basis van onderhandelingen, overtuiging en verrekeningen hun wens weten te realiseren. Het enige verschil met andere samenwerkingsvormen is het makkelijker kunnen agenderen en bespreekbaar maken van wensen en vervolgens het vertrekpunt van de onderhandeling.

De mogelijkheden voor de gemeente om door middel van financiële participaties meer invloed te krijgen binnen een ontwikkeling lijken op basis de onderzochte cases dus beperkt en wisselend van resultaat. Los van deze constatering is de wens om op deze wijze haar sturingswens vorm te geven niet aanwezig bij de gemeente. Het lijken met name de marktpartijen die baat hebben bij een dergelijke samenwerkingsvorm. De enige situatie waarin de participatie voor de gemeente een effectief sturingsinstrument lijkt is de situatie waarbij de markt niet zelfstandig de ontwikkeling van een gebied op pakt en de financiële deelname van de gemeente het financiële risico vermindert en politieke en ambtelijke commitment voor langere tijd geborgd is.

Naast specifiek de sturingsmogelijkheden heeft de participatie als samenwerkingsvorm nog een aantal andere positieve en negatieve effecten gehad binnen de onderzochte cases. Een korte weergave van deze effecten.

- o Het persoonlijke element in een samenwerking is bovengeschild aan het uitvoeringsinstrument of de uitvoeringswijze die gekozen is;
- o Het is van belang dat personen langdurig betrokken zijn bij een ontwikkeling;
- o Door deze wijze van samenwerken zijn partijen langdurig aan elkaar verbonden;
- o De wijze van samenwerking en aanwezigheid van financiële risico's vraagt het vastleggen en uitwerken van afspraken in contracten. Dit zorgt op sommige momenten voor een soort verlamming of starheid in de ontwikkeling. Hierdoor ontstaat vaak een stuk inflexibiliteit in het proces en het risico op suboptimaal ontwikkelen van het plan;
- o Er ontstaat een controlemechanisme om de samenwerking heen;
- o Aandeelhouders vaak zelf niet in staat of bereid zijn om de ontwikkeling over te laten aan de aparte uitvoeringsorganisatie;
- o Er ontstaat op onderdelen een "grabbeleffect", omdat de aandeelhouders ieder zoveel mogelijk meerwaarde uit de samenwerking proberen te halen;
- o Het laatste effect van een gemeentelijke participatie in een private ontwikkeling is de onduidelijkheid van de gemeentelijke rol;

- o Een neveneffect van de participaties van de gemeente is het feit dat door de samenwerking de publiekrechtelijke verplichtingen van de gemeente worden doorgelegd naar de ontwikkelentiteit.

Als onderdeel van de interviews is de betrokkenen gevraagd naar de wenselijkheid van en het draagvlak voor financiële gemeentelijke participaties in private ontwikkelingen. De reacties op deze vraag waren sterk wisselend. Met name de dubbelrol van de gemeente als private en publieke partij was voor een groot aantal van de respondenten reden om aan te geven dat zij de gemeente bij voorkeur in een zuivere publieke rol zien opereren. Anderzijds gaf één van de marktpartijen aan dat juist door toenemende complexiteit van ontwikkelingen de afhankelijkheid van de (publiekrechtelijke) gemeente steeds groter aan het worden is. De “verbinding” van de gemeente aan zo’n ontwikkeling wordt dan een cruciale factor voor het slagen. De marktpartij zag vanuit dit perspectief juist veel kansen weggelegd voor een financiële deelname van de gemeente in private ontwikkelingen.

Op basis van de conclusies van bovenstaande deelvragen en onderwerpen kan in antwoord op de onderzoeksvraag van dit onderzoek gesteld worden dat het verkrijgen van extra invloedsmogelijkheden van de gemeente door middel van een financiële participatie in private ontwikkelingen zeer beperkt zijn en door de gemeente niet geambieerd wordt. De gemeenten zijn prima in staat om hun wensen via het publiekrechtelijk instrumentarium te borgen. Daarnaast is uit de onderzochte cases gebleken dat de participatie vooral een effect en nut heeft als procesinstrument. De participatie levert voor de gemeente als instrument en samenwerkingsvorm meerwaarde op in het geval de gewenste ontwikkelingen (met private eigenaren, initiatiefnemers) niet van de grond komen vanwege een te complex karakter, hoog financieel risicoprofiel of bij onvoldoende zichtbaar politiek of ambtelijk vertrouwen in de ontwikkeling.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en achtergrond

Jarenlang was de ontwikkeling van de stad synoniem aan de ontwikkeling van de eigen grond van de gemeente. Door dit grondbezit konden zaken zoals het erfpachtsysteem in stand worden gehouden. Het bezit van eigen grond zorgde er ook voor dat de gemeente een coördinerende en bepalende rol had bij de ruimtelijke ontwikkeling van haar stad. De afgelopen jaren heeft hier een grote omslag in plaats gevonden. De beschikbare overheidsmiddelen waarmee de gemeente in staat was om haar grondpositie te versterken zijn sterk afgenomen. Daarnaast en als gevolg hiervan vinden momenteel veel ontwikkeling plaats in gebieden waar andere partijen grote stukken aaneengesloten eigendom hebben. De verschuiving van het ruimtelijk en grondbeleid van de overheid naar de private sector en de nieuwe rol van de verschillende partijen wordt inmiddels algemeen onderkend. Als gevolg hiervan is de rol van de gemeente bij ruimtelijke ontwikkelingen sterk van karakter aan het veranderen.

In een onderzoek naar "De grondmarkt voor woningbouwlocaties (2007)" en een onderzoek naar "Het ruimtelijk beleid tussen overheid en markt (2006)" geeft het Ruimtelijk Plan Bureau aan dat een van de grootste wijziging het teruglopen van de gemeentelijke grondposities in en om steden is. Veel ontwikkelingen worden daardoor niet meer vanzelfsprekend door gemeenten geïnitieerd of gestart. De actieve invloed van de gemeente door middel van de exploitatie en uitgifte van grond loopt snel terug. Deze trend gaat gepaard met de afname van beschikbare middelen voor stedelijke vernieuwing, zo constateren Korthals-Altes (2004) en van Bommel en Mulder (2005). Alhoewel er vanuit het Rijk nog steeds omvangrijke bedragen aan gemeenten worden uitgekeerd voor stedelijke ontwikkelingsopgaven, staan deze bedragen in schril contrast met de financiële mogelijkheden zoals de gemeente deze had tijdens de stadsvernieuwingsperiode. Concreet effect van deze achteruitgang van de financiële draag-/slagkracht is het onvermogen van gemeenten om veel en eenvoudig posities in nieuwe ontwikkelingsgebieden te verwerven.

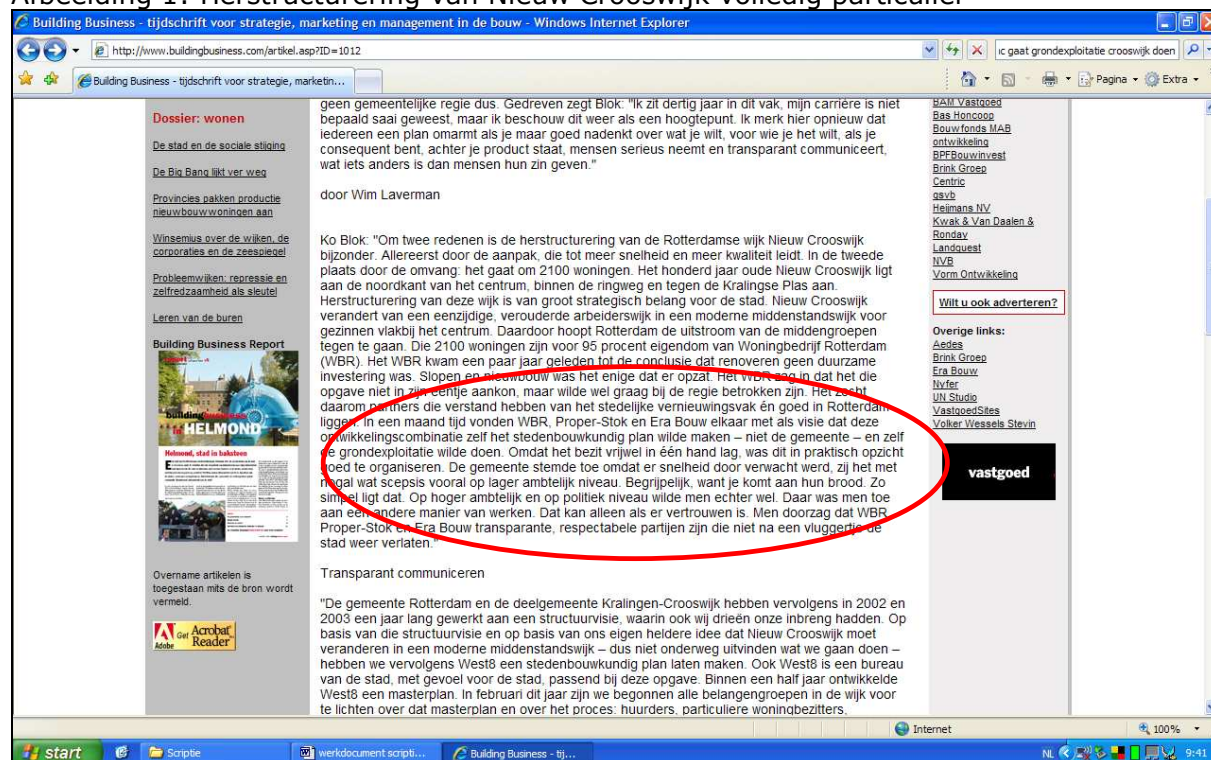
In de binnensteden en uitleggebieden nemen de particuliere exploitaties door deze veranderingen snel toe. Zo is in Rotterdam de ontwikkeling van de kantoren en bedrijven bij Rotterdam Airport particulier. Hetzelfde geldt voor de kantoorontwikkeling DockWorks die het zelfstandige Havenbedrijf realiseert aan de Waalhaven. Een aantal corporaties heeft er voor gekozen om zelf de gebiedsontwikkeling te hand te nemen in de wijken waar zij veel bezit hebben.

Vanwege de afnemende grondposities en financiële buffers, is de gemeente niet meer de enige partij die de stad ruimtelijk (en economisch) kan ontwikkelen. De gemeente heeft er de afgelopen jaren daarom steeds vaker voor gekozen om een faciliterende rol in te nemen bij ontwikkelingen.

Naast deze autonome bewegingen kiezen de gemeenten er zelf steeds vaker voor om grote delen van ontwikkelingen aan particulieren over te laten. Zo gaat in Rotterdam ontwikkelaar AM de grondexploitatie voeren voor Waterwegcentrum-West in Hoek van Holland. De gebiedsexploitatie voor de wijken Maasranden, Hordijkerveld en De Burgen worden door de corporaties gevoerd. In Nieuw Crooswijk heeft de corporatie een ontwikkelcombinatie opgericht met twee marktpartijen (afbeelding 1). De gemeente heeft bij deze ontwikkelingen nog steeds een rol vanuit haar publiekrechtelijke

verantwoordelijkheden en omdat ze een deel van de openbare ruimte bezit en grondruil noodzakelijk is. Haar rol is echter niet meer die van dominante partij (OBR, 2006).

Abbeelding 1: Herstructurering van Nieuw Crooswijk volledig particulier



Bron: Building Business (2004)

Door deze ontwikkelingen wordt het "traditionele" instrument van het actieve grondbeleid in combinatie met de beschikbare publiekrechtelijke instrumenten steeds minder effectief. Zo is het bestemmingsplan vaak geworden tot een instrument om met name achteraf de nieuwe ontwikkeling vast te leggen in plaats van een sturings- en beleidsinstrument aan de voorkant. Verevening van kosten en opbrengsten tussen plannen of winstafdeling wordt steeds complexer, de goede mogelijkheden tot zelfrealisatie maken onteigening in veel gevallen niet meer mogelijk en de wet voorkeursrecht gemeenten is ook niet in alle gevallen even effectief gebleken. Naar verwachting zal de nieuwe grondexploitatie wet slechts gedeeltelijk helpen om een deel van de sturing terug te nemen (OBR, 2007; Hobma, 2006; gemeente Deventer, 2001). Deze ontwikkeling heeft onder andere in Rotterdam als gevolg dat de gemeente steeds minder grip heeft op de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de stad. In tegenstelling tot deze afname van de invloed van de gemeente bij ruimtelijke en economische ontwikkelingen, ontstaat aan de kant van het gemeentebestuur juist een toenemende behoefte aan regie op deze processen.

Het Rotterdamse gemeentebestuur heeft bijvoorbeeld duidelijk aangegeven dat zij een sterke ontwikkelingsbedrijf wil die de stad economisch en ruimtelijk ontwikkelt. Een dienst die voor meer gaat dan alleen de ontwikkeling van de eigen gronden van de gemeente. Het actieve grondbeleid, in traditionele zin, gecombineerd met "een faciliterende rol" is dan onvoldoende. Het bestuur wil invloed hebben en langdurige regie houden op de ontwikkeling van de stad. Invloed op zaken als de fasering, programmering en timing van ontwikkelingen is dan essentieel. Om deze bestuurlijke ambitie waar te

kunnen maken moet er gezocht worden naar nieuwe wegen om dit te bereiken. Het bestaande grondbeleid en publiekrechtelijke instrumentarium moet daarom tegen het licht gehouden worden en weer effectief gemaakt worden.

Op dit moment bepaalt de grondpositie van gemeenten, en daaraan gekoppeld het al dan niet voeren van een eigen grondexploitatie in belangrijke mate of er invloed wordt uitgeoefend en geparticipeerd wordt in een ontwikkeling. Als de gemeente geen stevige grondpositie heeft trekt zij zich meestal terug uit een ontwikkeling. Hierbij wordt meestal een alles of niets strategie gevoerd. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de herstructurering van de wijk Zuidwijk in Rotterdam, toen besloten is dat de corporatie Vestia daar zelf de grondexploitatie zou voeren. Ook bij de ontwikkeling van het Centraal station in Rotterdam heeft de gemeente zich afwachtend opgesteld omdat de belangrijkste grondposities bij anderen lagen. Uitzondering op deze benadering is de wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) voor de Tarwewijk. De gemeente Rotterdam participeert wel in de WOM, ondanks het feit dat zij slechts een beperkte grondpositie heeft.

Als gemeenten er steeds vaker voor kiezen om de passieve rol te kiezen, dan zal de gewenste bestuurlijke regie op de stedelijke ontwikkeling steeds moeilijker worden. Wanneer het bestuur meer inspraak wil over zaken zoals fasering, programmering en timing, dan zal zij zich op meer plaatsen moeten laten gelden en een strategische positie moeten veroveren bij ontwikkelingen. Maar hoe dan?

Omdat de gemeente vanuit haar grondpositie minder vaak de leidende partij is, zal zij op andere wijze het algemene belang moeten borgen en haar beleidsdoelstellingen moeten realiseren bij stedelijke gebiedsontwikkelingen. Dit vraagt van de gemeente een nieuwe manier van werken en denken. Het Kenniscentrum PPS (2004b) geeft aan dat samenwerking geboden is om tot planrealisatie te komen. Door deze ontwikkelingen zijn de gemeente genoodzaakt om op een andere wijze te gaan denken. Van Bommel en Muller (2005) constateren dat door de veranderde positie van de woningbouwcorporaties er een duidelijke verschuiving heeft plaatsgevonden van hiërarchische sturing naar netwerksturing. De rol van de gemeente is volgens de auteurs veranderd van een dominante rol in een regisserende rol. Het gevolg van het verdwijnen van de vanzelfsprekendheid van haar leidende rol, betekent dat de gemeente bewust en vooraf moet nadenken over haar ambitie en inzet ten aanzien van bepaalde ontwikkelingen. Borst (2006) gaat hier in zijn onderzoek dieper op in.

Borst (2006) geeft in zijn onderzoek naar de ontwikkelingshouding van gemeente aan, dat marktpartijen in toenemende mate in de eerdere fasen van het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling actief worden. De sturende en leidende rol die gemeenten in gebiedsontwikkeling hadden wordt steeds minder vanzelfsprekend.

Hij stelt dat gemeenten bewuster aan de voorzijde van een ontwikkeling moeten kiezen welke rol zij willen vervullen bij een nieuwe ontwikkeling. Borst noemt dit in zijn onderzoek het bepalen van de gemeentelijke sturingswens. In combinatie met de ontwikkelingsmogelijkheden van een gemeente zou deze sturingswens moeten leiden tot een keuze voor de gemeentelijke grondhouding bij een ontwikkeling. Deze keuze moet vervolgens leidend zijn voor de wijze van het gemeentelijke handelen bij een stedelijke gebiedsontwikkeling.

Korthals-Altes (2004) beschrijft de "onduidelijkheid" die momenteel heerst bij de gemeenten. Gemeenten weten niet goed hoe ze hun regierol op het gebied van ontwikkelingen, beleid maken, handhaving en toezicht moeten uitvoeren binnen de nieuwe context waarin marktpartijen zich nadrukkelijk manifesteren.

Ook het Ruimtelijk Plan Bureau heeft in een recent onderzoek (2007, "De grondmarkt voor woningbouwlocaties") geconcludeerd dat de (grond)positie van de gemeenten sterk afneemt door het actieve verwerven van posities door marktpartijen.

Deze beweging roept veel en tegenstrijdige reacties op. Korthals-Altes gaat in op de mogelijkheden hoe een gemeente kan omgaan met deze nieuwe situatie. In reactie op het onderzoek van het RPB in de Telegraaf ("Gemeente grijpen naast grond", Harrie Nijen Twilhaar, 10 mei 2007) geven de Vereniging van Nederlandse Gemeenten juist aan dat zij vindt dat er meer instrumenten moeten komen om de grondposities van marktpartijen tegen te gaan. Naast deze voorbeelden wordt in legio onderzoeken, essays en artikelen geschreven over dit onderwerp. Twee constant terugkerende thema's zijn hierbij de verandering van de ontwikkelingsopgave van de gemeente en het veranderen van haar rol en positie bij deze opgave.

Wanneer gemeenten weer de ontwikkelaar van de stad willen worden, betekent dat niet dat ze ineens weer alle invloed moet willen hebben op alle ruimtelijke ontwikkelingen en mee moet gaan werken aan alle plannen van de markt. Binnen dit veranderende speelveld betekent dit het, met politiek mandaat, innemen van strategische posities in gebieden en bij projecten die relevant zijn voor het realiseren van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Hierbij is het van belang om niet alleen vanuit de grond en grondposities te redeneren. De gemeente kan ook af en toe een positie nemen door inbreng van subsidies of inkoop en eigendom van strategisch vastgoed, waarmee ze weer belanghebbende wordt in een gebied.

Een sprekend voorbeeld hiervan is de deelname van de gemeente Rotterdam in de ontwikkeling van de Beurstraverse. Door deze deelname zijn zaken als de aansluiting op het metrostation Beurs perfect geregeld en heeft de gemeente structureel inspraak in zaken zoals het onderhoud en de branchering van detailhandel. Naast de financiële en risicodragende deelname van de gemeente, waren het getoonde vertrouwen en de expertise van de gemeente belangrijke factoren voor het slagen van deze private ontwikkeling.

Het financieel participeren in private ontwikkelingen lijkt een manier voor de gemeente om haar actieve rol bij de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de stad weer te versterken en in de toekomst te behouden. Meestal beperken de gemeentelijke participaties zich vaak tot de grondexploitatie, zoals bij de WOM Tarwewijk. Er gaat veel tijd verloren met discussie over toedeling van kosten en opbrengsten aan de juiste exploitatie. Daarnaast blijft de indruk bestaan dat in deze situaties veel geld naar de bouwexploitatie "verdwijnt".

Voor een effectieve sturing en samenwerking met de private partijen is het wellicht voor de hand liggend dat de ontwikkelingsbedrijven meer en meer in de totale ontwikkeling van projecten moeten participeren. Het gaat dan om zowel grond- als bouwexploitaties. Hierdoor kan een betere en stevigere samenwerking ontstaan met marktpartijen en kan de stad via het ontwikkelingsbedrijf weer meer invloed en regie afdwingen.

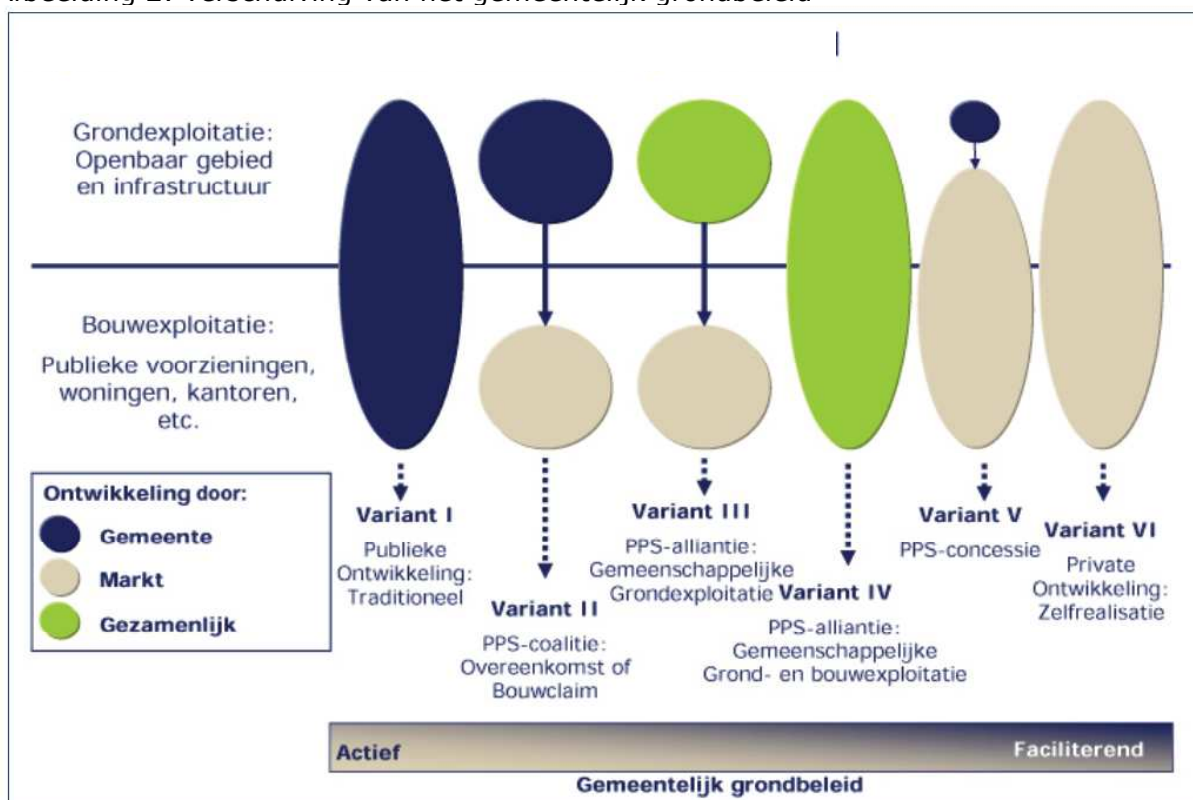
Hoe kan de gemeente deze actieve deelname afdwingen bij de marktpartijen? De gemeente heeft een aantal instrumenten beschikbaar om op gewenste locaties en bij gewenste projecten een positie te verwerven. Het voorkeursrecht, de onteigening en de nieuwe exploitatievergunning zijn hiervan de meest aansprekende voorbeelden. Deze zullen echter niet in alle gevallen toepasbaar zijn. Een grote toekomstige troefkaart van de gemeente lijkt haar rol in het verkrijgen en verdelen van subsidiegelden. Met dit middel is de gemeente niet alleen in staat om projecten haalbaar te maken, maar tevens in staat om bij belangrijke projecten een sterke positie en inspraak af te dwingen.

Dit betekent concreet dat de gemeente in de toekomst in ruil voor subsidies, haar kennis en beschikbare instrumenten participaties kan gaan afdwingen bij ontwikkelingen van marktpartijen, wanneer deze participatie vanuit strategisch oogpunt gewenst is.

Als de gemeente weer een actievere rol wil gaan spelen dan wordt het dus tijd voor een duidelijke keuze. Wat wil de gemeente nu eigenlijk? Als ze geen actie onderneemt dan loopt ze het risico om terecht te komen in de rol van toeschouwer en ondersteuner van marktpartijen. Een rol waar op zich niets mis mee is, maar waarmee een stad(sbestuur) een minder sterke positie heeft om actief te kunnen sturen op haar ambities, beleidsdoelstellingen en operationalisatie van haar beleid. De gemeente kan ook kiezen voor meer posities op strategische plekken en binnen strategische projecten. In combinatie met de gemeentelijke expertise kan de stad dan juist een belangrijke en waardevolle partner voor private partijen worden in ontwikkelingen, en deze mede helpen vorm te geven en te regisseren.

Dit vraagt wel iets. Een gemeente zal goed moeten nadenken over wat zij nu strategisch vindt en waarbij ze betrokken wil zijn. Als de gemeente haar rol en positie wil versterken, dan zal ze ook bewust en gericht moeten omgaan met beschikbare middelen en subsidies en financiële risico's moeten durven lopen. Het aller belangrijkste: ze moet bereid zijn om van de geijkte paden af te wijken.

Afbeelding 2: verschuiving van het gemeentelijk grondbeleid



Bron: Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005)

In de aanwezige literatuur over de ontwikkelingen van het grondbeleid en grondbedrijven, en de rol van de gemeente binnen gebiedsontwikkeling in het algemeen, wordt de toekomst voornamelijk gezocht in een toenemende passieve en faciliterende rol van de gemeente (ministerie van Binnenlandse Zaken, 2005).

Is deze veronderstelling wel terecht? Als een gemeente daadwerkelijk een langdurige betrokkenheid wil bij ruimtelijke ontwikkelingsprocessen binnen haar grondgebied om zo invloed op inhoud en planproces te kunnen uitoefenen, dan lijkt deze inzet onvoldoende. Het onderzoeken van de (on)mogelijkheden van deze nieuwe rol is dus zeker de moeite waard.

In deze scriptie zal worden verkend of door actieve deelname in private ontwikkelingen de gemeente, en in het bijzonder de gemeente Rotterdam, de gewenste invloed kan blijven uitoefenen op deze ontwikkelingen.

1.2 Hypothese, doel- en vraagstelling

De aanleiding van dit onderzoek kent nog zeer brede oriëntatie. In de basis is het onderwerp een politiek-maatschappelijk vraagstuk over de (legitimiteit van de gewenste) rol en verantwoordelijkheden van de gemeente. Op onderdelen gaat het onderwerp over zaken als regie, sturing en sturingseffectiviteit, effectiviteit van grondbeleid, "participaties" als verondersteld invloedsmiddel en samenwerking tussen overheid en markt. Om het onderwerp goed te kunnen onderzoeken is een inperking van het onderwerp onontkoombaar en is verdieping van een aantal relevante aspecten en begrippen noodzakelijk.

Als perspectief voor dit onderzoek is het perspectief van de gemeente Rotterdam gekozen. Vanuit de politiek wordt nadrukkelijk de wens tot regie op en sturing van ruimtelijke ontwikkelingen uitgedragen en bij het OntwikkelingsBedrijf Rotterdam vindt de discussie plaats over de rol van de gemeente bij ruimtelijke ontwikkelingen, grondbeleidinstrumenten en samenwerking tussen overheid en markt. Daarbinnen is als afbakening voor dit onderzoek gekozen om de focus te leggen op de toepasbaarheid en effectiviteit en van financiële participaties van de gemeente, bij privaat geïnitieerde gebiedsontwikkelingen. De financiële participatie kan in dit licht gezien worden als een instrument waarmee de gemeente zeggenschap binnen een private ontwikkeling realiseert en daarmee de gewenste invloed kan uitoefenen.

In de aanleiding uit de eerste paragraaf ligt een veronderstelling ten grondslag die de basis vormt voor dit onderzoek. Dit onderzoek is bedoeld om deze hypothese te toetsen. Deze hypothese luidt:

- o *Door middel van een financiële participatie verkrijgt de gemeente zeggenschap binnen een private of privaat geïnitieerde ontwikkeling. Deze zeggenschap geeft de gemeente de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het realiseren van haar beleidsdoelstellingen.*

Vanuit de achtergrond en probleemsignalering van dit onderwerp lijkt naar voren te komen dat de behoefte aan invloed vooral een gemeentelijke aangelegenheid is. Dit is in de basis ook zo, maar ruimtelijke ontwikkelingen worden echter nooit zelfstandig door één partij tot stand gebracht. De relatie tussen de gemeente en marktpartijen is altijd aanwezig, alleen al vanwege de publiekrechtelijke verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de gemeente. Bij eventuele gemeentelijke participaties in private ontwikkelingen is de relatie met de markt onontkoombaar en van essentieel belang. Vanwege het vrijwillige karakter van deze samenwerkings- en uitvoeringswijze, is acceptatie van het middel door de markt en wederzijdse meerwaarde een belangrijke

voorwaarde voor succes. Naast de sturingsmogelijkheden en -effectiviteit wordt daarom het draagvlak en de acceptatie van de markt ook meegenomen in dit onderzoek.

Daarnaast zal in dit onderzoek gekeken worden welke randvoorwaarden er spelen bij deze manier van samenwerken tussen overheid en markt. Uit een eerste verkenning van het onderwerp lijken in ieder geval zaken zoals staatssteun, aanbestedingsrecht en mededingingsrecht van belang.

Op basis van voorgaande verkenning van het onderwerp zijn de volgende onderzoeksdoelen geformuleerd:

- o *Het doel van het onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit en (on)mogelijkheden voor gemeenten om door middel van financiële participaties in private of privaat geïnitieerde gebiedsontwikkelingen, structureel invloed op het ontwikkelingsproces te verkrijgen en zo haar beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren;*
- o *Het geven van aanbevelingen aan gemeente over de toepasbaarheid en kansen van deze financiële participaties.*

Met het onderzoek zal de onderstaande hoofdvraag en deelvragen beantwoord worden:

- o *In welke mate levert een financiële participatie van de gemeente in een private of privaat geïnitieerde gebiedsontwikkeling, de gemeente voldoende zeggenschap op zodat zij daardoor effectief invloed kan uitoefenen (kan sturen) op het realiseren van gewenste beleidsdoelstellingen?*
 - *Hoe kan het begrip financiële participatie gedefinieerd worden?*
 - *Welke randvoorwaarden zijn vanuit de juridische/beleidsmatige context en de praktijk te benoemen?*
 - *Welke lessen zijn te leren uit praktijkvoorbeelden van participaties?*
 - *Hoe kijken de partners van de gemeente en de gemeente zelf aan tegen gemeentelijke participaties?*

1.3 Onderzoeksopzet en -wijze

Om antwoord te geven op de hoofdvraag en deelvragen van het onderzoek is gekozen voor de methode van kwalitatief explorerend onderzoek (Baarde/de Goede/Teunissen, 1997).

Uit de achtergrond, aanleiding en doel- en probleemstelling van dit onderzoek komen de volgende onderzoeksonderwerpen naar voren:

1. de sturingsmogelijkheden en –effectiviteit van participaties in relatie tot de gemeentelijke beleidsdoelstellingen;
2. randvoorwaarden voor participaties;
3. draagvlak voor en acceptatie van participaties door de markt.

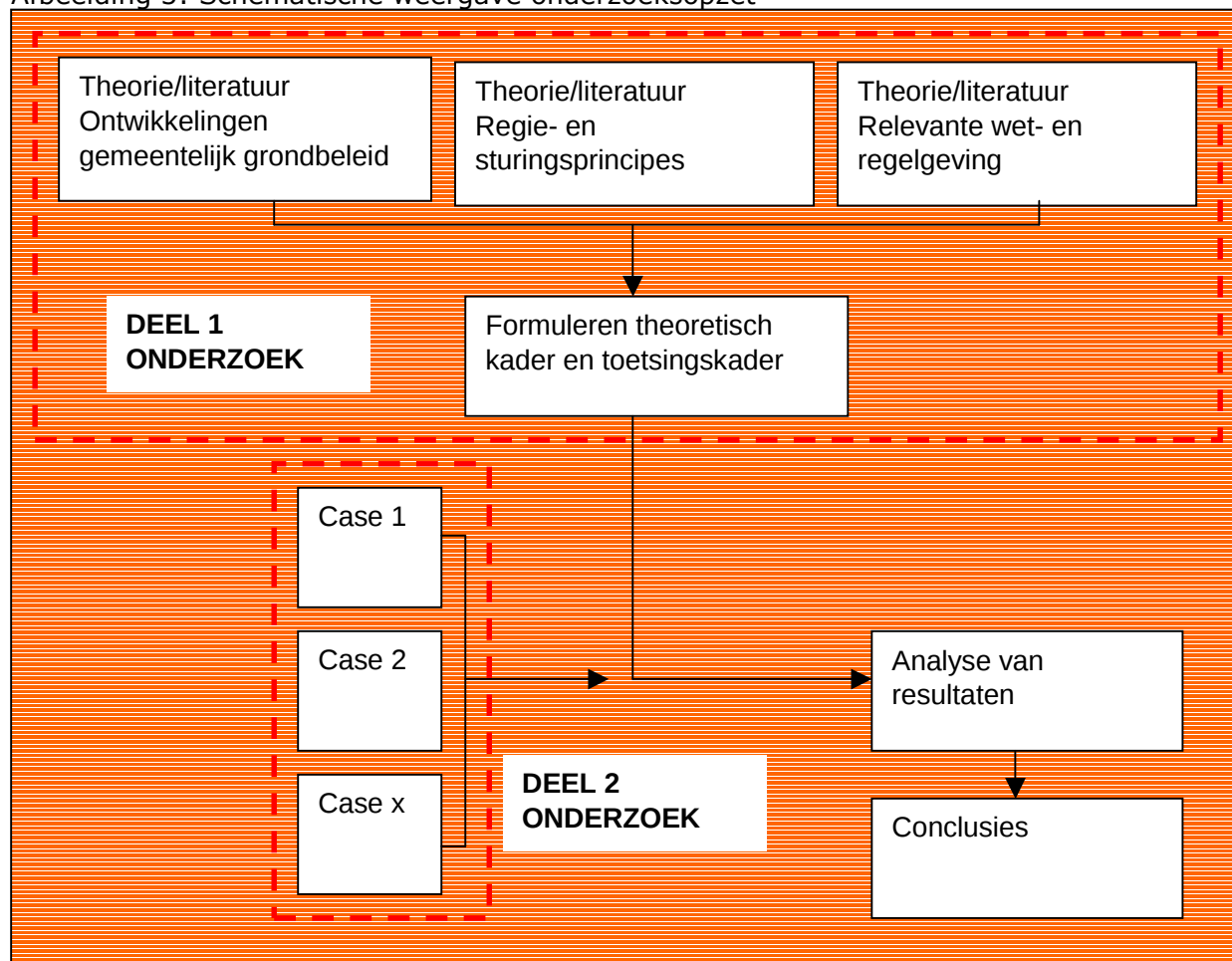
De drie onderdelen zullen worden onderzocht door een studie naar relevante literatuur, interviews met een aantal ervaringsdeskundigen en een studie naar een aantal praktijkvoorbeelden van participaties.

Het eerste deel van het onderzoek zal bestaan uit een literatuurstudie naar het onderwerp regie en sturing, ontwikkelingen binnen het gemeentelijke grondbeleid en relevante wet- en regelgeving voor participaties. Op basis van de uitkomsten van dit onderzoek wordt het theoretisch- en toetsingskader opgesteld op basis waarvan de casestudies zullen worden onderzocht en geanalyseerd. Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit een viertal casestudies. Deze casestudies bestaan uit het bestuderen van de plannen en uit openinterviews met betrokkenen vanuit de gemeente en markt. Afsluitend worden de resultaten geanalyseerd met behulp van de uitkomsten van deel 1 en deel 2 van het onderzoek, en worden de conclusies getrokken. Zie afbeelding 3 voor een schematische opzet van het onderzoek.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van de rapportage vindt u het eerste deel van het onderzoek, de resultaten uit theorie en literatuurstudie en het afgeleidde theoretisch- en toetsingskader. In hoofdstuk 3 vindt u resultaten van de casestudies. In hoofdstuk 4 worden de resultaten van de literatuurstudie en het veldonderzoek geanalyseerd. In hoofdstuk 5 wordt afgesloten met de conclusies van het onderzoek en aanbevelingen.

Afbeelding 3: Schematische weergave onderzoeksopzet



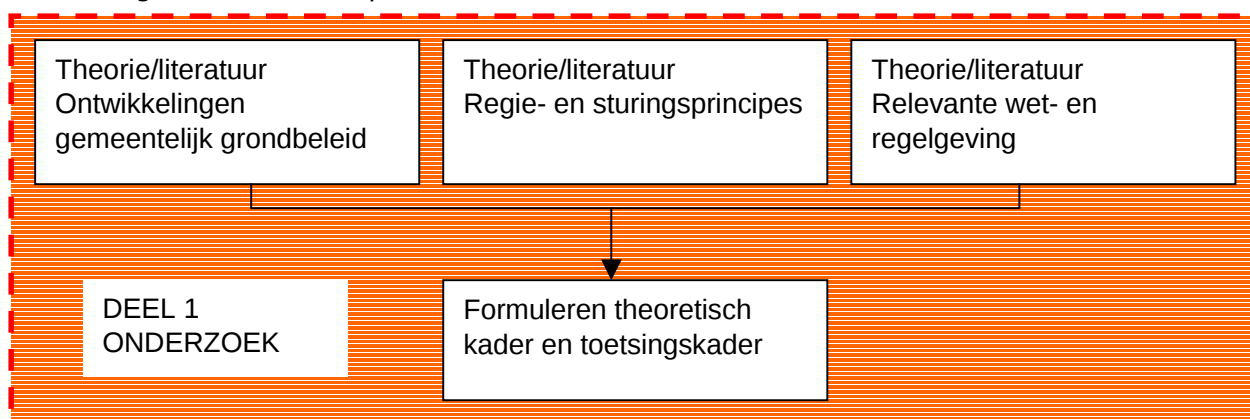
2 DEEL 1 ONDERZOEK: THEORIE & LITERATUUR

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is aangegeven hoe het onderzoek is opgebouwd. In dit hoofdstuk vindt u de resultaten van de literatuurstudie en het theoretische kader dat op basis hiervan gevormd is. In paragraaf 2.3 worden de resultaten van de studie naar regie- en sturingsprincipes toegelicht. Paragraaf 2.4 bevat de verkenning naar relevante wet- en regelgeving. In de laatste paragraaf wordt uit de uitkomsten van de verschillende deelstudies het theoretisch- en toetsingskader afgeleid, dat gebruikt wordt voor de ordening en analyse van de resultaten van de casestudies. Voor de volledigheid wordt in de tweede paragraaf van dit hoofdstuk allereerst het begrip participatie verder verkend en gedefinieerd.

De resultaten van de studie naar ontwikkelingen binnen het gemeentelijk grondbeleid zijn al behandeld in hoofdstuk 1 in het kader de aanleiding en achtergrond van dit onderzoek en worden in dit hoofdstuk niet verder behandeld.

Afbeelding 4: onderzoeksopzet – deel 1 literatuurstudie en theoretisch kader



2.2 Definitie en uitwerking van het begrip participatie

Het begrip participatie kan op veel verschillende manieren worden geïnterpreteerd. Het is daarom voor dit onderzoek van belang om het begrip nader te omschrijven en te definiëren. Wat zijn participaties nu precies?

Het actief financieel participeren in een private ontwikkeling heeft in veel gevallen een tweeledige doelstelling. In algemene zin kan gesteld worden dat het doel van een participatie is om de gemeentelijke beleidsdoelstellingen (ook binnen en met private ontwikkelingen) te kunnen realiseren door het verkrijgen van zeggenschap in een ontwikkeling. Het ministerie van VROM (2001) noemt in haar Nota Grondbeleid drie belangrijke doelstellingen van grondbeleid: het bevorderen van maatschappelijk gewenst ruimtegebruik, het verhogen van de kwaliteit van ruimtegebruik en het bevorderen van een rechtmatige verdeling van kosten en opbrengsten over gebruikers. De gemeente zou participaties als middel kunnen inzetten om deze doelstellingen ook bij private initiatieven te realiseren.

Daarnaast is het specifiekere doel van een financiële participatie het verkrijgen van het middel van zeggenschap in een voor de gemeente strategische (van groot belang voor het realiseren van haar beleidsdoelstellingen) private ontwikkeling.

Het belang van en de legitimiteit voor deelname van de gemeente ontstaat vanuit het feit dat zij voor de stad een aantal ambities en doelstellingen heeft die mede door ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd moeten worden. Deze doelstellingen of ambities zijn zeer wisselend van aard. Hierbij valt te denken aan:

- o maatschappelijke of sociale doelstellingen;
- o doelstellingen gericht op de fysieke kwaliteit van een gebiedsontwikkeling;
- o het stimuleren van onrendabele of complexe ontwikkelingen;
- o het stimuleren van economische ontwikkelingen;
- o het optimaliseren van de inzet van gemeenschapsgeld.

De wens van de gemeente om te participeren in private ontwikkelingen vindt zijn basis en legitimiteit dus in het realiseren van haar beleidsdoelstellingen. Omgekeerd kan in een aantal gevallen een gemeentelijke participatie ook voor de markt wenselijk zijn.

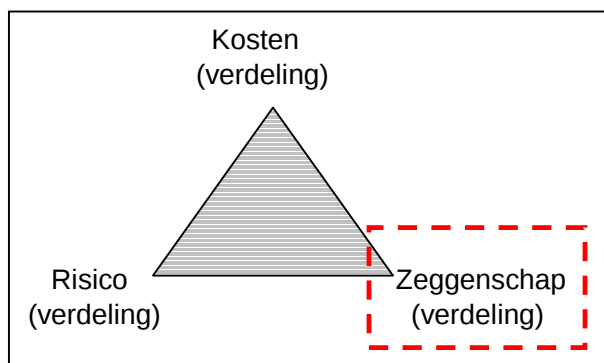
Gemeentelijke deelname kan bijvoorbeeld zorgen voor politiek en ambtelijk commitment, reductie van financiële risico's en inbreng van noodzakelijke expertise.

Het onderwerp waar een participatie betrekking op kàn hebben is zowel de grond- als de vastgoedexploitatie. Het uitgangspunt van dit onderzoek is dat het initiatief van de ontwikkeling bij de marktpartijen vandaan komt en dat de gemeente geen strategische (grond)positie heeft binnen een gebiedsontwikkeling.

Dit private initiatief voor een gebiedsontwikkeling zal in sommige gevallen leiden tot een private grond- en/of vastgoedexploitatie, maar kan ook leiden tot een gezamenlijke privaats-publieke grond- en/of vastgoedexploitatie zoals bijvoorbeeld een joint-venture.

De gedachte achter een participatie is dat de gemeente hiermee zeggenschap kan realiseren en zo invloed kan uitoefenen op onderdelen van de ontwikkeling (sturingswens). Participatie betekent niet per definitie dat de gemeente invloed wil uitoefenen op alle onderdelen van de ontwikkelingen. Haar zeggenschap kan zich beperken tot die plandelen die vanuit haar beleidsdoelstellingen van belang zijn. De gewenste zeggenschap is primair leidend. Kosten- en risicoverdeling zijn hier volgend in.

Afbeelding 5



Als we bijvoorbeeld kijken naar de deelname van de gemeente Rotterdam in de Beurstraverse, dan is de gemeentelijke deelname in het totale project beperkt tot 10% en is haar zeggenschap specifiek en voor 100% gericht op de onderdelen branchering en

onderhoud. De omvang van de deelname kan dus anders zijn dan de omvang van de inspraak op onderdelen.

De aanleiding of mogelijkheid voor een samenwerking met de markt en een deelname in een private ontwikkeling kan variëren. Redenen voor het tot stand komen van een participatie zijn de inbreng van subsidies van gemeentezijde, beperkt gemeentelijk eigendom van grond of vastgoed, inbreng van (publiekrechtelijk) instrumentarium, inbreng van gemeentelijke expertise en bestuurlijk en ambtelijk commitment tijdens een langdurig ontwikkelingsproces.

Bij het tot stand komen van participaties spelen het doel, de legitimiteit, het onderwerp, de sturingswens en de aanleiding/mogelijkheden een rol. Samengevat zijn de kenmerken van een participatie:

- o een financiële deelname van de gemeente;
- o in een private grond- en/of vastgoedexploitatie;
- o met als doel het verkrijgen van zeggenschap op (onderdelen van) de ontwikkeling om zo haar gemeentelijke beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

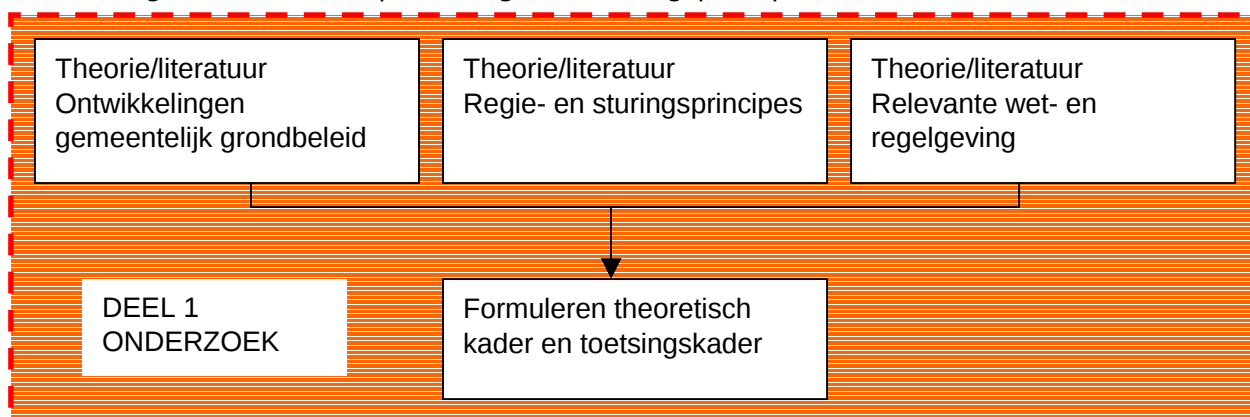
Op basis van deze kenmerken is de volgende definitie geformuleerd voor het begrip participatie:

“Een financiële deelname van de gemeente in een private grond- en/of vastgoedontwikkeling met als doel het verkrijgen van zeggenschap (op onderdelen), door middel van inbreng van kapitaal en/of kennis”

In beschikbare onderzoeken en literatuur, bijvoorbeeld van het Kenniscentrum PPS (2004a), worden de diverse klassieke samenwerkingvormen tussen overheid en markt toegelicht. De participatie kan op basis van bovenstaande definitie aangemerkt worden als een joint-venture model.

2.3 Regie- en sturingsprincipes

Afbeelding 9: onderzoekopzet – regie en sturingsprincipes



In de aanleiding en vraagstelling van dit onderzoek komen nadrukkelijk de begrippen “sturingsmogelijkheden” en “regie” terug. Een verdere verdieping en operationalisatie van deze begrippen is noodzakelijk om de onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden.

2.3.2 De definitie van de begrippen regie en sturing

De begrippen regie en sturing worden zeer vaak gebruikt wanneer de rollen van markt en overheid beschreven worden. Ook worden begrippen regelmatig in één adem genoemd en zijn ze ogenschijnlijk uitwisselbaar.

De Dikke van Dale definieert het begrip *regie* (of regisseren) als "spelleiding of leiden". Het begrip *sturen* wordt in de Dikke van Dale omschreven als "op de gewenste manier laten werken of sturen". Het verschil in definitie zou geïnterpreteerd kunnen worden als een verschil in resultaat. Spelleiding suggereert een onafhankelijke positie waarbij gezorgd wordt voor het ordelijke verloop van een spel (of in dit geval een proces). De uitleg van het begrip sturen suggereert daarentegen een actie die gericht is op het verkrijgen van een vooraf bekend of gewenst resultaat. Een wezenlijk verschil. In het eerste geval is de uitkomst van je handelen onbekend en mede afhankelijk van anderen en in het tweede geval weet je welk resultaat je wilt hebben/bereiken en zorg je zelf dat je het gerealiseerd krijgt.

Korthals-Altes (2004) omschrijft in zijn onderzoek "Organisatie van prestatie, regie in de stedelijke ontwikkeling" de regie rol van de gemeente als volgt: "de regierol van de gemeente is de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan de gebiedsontwikkeling, waaraan ook externe partijen deelnemen, daarbij rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen en het algemeen belang, en gericht op het waarborgen van doelstellingen betreffende kwaliteit, programma, financiën en tijd." Hij onderkent hierbij meerdere partijen en de wens om bepaalde aspecten van een ontwikkeling te beheersen. In deze definitie wordt de regie gekoppeld aan en vermengd met het begrip sturing. Is deze koppeling vreemd? De definitie veronderstelt dat bij ontwikkelingen deelprestaties door de gemeente geëist of vooraf vastgelegd worden (doelstellingen betreffende kwaliteit, programma, financiën en tijd) en dat de gemeente op deze zaken stuurt en resultaatgericht is. De tweede boodschap in de definitie van de regierol is dat het proces afhankelijk is van andere partijen en dat daarmee de uitkomst vooraf nog niet vast ligt. De gemeente is in dat geval "slechts" de regisseur. Korthals-Altes combineert de begrippen en de definities van de Dikke van Dale en geeft hiermee impliciet aan dat deze moeilijk van elkaar los te zien zijn.

De definitie die Akro Consult (2002) hanteert voor het begrip gemeentelijke regie is: "de doelgerichte inzet van gemeentelijke bevoegdheden en middelen, deze inzet is er op gericht om in de wisselwerking tussen betrokken partijen stedelijke vernieuwingsplannen te doen ontwerpen en realiseren."

Volgens de definitie van Akro Consult is de inzet van gemeente gericht op de wisselwerking tussen actoren. Akro Consult hanteert in het licht van de definitie uit de Dikke van Dale het begrip op een zuivere manier. De inzet van de gemeente is gericht op het proces en niet op het realiseren van bepaalde en gedefinieerde resultaten.

Ook de Nota Grondbeleid (2001) doet uitspraken over het begrip regie. In deze nota wordt de volgende definitie gegeven aan het begrip regie: "onder regiefunctie wordt verstaan de mate waarin de gemeente beschikt over mogelijkheden om haar grondgebied in te richten in de vorm waartoe op democratisch gelegitimeerde wijze is besloten."

Bij deze definitie wordt het begrip regie heel duidelijk gekoppeld aan een gewenst resultaat. Regie is volgens de nota de manier om dit gewenste resultaat te behalen. Je

bent dan dus zelf een speler en niet de spelleider. Deze definitie staat haaks op de definitie van Akro Consult en de Dikke van Dale.

De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991) gaan verder in op het begrip sturing. Zij hebben dit gedefinieerd als: "doelconforme beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen." Deze uitleg sluit weer sterk aan bij de spelleiding zoals van Dale, Korthals-Altes en Akro onderschrijven in het kader van het begrip regie.

Het gebruik van de begrippen regie en sturing lijkt dus zeer diffuus. Wel zijn uit de verschillende definities en omschrijvingen een aantal kenmerken te halen. De verschillen zijn vooral gericht op de rollen die de gemeente kan spelen in of bij een ontwikkeling: ben je de spelleider/scheidsrechter of ben je één van de spelers? In het eerste geval kies je een rol waarbij je op onafhankelijke wijze probeert partijen te verbinden. In het tweede geval ben je een van deze partijen en probeer je je eigen doelstellingen en wensen te realiseren in een ontwikkeling.

In de veronderstelling die ten grondslag ligt aan dit onderzoek is het uitgangspunt dat de gemeente één van de spelers is en haar inbreng binnen de ontwikkeling wil borgen.

2.3.3 Operationalisatie van de begrippen regie en sturing

In hun onderzoeken hebben Korthals-Altes (2004), van Gerwen (2006) en Borst (2006) de begrippen regie en sturing verder onderzocht en uitgewerkt.

Korthals-Altes gaat in op de dimensies van regie. Waar heeft regie betrekking op? Hij onderscheid hierbij drie relevante dimensies:

1. heeft de regie betrekking op het proces of project;
2. is de samenwerking publiek, publiek-privaat of privaat;
3. hoe wordt de regierol ingevuld (beleidsafweging): passief sturend, actief gezamenlijk, actief solistisch of geen regie.

Daarnaast geeft de auteur aan dat de keuze voor een regierol wordt bepaald door de competenties van partijen en de condities waarbinnen zij moeten opereren. Deze condities bestaan uit de (grond)positie, de onzekerheden van een ontwikkeling en de complexiteit.

De combinatie van deze aspecten (dimensies en competenties en condities) hebben invloed op de regierol en leiden bij ontwikkelingen daarom in meerdere of mindere mate tot de gewenste effecten (commitment overheid, politieke en ambtelijke betrokkenheid, afdekken van risico's, subsidiekans vergroten, überhaupt start van ontwikkeling, borgen specifieke belangen, et cetera).

De definitie van de participatie valt binnen de dimensies zoals Korthals-Altes deze weergeeft. Het gaat om projectgerichte regie, binnen een privaat-publieke samenwerking met actieve gezamenlijke sturing. Verder zijn de effecten die hij benoemt vergelijkbaar met de meerwaarde en legitimiteit van participatie zoals aangegeven in de aanleiding.

Van Gerwen (2006) noemt in zijn onderzoek naar een tweetal nieuwe sleutelprojecten een aantal verschillende sturingsstrategieën voor sturing in complexe netwerken (via De Bruin en Ten Heuvelhof, 1991). De strategieën veronderstellen alle zes een andere inzet van beleidsinstrumenten door de overheid. Als afgeleide daarvan kunnen zij leiden tot een andere vormgeving van de overheidsorganisatie.

De volgende zes strategieën worden onderscheiden:

1. indirecte en directe sturing: bij directe sturing richt de overheid haar signalen direct naar de andere actor, bij indirecte sturing loopt dit bewust via derden.
2. generieke sturing en fine tuning: sturing op basis van algemeen (generiek) toepasbare regels versus sturingsinstrumenten op maat.
3. gerichte sturing en serendepentisme: sturing op vastgesteld resultaat versus hanteren van sturingstrategie waarbij in onzekere situaties ingezet wordt op het creëren van zoveel mogelijk kansen door toelaten van het toeval.
4. eenzijdige en meerzijdige sturing: bij meerzijdige sturing onderhandelen actoren over de wijze waarop de overheid sturingsinstrumenten zal inzetten. Bij eenzijdige sturing wordt dit opgelegd.
5. netwerkmanagement: strategie die er op gericht is om het netwerk te veranderen zodat sturingsinstrumenten weer effectief gemaakt kunnen worden.
6. netwerk constituerend: strategie die gericht is op het verminderen van het aantal actoren door het samenvoegen van deze actoren, toegespitst op een specifieke opgave.

Wanneer de veronderstellingen ten aanzien van participaties naast deze theorie over sturingstrategieën wordt gelegd, dan zijn een aantal conclusies te trekken. Participaties zijn volgens de definitie van dit onderzoek in ieder geval bedoeld om directe sturing mee te organiseren. Het zal altijd maatwerk zijn, afhankelijk van het project en context waarin de participatie wordt toegepast. Doel van de participatie is om de interactie tussen actoren op gang te brengen en de eenzijdige sturing te doorbreken. Het is zelfs goed denkbaar dat door een participatie van de overheid in een project de kenmerken van het netwerk veranderen en daarmee ook de onderlinge verhouding tussen partijen verandert.

De auteurs Borst (2006) en van Gerwen (2006) hebben in hun onderzoek een analyse en categorisering van verschillende soort sturingsinstrumenten opgenomen. Borst onderscheidt in zijn onderzoek naar de grondhouding van de gemeente drie soorten sturingsinstrumenten:

- o economische instrumenten: instrumenten zoals grondeigendom en subsidies.
- o juridische instrumenten: publiekrechtelijke instrumenten zoals bestemmingsplan, onteigening en de wet voorkeursrecht gemeenten en privaatrechtelijke instrumenten zoals de exploitatieovereenkomst en PPS constructies.
- o communicatieve instrumenten: hieronder verstaat Borst zaken zoals een gebiedsvisie als communicatie instrumenten en bijvoorbeeld voorlichting.

Van Gerwen hanteert een andere ordening van sturingsinstrumenten. Hij onderscheidt hierbij twee soorten:

- o de 1^e generatie sturingsinstrumenten: deze zijn regulerend en juridisch/administratiefrechtelijk en met name eenzijdig. Voorbeelden hiervan zijn bestemmingsplannen en de exploitatieverordening.
- o de 2^e generatie sturingsinstrumenten: deze zijn meerzijdig, gericht op interactie met andere actoren en hier is niet per definitie een bovengeschatte rol van de overheid. Voorbeelden hiervan zijn incentives, communicatieve instrumenten, convenanten en contracten.

Volgens de ordening van van Gerwen is de participatie te zien als een 2^e generatie sturingsinstrument, bedoeld om de interactie tussen markt en overheid te organiseren.

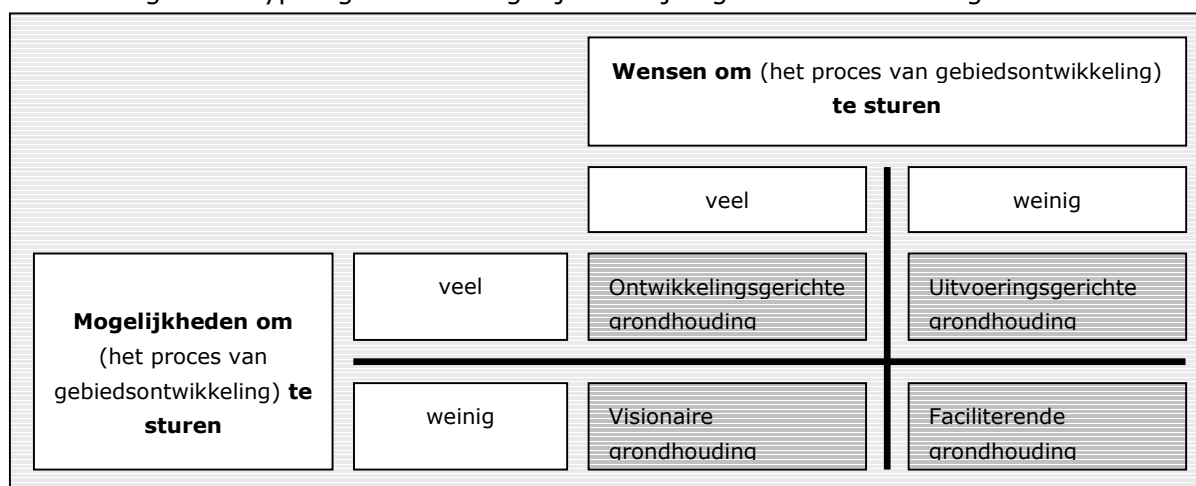
In de ordening van Borst zou de participatie in alle drie de categorieën kunnen worden ingedeeld al naar gelang het bestaansrecht van de specifieke participatie.

Borst (2006) gaat in zijn onderzoek verder in op sturing binnen stedelijke gebiedsontwikkeling. Hij geeft aan dat de context van ontwikkelingen en de wens van de overheid bepalend zijn voor de wijze van sturing. De auteur onderkent in zijn onderzoek een aantal bepalende factoren voor deze gemeentelijke sturingswens. Als afgeleidde van deze wens, de context van een ontwikkeling en de mogelijkheden die de overheid daar binnen heeft, benoemt hij een viertal gemeentelijke mogelijke grondhoudingen binnen gebiedsontwikkelingen.

Volgens Borst zijn de ambities op stedelijke schaal, de doelen in de gebiedsontwikkeling en de kenmerken van de gebiedsontwikkeling factoren die bepalend zijn voor de gemeentelijke *sturingswens*. De auteur koppelt vervolgens de sturingswens van de gemeente aan de *sturingsmogelijkheden*, voortvloeiend uit de context. Hierbij onderscheidt hij de inzet van sturingsinstrumenten, de partners in de gebiedsontwikkeling en de eigenschappen van de gemeente als bepalende factoren.

De confrontatie tussen de sturingswens en de sturingsmogelijkheden leidt volgens hem tot 4 stereotype grondhoudingen bij stedelijke gebiedsontwikkelingen (afbeelding 10). De ontwikkelingsgerichte grondhouding (veel sturingswens en veel mogelijkheden tot sturing), de visionaire grondhouding (veel sturingswens en weinig sturingsmogelijkheden), de uitvoeringsgerichte grondhouding (weinig sturingswens en veel mogelijkheden tot sturing) en de faciliterende grondhouding (weinig sturingswens en weinig sturingsmogelijkheden).

Afbeelding 10: 4 typen grondhouding bij stedelijke gebiedsontwikkeling

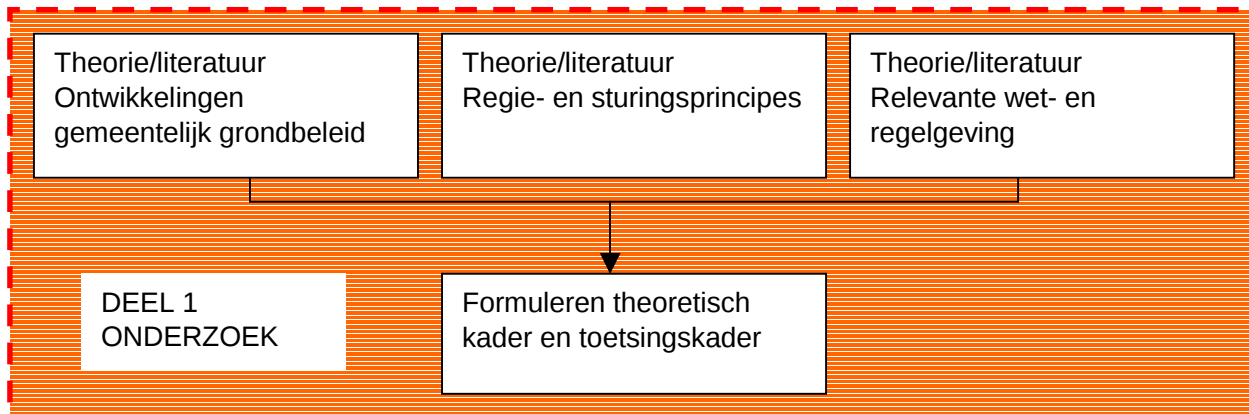


Bron: Borst (2006).

In het perspectief van de onderzoeksvraag van dit onderzoek kan de theorie van Borst gebruikt worden om te bepalen wanneer een gemeentelijke participatie opportuun is. De aanleiding voor een participatie zoals omschreven in het kader van dit onderzoek is nadrukkelijk bedoeld om de sturingswens van de gemeente effectief te maken. Het zou een instrument kunnen zijn waarbij de gemeente van de visionaire grondhouding (gedeeltelijk) in de ontwikkelingsgerichte grondhouding terecht kan komen.

2.4 Wet- en regelgeving

Afbeelding 11: onderzoeksopzet – relevante wet- en regelgeving



In de vraagstelling van dit onderzoek wordt gesproken over de mogelijkheden van gemeentelijke participaties in private gebiedsontwikkelingen. In de eerdere paragrafen van dit hoofdstuk is met name ingegaan op de mogelijkheden van de participatie als sturingsinstrument. Een tweede belangrijk onderdeel van deze vraag heeft betrekking op de mogelijkheid om het instrument te kunnen of mogen inzetten. Om een antwoord op deze vraag te geven is de wet- en regelgeving en jurisprudentie op het gebied van het aanbestedingsrecht en staatssteun in relatie tot “de participatie” geanalyseerd.

2.4.1 Aanbestedingsrecht

De Europese richtlijnen (Diensten en Werken) voor aanbestedingen zijn in het geval van traditionele uitvoering van gemeentelijke taken (het maken van plannen en uitvoering van werken) redelijk inzichtelijk te noemen. De richtlijnen worden onduidelijker bij samenwerking van markt en overheid binnen PPS constructies zo constateert het Kenniscentrum PPS (2005a).

Het kenniscentrum geeft in antwoord hierop aan dat de aard van de plannen of het werk de bepalende factor is bij de vraag of binnen een PPS wel of niet moet worden aanbesteed boven bepaalde bedragen. Hierbij speelt het geen rol of het initiatief voor de samenwerking door de overheid zelf of door een private partij is genomen. Toegespitst op de joint-venture gaat het niet om de mate waarin de overheid participeert in een samenwerkingsverband, maar het gaat om het feit dat de overheid betrokken is bij een ontwikkeling en hierover afspraken maakt met een marktpartij. De aanbestedingsplicht is gekoppeld aan de taken en werken die de joint-venture uitvoert en niet aan de omvang van de gemeentelijke deelneming.

Als deze taken en werken onder het bereik van de richtlijnen vallen dan is aanbesteding per definitie aan de orde. Dit wordt het zogenaamde “doorleggen van de aanbestedingsplicht” genoemd. De enige uitzondering die vanuit Europa Decentraal (2007) wordt aangenomen is het (uitzonderlijke) geval waarbij de “openbare infrastructuur” voor langere tijd niet in handen van de gemeente zal komen.

Toch is er discussie over het publiekrechtelijke karakter van een aantal joint-ventures. Het bekendste voorbeeld hiervan is de ontwikkelingsmaatschappij Vathorst. De lidstaat Nederland heeft aan de Europese commissie aangegeven dat zij deze joint-venture niet als aanbestedingsplichtige dienst ziet omdat zijn niet is opgericht met het doel om te

voorzien in behoeften van algemeen belang. Het tweede argument van de lidstaat is het feit dat de aandelen en stemverhouding niet merendeels in handen van de gemeente zijn.

De essentie van deze discussie zit in de kenmerken die er voor zorgen dat een joint-venture als een publiekrechtelijk orgaan kan worden gezien. Het Kenniscentrum PPS (2005a) geeft aan dat de volgende kenmerken hiervoor relevant zijn:

1. De instelling is opgericht met als doel om te voorzien in behoefte van algemeen belang;
2. De instelling is een rechtspersoonlijkheid;
3. Het is een instelling die of waarvan de activiteiten in hoofdzaak door de Staat, de territoriale of andere publiekrechtelijke instellingen wordt gefinancierd.

In het geval Vathorst wordt deze definitie op de onderdelen 1 en 3 in twijfel getrokken.

Het is lastig om uitsluitel te geven op de vraag of in het geval van gemeentelijke deelnamen nu wel of niet het doorleggen van de aanbestedingsplicht speelt. Enerzijds lijkt het er op dat het resultaat van een gemeentelijke participatie in een private ontwikkeling is dat de aanbestedingsplicht die de overheid van rechtswege heeft wordt doorgelegd naar de marktpartij van een private gebiedsontwikkeling. Door deelname van de gemeente krijgt de ontwikkeling namelijk een publiekrechtelijk karakter en is de gemeente genooddaakt de richtlijn Diensten en Werken te volgen. Anderzijds lijkt bij een minderheidsbelang en beperkte overheidsbemoeienis de doorlegging te omzeilen. Een zorgvuldige verkenning van de mogelijkheden en risico's bij het aangaan van nieuwe deelneming door de gemeente lijkt in ieder geval zinvol, alhoewel in eerste instantie het veilig lijkt om te veronderstellen dat er sprake zal zijn van doorlegging van de aanbestedingsplicht.

2.4.2 Staatssteun

De Europese definitie van staatssteun in het EG verdrag is als volgt: “.. steunmaatregelen van de Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging door begunstiging van bepaalde ondernemingen of producties vervalsen of dreigen te vervalsen, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt, voor zover deze steun het handelsverkeer tussen de lidstaten ongunstig beïnvloedt.”

Het ministerie van VROM (2005a) werkt het onderwerp verder uit in een handreiking. VROM geeft aan dat in de definitie van staatssteun vijf criteria liggen besloten:

1. er is sprake van een voordeel voor een onderneming welke deze niet langs de normale commerciële weg had kunnen verkrijgen;
2. het voordeel wordt met staatsmiddelen bekostigd;
3. er is sprake van een selectief voordeel;
4. het voordeel moet de mededinging (dreigen te) vervalsen;
5. het voordeel heeft een ongunstig effect op het handelsverkeer tussen de lidstaten.

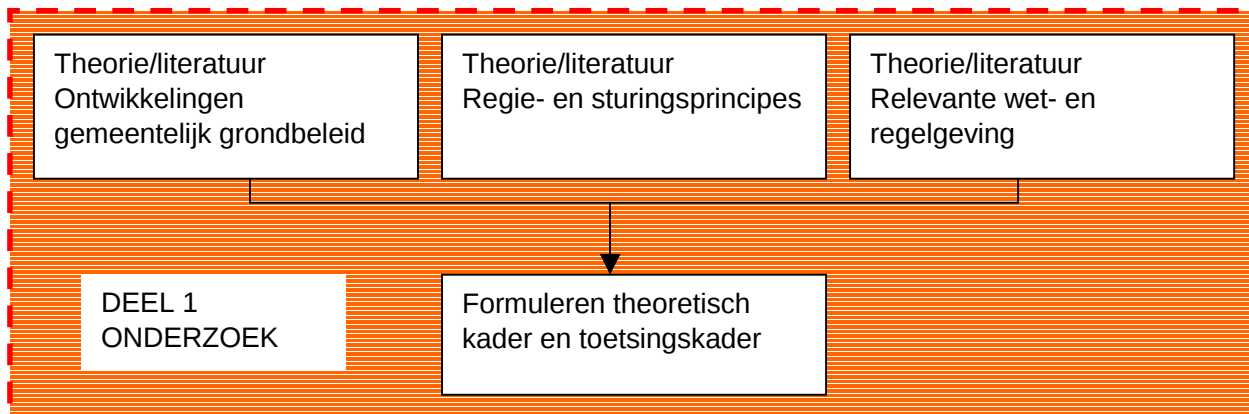
In het geval van gemeentelijke deelnemingen lijkt het gevaar van staatssteun niet direct aanwezig.

2.4.3 Overig

Naast eerder genoemde aandachtspunten bij aanbesteding en staatssteun geldt dat bij een deelneming van de gemeente in een privaatrechtelijke PPS onderneming een toestemming van de provincie of andere hogere overheid nodig is (VROM, 2005b). In de praktijk levert deze toestemming nauwelijks problemen op.

2.5 Toetsings- en theoretisch kader

Afbeelding 12: onderzoeksopzet – theoretisch en toetsingskader



2.5.1 Analyse resultaten theorie

In de eerste paragraaf is geconcludeerd dat door de verandering van project- en proceskenmerken, de terugloop van gemeentelijke middelen en de opkomst van nieuwe partners in het speelveld zorgen voor een toename van de complexiteit en variëteit van ontwikkelingen. Deze veranderingen vragen om een nieuwe benadering van stedelijke ontwikkelingen door gemeenten.

Deze ontwikkelingen zorgen er bijvoorbeeld voor dat het hiërarchische sturingsconcept in toenemende mate wijzigt in een vorm van netwerksturing. Deze ontwikkeling is ook terug te zien in een aantal sturingsstrategieën zoals Van Gerwen (2006) deze beschrijft. Zo wordt "netwerkmanagement" genoemd als strategie waarbij de overheid door middel van bijvoorbeeld inbreng van subsidies zorgt dat haar rol in het netwerk weer relevant wordt en zij daardoor weer effectief kan sturen op het realiseren van haar beleidsdoelstellingen.

Ter verdieping van de onderzoeksvraag van dit onderzoek is de theorie van Borst (2006) bekeken. Deze lijkt bij uitstek geschikt om te bepalen wanneer een gemeentelijke participatie opportuun is. De aanleiding voor een participatie zoals omschreven in het kader van dit onderzoek is nadrukkelijk bedoeld om de sturingswens van de gemeente effectief te maken. Het zou een instrument kunnen zijn waarbij, binnen de gedachten van Borst, de gemeente van de visionaire grondhouding (gedeeltelijk) in de ontwikkelingsgerichte grondhouding terecht kan komen en zo sturingsmogelijkheden krijgt.

In het verlengde hiervan zijn de begrippen regie en sturing bestudeerd. Alhoewel definities en begrippen diffuus blijken, is er wel onderscheid te maken tussen twee verschillende basis uitgangspunten als het gaat om het uitoefenen van invloed. In het ene geval gaat het om het coördineren van processen op een hoger schaalniveau waarbij de uitkomsten vooraf vaak niet duidelijk zijn. De gemeentelijke regisseur kan hierbij gezien worden als de spelleider die er voor zorgt dat de verschillende spelers onder "eerlijke" omstandigheden, binnen de door de gemeente opgestelde spelregels, tot een goed eindresultaat komen. Het andere geval betreft de situatie waarbij de gemeente één van de spelers is en wil sturen op het realiseren van een eigen doelstelling of resultaat. Gekoppeld aan deze verschillende invalshoeken kan vervolgens gesproken worden over

proces- versus projectmanagement, publiek- versus privaatrecht en eenzijdige versus tweezijdige sturing.

De participatie zoals gedefinieerd in het kader van dit onderzoek is een (privaatrechtelijk) sturingsinstrument waarvan verondersteld wordt dat hiermee een situatie van eenzijdige sturing voorkomen of doorbroken kan worden. Het biedt gemeenten dus de mogelijkheid (een deel van de) sturing naar haar toe te halen om zo, in samenwerking met anderen, haar gewenste beleidsdoelstellingen en resultaten binnen een ontwikkeling te kunnen realiseren. Om in de termen van Borst te spreken, een participatie kan er voor zorgen dat de gemeente haar sturingsmogelijkheden vergroot en zo van de visionaire houding in de ontwikkelingsgerichte houding terecht kan komen.

Omdat bij een participatie sprake is van een privaatrechtelijke overeenkomst die wordt aangegaan of een zelfstandige onderneming die wordt opgericht, kan verondersteld worden dat er sprake is van een situatie waarin het eindresultaat van een ontwikkeling al in zekere mate gedefinieerd is. De participatie is als instrument daarom met name geschikt om als speler invloed te kunnen uitoefenen op belangrijke doelstellingen en resultaten en is minder geschikt voor gemeente om haar regierol in algemene zin mee vorm te geven.

Een participatie kan gecategoriseerd worden als een tweezijdig sturingsinstrument waarin een aantal kenmerken van de economische en juridische instrumenten van Borst en de 2^e generatie instrumenten van van Gerwen gecombineerd worden.

Uit de resultaten van de literatuur studie uit hoofdstuk 1 en voorgaande paragrafen van dit hoofdstuk zijn een aantal theoretische benaderingen en definities te vinden die toegepast kunnen worden bij de analyse van de verschillende casestudies.

Zo is onder andere uit het onderzoek van Korthals-Altes (2004) en de Nota grondbeleid van het ministerie van VROM (2001) een toetsingskader af te leiden ten aanzien van het begrip regie en de legitimatie en beleidsdoelstellingen van de gemeente. Uit de onderzoeken van Borst (2006) en van Gerwen (2006) is een toetsingskader af te leiden voor de begrippen sturing, sturingsinstrumenten en sturingsstrategieën.

2.5.2 Kader theorie en toetsing

Uit de studie naar literatuur zijn een aantal terugkerende thema's te herleiden.

Zo onderkennen de verschillende auteurs dat de context van een project bepalend is voor de wijze waarop een samenwerking en de sturing wordt of kan worden vormgegeven.

Borst (2006) geeft dit het meest specifiek weer door te spreken van de sturingswens en de sturingsmogelijkheden. Korthals-Altes spreekt daarnaast over de dimensies van regie waarbij de verschillende onderwerpen waarop deze regie betrekking heeft (beleidsdoelstellingen betreffende kwaliteit, programma, financiën en tijd) worden neergezet. Daarnaast omschrijven auteurs de theorie van sturing, sturingsstrategieën en daaruit volgende sturingswijzen. Er worden hierbij meerdere mogelijkheden onderkend om de sturingswens vorm te geven.

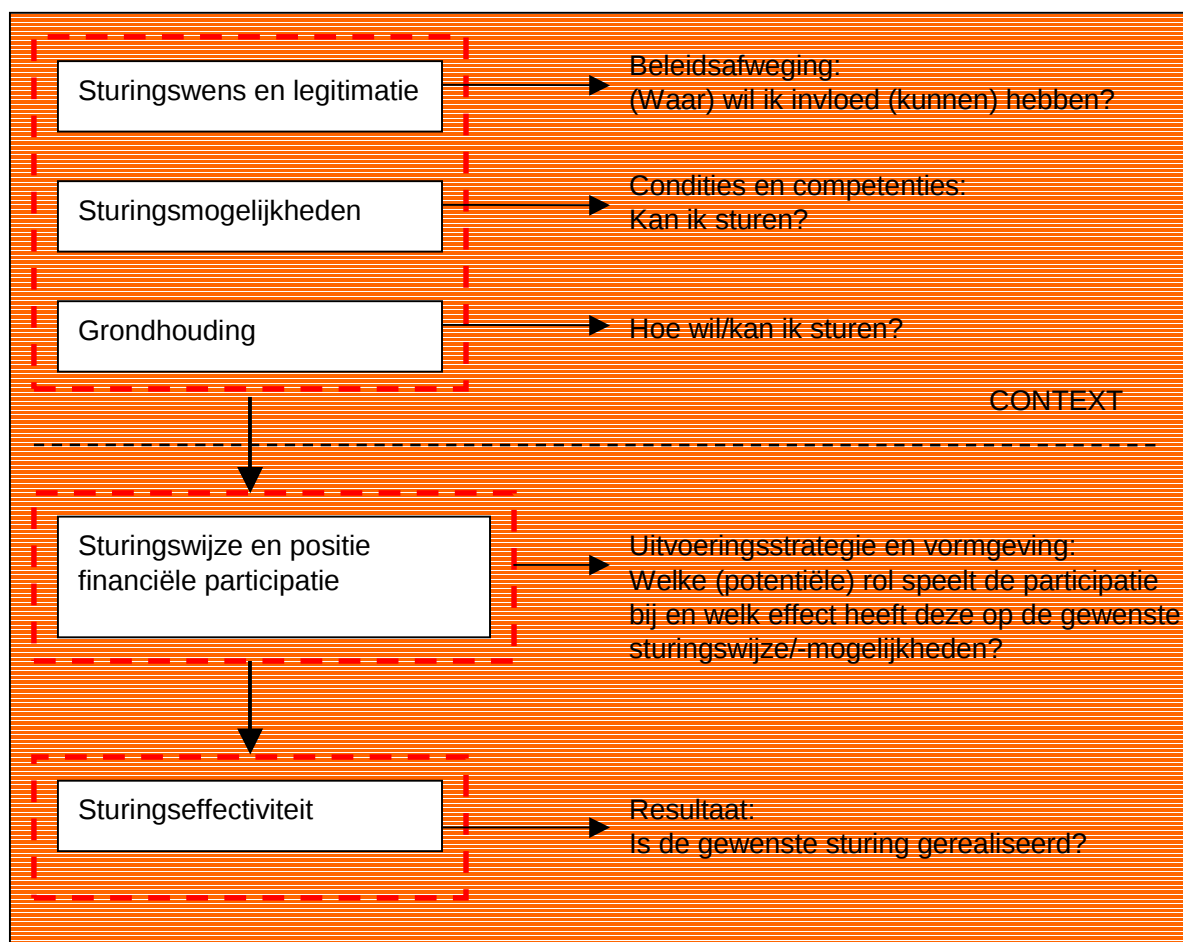
Voor de vraagstelling van dit onderzoek is het van belang om te kunnen bepalen binnen welke context een gemeentelijke participatie een mogelijke manier is om de sturingswens vorm te geven.

Op basis van de uitkomsten uit de literatuurstudie zijn een aantal relevante onderwerpen af te leiden die gebruikt kunnen worden bij de analyse van de praktijkvoorbeelden: de context van de ontwikkeling en de sturingswijze die de gemeente daarbinnen gekozen heeft. Voor de onderzoeksvraag en hypothese van dit onderzoek is het vervolgens van

belang de sturingseffectiviteit van deze sturingswijze te bepalen. De sturingseffectiviteit is daarom als derde element aan het toetsingskader toegevoegd.

Het toetsingskader voor de casestudies kan op basis van het theoretische kader als volgt worden weergegeven:

Afbeelding 13: toetsingskader casestudies



Een toelichting per onderdeel:

2.5.3 Sturingswens en legitimatie, sturingsmogelijkheden en grondhouding

Op basis van de theorie van Korthals-Altes (2004) zal gekeken worden waar de regie of gewenste regie of sturing van de verschillende praktijkvoorbeelden betrekking op heeft. Het proces of het project. Is het een publieke, publiek-private of private samenwerking? Hoe wordt de regierol ingevuld (beleidsafweging): passief sturend, actief gezamenlijk, actief solistisch of geen regie?

Daarnaast wordt voor de cases in kaart gebracht welke beleidsdoelstellingen de gemeente bij aanvang van de samenwerking had. Hierbij zal het onderscheid aangehouden worden zoals Korthals-Altes dit hanteert. Doelstellingen betreffende kwaliteit, programma, financiën en/of tijd.

Het belang van en de legitimiteit voor deelname van de gemeente zal bekeken en geanalyseerd worden op basis van de doelstellingen van het ministerie van VROM (Nota Grondbeleid, 2001). VROM geeft aan dat gemeenten voor de stad een aantal ambities en beleidsdoelstellingen heeft die mede door ruimtelijke ontwikkeling gerealiseerd moeten worden. Deze doelstellingen of ambities zijn zeer wisselend van aard. Er is onderscheid te maken in de maatschappelijke of sociale doelstellingen:

- o doelstellingen gericht op de fysieke kwaliteit van een gebiedsontwikkeling;
- o het stimuleren van onrendabele of complexe ontwikkelingen;
- o het stimuleren van economische ontwikkelingen;
- o het optimaliseren van de inzet van gemeenschapsgeld.

Aan de hand van de benadering van Borst (2006) zal de sturingswens van de partijen in de verschillende cases geanalyseerd worden. De drie factoren die hierbij een rol spelen:

- o ambities op stedelijke schaal;
- o doelen in de gebiedsontwikkeling;
- o kenmerken van de gebiedsontwikkeling;

Het analyseren van de sturingsmogelijkheden van betrokken partijen gebeurt aan de hand van dezelfde benadering op basis van de volgende drie factoren:

- o inzet van sturingsinstrumenten;
- o partners in de gebiedsontwikkeling;
- o eigenschappen van de gemeente.

Naar aanleiding van de uitkomst van deze analyse zal gekeken worden welk type grondhouding de gemeente in de verschillende cases heeft aangenomen. De rol van de marktpartijen zal hier nadrukkelijk bij betrokken worden.

2.5.4 Sturingswijze en positie participatie

Ten aanzien van de sturingswijze die gehanteerd wordt en de positie die de participatie hierbinnen vervult, zijn twee verschillende perspectieven te onderscheiden. Allereerst de sturingsstrategie die in de verschillende cases ten grondslag gelegen heeft aan de wijze waarop de samenwerking is vorm gegeven. Als tweede zijn de instrumenten relevant die zijn toegepast om de strategie te effectueren.

In dit onderzoek wordt specifiek gekeken naar het (potentiële) effect en de positie van een participatie als instrument binnen deze sturingsstrategie.

De sturingsstrategie zal geanalyseerd worden op basis van de indeling van van Gerwen. Hij onderscheidt de volgende 6 strategieën:

- o indirecte en directe sturing;
- o generieke sturing en fine tuning;
- o gerichte sturing en serendepentisme;
- o eenzijdige en meerzijdige sturing;
- o netwerkmanagement;
- o netwerk constitueren.

Om te bepalen met welke sturingsinstrumenten de strategie geëffectueerd is worden de indelingen van zowel Borst als van Gerwen gehanteerd. Hierbij worden de volgende instrumenten onderscheiden:

- o Borst: economische instrumenten; juridische instrumenten; communicatieve instrumenten;
- o Van Gerwen: de 1^e generatie sturingsinstrumenten; de 2^e generatie sturingsinstrumenten.

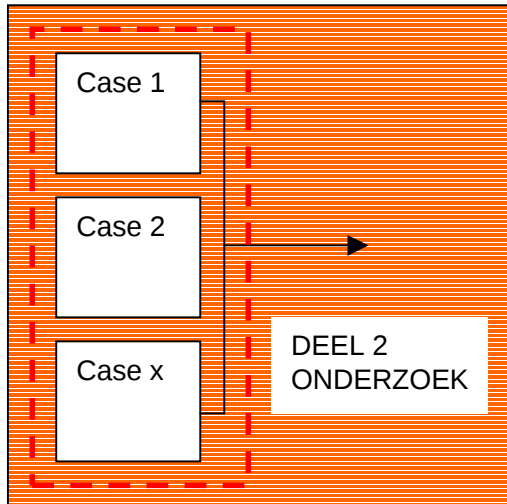
2.5.5 Sturingseffectiviteit

Voor het bepalen van de sturingseffectiviteit is het van belang te weten of de gemeente de gewenst sturing/grondhouding in de gebiedsontwikkeling heeft weten te realiseren. Hierbij wordt gekeken naar resultaten ten aanzien van de sturingsdoelstellingen.

3 DEEL 2 ONDERZOEK: VELDONDERZOEK & INTERVIEWS

3.1 Inleiding

Afbeelding 14: onderzoeksopzet – deel 2 veldonderzoek & interviews



In dit hoofdstuk vindt u deel 2 van het onderzoek. In dit deel zijn de resultaten weergegeven van de studie naar een aantal praktijkvoorbeelden waar participaties in de uitvoering van ontwikkelingen geëffectueerd of overwogen zijn.

Achtereenvolgens vindt u in dit hoofdstuk een toelichting op de selectiewijze van cases en respondenten en een toelichting op de interviews en het veldonderzoek. In het laatste deel van dit hoofdstuk treft u de resultaten aan uit de interviews en het veldonderzoek.

De analyse van de resultaten uit het onderzoek naar de cases vindt u terug in hoofdstuk 4 van dit rapport.

3.1.1 Selectie van cases en interviews

Om de onderzoeksvraag van dit onderzoek te kunnen beantwoorden zijn een viertal cases geanalyseerd op de (on)mogelijkheden van participaties. Hierbij is respondenten gevraagd naar hun ervaringen met betrekking tot deze specifieke case. In de interviews is gesproken over de eventuele keuze voor een gemeentelijke participatie, voorbeelden tijdens de planontwikkeling en –uitvoering waarbij participatie een rol heeft gespeeld of had kunnen spelen, voor- en nadelen van participatie en draagvlak voor het instrument bij respondenten.

Bij de selectie is er voor gekozen om vier ontwikkelingen te selecteren met een aantal vergelijkbare inhoudelijke kenmerken. In alle cases is sprake van herstructurering van een bestaand stedelijk gebied. Alle cases hebben daarmee nadrukkelijk een sociale en maatschappelijke invalshoek omdat er sprake is van bestaande gebruikers en bestaande sociaal-maatschappelijke en ruimtelijke structuren. Deze invalshoek veronderstelt dat deze voorbeelden een hoog politiek profiel en daarmee de wenselijke beïnvloedbaarheid door de gemeente kennen.

Er is bewust voor gekozen om niet alleen voorbeelden te analyseren waar sprake is van een gemeentelijke participatie. Aan deze keuze liggen twee redenen ten grondslag. Het

aantal cases met sociaal maatschappelijke invalshoek in combinatie met een participatie van de gemeente is beperkt. Het was in het kader van dit onderzoek niet mogelijk om vier vergelijkbare voorbeelden te vinden, voor zover een objectieve vergelijkbaarheid al mogelijk zou zijn. Een tweede afweging voor deze keuze is de veronderstelling dat er ook geleerd kan worden van de redenen waarom voor een bepaald voorbeeld juist niet gekozen is voor een gemeentelijke participatie, en de ervaringen/effekten met deze keuze binnen de ontwikkelingen.

Er is dus gekozen voor een selectie van cases waarbij het interessant kan zijn om de waarde van een participatie, geëffectueerd of als afweging binnen het ontwikkelingsproces, als instrument te beoordelen.

De volgende cases zijn geselecteerd:

1. Tarwewijk Rotterdam, herstructurering oude stadswijk. Private ontwikkeling met minderheidsparticipatie van de gemeente, perfect match met de onderzoeksvraag;
2. Groenord Schiedam, herstructurering tuinstad. PPS constructie met verregaande participatie van de gemeente, ook in de vastgoedexploitatie;
3. Leerpark Dordrecht, herstructurering onderwijscomplex. Samenwerkingsvorm van een gezamenlijke corporatie van gemeente en onderwijsinstellingen die de ontwikkeling weer gedeeltelijk in concessie aan een marktconsortium hebben uitgegeven.
4. De Drie Hoefijzers Breda, herstructurering voormalig industrieterrein. Een schoolvoorbeeld van een volledig particuliere ontwikkeling, waarbij de gemeente niet participeert in de ontwikkeling.

Tijdens het houden van de interviews voor deze cases is beoordeeld in welke mate verwacht werd dat de case zou bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag. Zo heeft de Tarwewijk uiteindelijk in het aantal interviews een zwaarder accent gekregen. Dit vanwege de "perfect match" die de case heeft volgens de definitie van participaties in dit onderzoek, namelijk een participatie met een minderheidsbelang. Leerpark Dordrecht bleek minder bij te dragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvraag. De inzet op deze case is hierdoor beperkt gebleven.

De volgende personen zijn geïnterviewd:

Algemeen

- o De heer Joost Lobee, projectontwikkelaar bij Estrade projectontwikkeling

Tarwewijk Rotterdam

- o De heer Peter de Vet, directielid WOM vanuit de gemeente Rotterdam
- o De heer Karel van Berk, directielid WOM vanuit corporatie De Nieuwe Unie
- o De heer Edwin Prince, onafhankelijk procesmanager werkzaam voor de WOM

Leerpark Dordrecht

- o De heer Pieter Bekkers, projectleider gemeente Dordrecht

Groenord Schiedam

- o De heer Wim Wang, directielid WOM namens gemeente Schiedam en corporatie Woonplus
- o Mevrouw Sandra van Riemsdijk, projectleider gemeente Schiedam

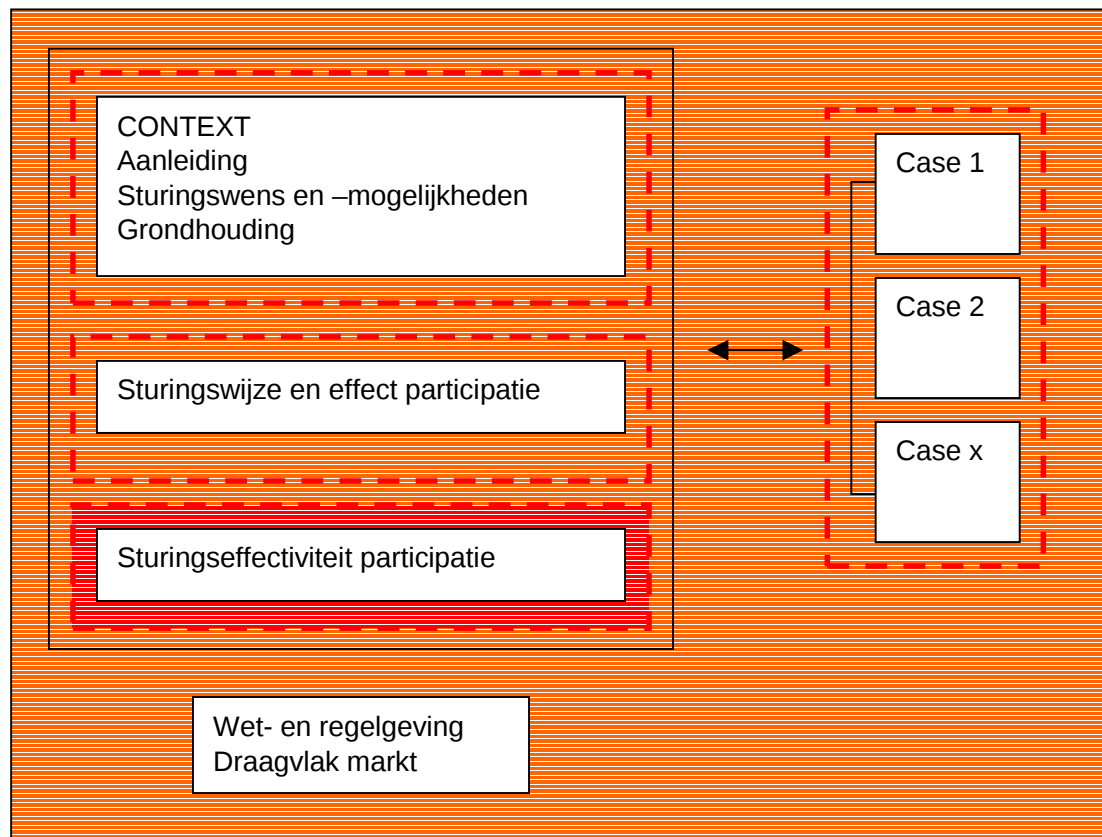
De Drie Hoefijzers Breda

- o De heer Bertwin van Rooijen, projectleider gemeente Breda
- o De heer Tom Horstink, projectontwikkelaar bij AM

3.1.2 Opzet veldonderzoek & interviews

35

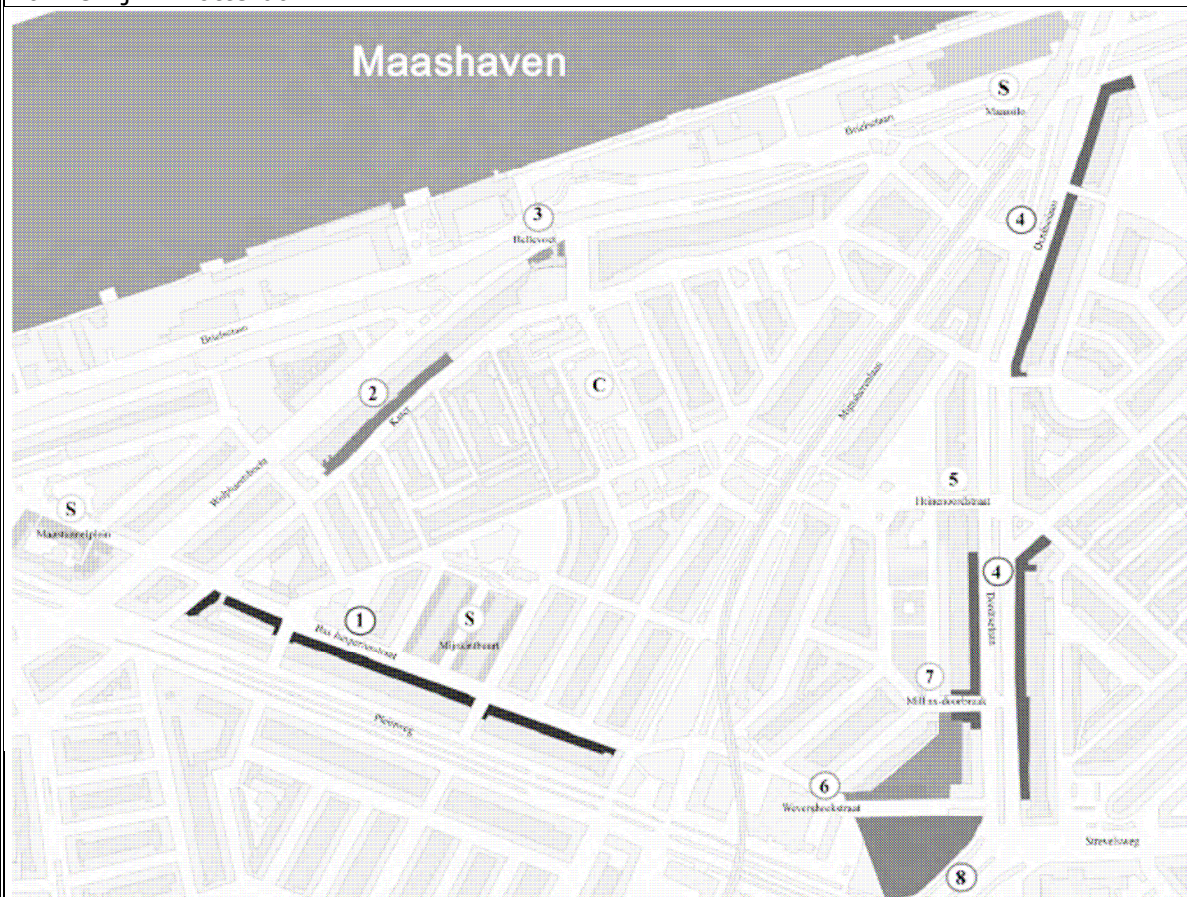
Afbeelding 15: opzet veldonderzoek en interviews



Op basis van de theorie en het toetsingskader uit hoofdstuk twee is bovenstaande opzet voor de interviews opgesteld. In aanvulling op dit kader is een verkenning van de inhoudelijke opgave van de cases meegenomen (facts en figures). Daarnaast zijn de ervaringen van respondenten met eventuele relevante wet- en regelgeving met betrekking tot participaties meegenomen en is gevraagd naar de visie op de toepasbaarheid van participaties als sturingsinstrument, het draagvlak. Het onderdeel sturingseffectiviteit heeft een sterk accent gekregen in het onderzoek omdat dit onderdeel het meest relevant is voor de beantwoording van de vraagstelling van het onderzoek.

Afbeelding 16: factsheet Tarwewijk

Tarwewijk - Rotterdam



Soort ingreep	Herstructurering vooroorlogse stadswijk
Programma	Aanpak 1225 woningen door sloop/nieuwbouw (550) en woningverbetering (675), icm een sociaal en veiligheidsprogramma
Planning	2002 - 2008
Stand van zaken uitvoering	Uitvoering is ver gevorderd
Partners in ontwikkeling	Gemeente Rotterdam, De Nieuwe Unie (corporatie), AM Wonen, ministerie van VROM (dmv subsidie)
Samenwerkingsvorm	Grondexploitatie maatschappij met CV/BV constructie. De gemeente, corporatie en AM Wonen hebben hierin een gelijkwaardig aandeel
Bijzonderheden	www.tarwewijk.nl

3.2.1.1 Context van de ontwikkeling

Aanleiding

In de structuurvisie 2003 voor de Tarwewijk wordt de volgende aanleiding voor het opstarten van een grootschalige herstructurering omschreven: "In delen van de Tarwewijk tekent zich het begin van een verpauperingsproces af. Het vervolg van dit verpauperingsproces heeft de Millinxbuurt al eerder doorgemaakt. Zonder investeringen van overheid, ontwikkelaars en corporaties kan dat ook in de rest van de Tarwewijk gebeuren. Een dergelijk verpauperingsproces kent een wisselwerking van fysieke, economische en sociale elementen. Het begint met slijtage en veroudering waardoor woningen een steeds lagere status op de woningmarkt krijgen. Omdat de eigenaren opzien tegen de grote investering die het opknappen van die woningen met zich meebrengt, zullen zij hun woning proberen te verkopen. Het woningbezit wordt dan vooral aantrekkelijk voor verhuurders die kopen om te speculeren of via kamerverhuur te verhuren. Daarmee komt ook een instroom op gang van nieuwe bewoners die weinig kansen hebben op de woningmarkt. Deze bewoners, waaronder veel nieuwkomers, hebben vaak ook een gering perspectief op andere gebieden (werk, onderwijs). Door het uitblijven van verbetering trekken bewoners die dat kunnen weg om hun heil elders te zoeken. In de buurt ontstaat in korte tijd een snelle omslag in de samenstelling van de bevolking. Er komt een concentratie van bewoners met weinig kansen en mogelijkheden en er ontstaan spanningen tussen groepen die verschillende waarden hanteren. De anonimiteit wordt groter en het zelfregulerend vermogen van een buurt neemt af. In een dergelijke omgeving zullen criminelen zich sneller vestigen met alle gevolgen van dien (drughandel, geweldsmisdrijven)".

Sturingswens van de gemeente

Het belangrijkste doel en wens van de gemeente om met de aanpak van de Tarwewijk te bereiken is het stoppen van de achteruitgang en dit proces om te zetten in een positieve ontwikkeling. Er moest een proces van gentrification op gang gebracht worden opdat de Tarwewijk in aansluiting op de stedelijke ambities een meer doorsnee Rotterdamse wijk gaat worden in plaats van een sterk eenzijdig samengestelde wijk, waar kansarme groepen zijn oververtegenwoordigd.

De concrete doelen van de herstructurering zijn dat de huidige bewoners moeten kunnen doorgroeien in de wijk en dat nieuwe doelgroepen zich in de wijk zullen moeten gaan vestigen. De opgave is om de Tarwewijk op basis van specifieke eigenschappen voor een bepaalde groep woningzoekenden aantrekkelijk te maken. Om dit te bereiken is in de structuurvisie (2003) een plan van aanpak gepresenteerd dat bestaat uit een sociale, economische en fysieke pijler. Deze geïntegreerde aanpak zou het antwoord op de problemen zijn en de toekomstwaarde van de Tarwewijk moeten verbeteren.

Binnen de fysieke pijler van de structuurvisie hebben deze doelen geleid tot een driedledige opgave:

1. een sloop- nieuwbouwprogramma en verbeterprogramma van ca. 1500-2000 woningen van de bestaande voorraad. Deze opgave concentreert zich in de Dordtselaan en de Mijnkintbuurt;
2. het ontwikkelen van nieuwe woningen en andere functies op de knooppunten van de Tarwewijk en langs de Maashaven;
3. het verbeteren van de buitenruimte: de Campus en het balkon naar de Maashaven.

De ontwikkeling heeft een zeer complex karakter vanwege de grote sociale en economische problematiek en heeft daardoor een hoog politiek profiel. De belangen en de bemoeienis van de gemeente zijn evident. Bij deze ontwikkeling is er sprake van een hoge sturingswens.

Sturingsmogelijkheden van de gemeente

De mogelijkheden van de gemeente om te kunnen sturen op de ontwikkeling en uitvoering van de plannen voor de Tarwewijk waren redelijk groot. Ondank het feit dat de wijk bestaat uit een groot aandeel particulier en corporatie bezit, denkt de gemeente dat zij prima in staat was geweest om door middel van subsidies, onteigening en afspraken met de corporatie op actieve wijze de uitvoering van de plannen vorm te geven. De gemeente had dus veel mogelijkheden om zelf te kunnen sturen.

In dit geval was het echter de corporatie die een duidelijke rol naar zichzelf toegetrokken heeft. De redenen hiervoor waren de (vastgoed)belangen in en om de wijk en de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de corporatie voor de Tarwewijk. De corporatie heeft daarom van begin af aan een leidende rol gespeeld bij het opstellen en uitwerken van de plannen uit de structuurvisie. Het initiatief van de corporatie is in een later stadium versterkt door haar samenwerking met AM.

Deze twee marktpartijen hebben er voor gekozen om de samenwerking vorm te geven door twee bedrijven op te richten. Een wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM) voor de ontwikkeling van bouwrijpe grond en het aankopen, verbeteren en verkopen van woningen. In deze WOM zijn de gemeente, de corporatie en AM vertegenwoordigt als aandeelhouder. Daarnaast is een vastgoedontwikkelingsbedrijf opgericht, de OntwikkelingsCombinatie Tarwewijk (OCT), waarin de corporatie en AM aandeelhouder zijn.

De WOM is actief als grondbedrijf en verantwoordelijk voor de productie van bouwrijpe grond. Daarnaast is de WOM actief als corporatie en betrokken bij avv-trajecten (aankoop verbetering verkoop) voor woningbouw. De OCT is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de nieuwbouw/opstalexploitatie. De intenties en afspraken voor de totale herstructurering van de Tarwewijk zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen partijen.

De bijdrage van de gemeente in het ontwikkelingsproces was in eerste instantie vooral publiekrechtelijk van aard. De gemeente is pas als uitvoerende partij in de ontwikkeling gestapt nadat op een later moment bleek dat via de deelname van de gemeente een grote Rijkssubsidie van € 4.5 miljoen te verkrijgen was. Uiteindelijk heeft dit als gevolg gehad dat een deel van de fysieke aanpak wordt uitgevoerd in een gezamenlijk samenwerkingsverband (de WOM) tussen de gemeente Rotterdam, de Nieuwe Unie en Amstelland Ontwikkeling.

Grondhouding van de gemeente

Kijkend naar de theorie van Borst (2006) kan gesteld worden dat de gemeente een grote sturingswens had en redelijk veel mogelijkheden om te kunnen sturen. Volgens Borst had de gemeente in dit geval de ontwikkelingsgerichte grondhouding kunnen aannemen. Door de belangen van de corporatie in het gebied en het consortium dat de corporatie met Amstelland gesloten heeft, is de rol van de gemeente in eerste instantie vooral visievormend (visionair) gebleven. Pas in een later stadium, toen deelname van de gemeente noodzakelijk werd om subsidie te kunnen krijgen, is de gemeente actief in de ontwikkeling gestapt en heeft toen een (gedwongen) ontwikkelingsgerichte houding ingenomen.

3.2.1.2 Sturingswijze & positie participatie

Sturingstrategie

Voor de ontwikkeling van de Tarwewijk is, mede ingegeven door de voorwaarde gekoppeld aan de subsidieverstreking, gekozen voor een CV/BV constructie waarin partijen gezamenlijk uitvoering geven aan de grondexploitatie en renovatie van particulier bezit. In het licht van de sturingsstrategieën die van Gerwen (2006) noemt in zijn onderzoek is hier vanwege de CV/BV constructie in ieder geval sprake van netwerkconstituering als strategie. De gemeentelijke participatie in deze samenwerking is een afgeleide van de wens om, toegespitst op deze specifieke opgave, een apart vehikel voor de ontwikkeling op te richten. Hierdoor ontstaat voor de gemeente een situatie van directe, gerichte en meerzijdige sturing, via een sturingsinstrument op maat (zeggenschap via participatie).

Sturingsinstrumenten

De sturing binnen de ontwikkeling van de Tarwewijk is dus vormgegeven door deze CV/BV constructie waarmee partijen gezamenlijk een deel van de opgave realiseren. Vanuit de gemeente is in dit geval haar financiële deelname het instrument geweest waarmee een deel van zeggenschap heeft verkregen.

Zoals aangegeven zijn de aandeelhouders van de WOM de gemeente, de Nieuwe Unie en AM. Alle drie zijn voor 1/3 aandeelhouder in het totaal. De aandeelhouders van de OCT zijn de Nieuw Unie en AM, beide voor 50%. In de overeenkomst liggen de definities en verdeling van de kostensoorten tussen de WOM en de OCT op hoofdlijnen vast.

De WOM heeft een directeurenoverleg waarin alle relevante zaken besproken en in unanimitieit tussen de drie partijen besloten worden. De WOM heeft een procesmanager in dienst die de dagelijkse gang van zaken, financiële zaken en voorbereiding van het directieoverleg behartigt.

Volgens de categorisering van sturingsinstrumenten door Borst (2006) en van Gerwen (2006) zijn de CV/BV constructie en in het bijzonder de financiële deelname van de gemeente respectievelijk aan te merken als een economisch instrument en een 2^e generatie sturingsinstrument.

3.2.1.3 Sturingseffectiviteit

Alle respondenten geven aan dat de gemeente, vanwege de gekozen verhoudingen en deelname alleen in de WOM, een erg onevenwichtige positie heeft ten opzichte van de andere partijen. Er staat een heel sterk krachtenveld aan de andere kant van twee vastgoedontwikkelaars. Hierdoor ontstaat soms de situatie dat de mening van de gemeente op onderdelen absoluut niet relevant is. In één van de interviews wordt gesteld dat dit niet of juist niet veroorzaakt wordt door de gekozen samenwerkingsvorm en het minderheidsaandeel van de gemeente, maar in grotere mate afhankelijk is van de combinatie van personen in de samenwerking.

De huidige "problemen" in de samenwerking zijn vooral gelegen in de wijze waarop zaken tussen de WOM en de OCT worden verrekend. Er is veel discussie over de hoogte van het rendement van de marktpartijen en over de maximalisatie van kosten door partijen. Bij de gemeente bestaat de indruk dat verliezen ten laste van de WOM worden afgewenteld terwijl in de OCT winsten op vastgoed worden gerealiseerd. De gemeente heeft hierdoor het gevoel dat zij wel een deel van het risico loopt maar hier niet optimaal op kan sturen vanwege het (potentiële) "machtsblok" van de marktpartijen. Door de wijze van samenwerking en verhoudingen tussen partijen is er volgens de respondenten aan de voorzijde conflict georganiseerd. Daarnaast wordt er verwacht dat

de drie partijen unaniem besluiten over zaken. Dit is een illusie omdat de doelen van partijen per definitie verschillen. In gevallen waarbij het slecht gaat met de ontwikkeling (nu het geval in de Tarwewijk) vallen partijen altijd terug op "zichzelf". Dit levert dan sneller een conflict op.

Eén van de geïnterviewden stelt dat het besluitvormingsproces wellicht beter zou lopen wanneer er gekoppeld aan de WOM een directeurenoverleg was ingesteld (directies OBR, AM en bestuurder DNU). Een dergelijke overleg had het proces flink kunnen stroomlijnen. De directies zijn vaak beter in staat om out of the box te denken, en handelen vanuit een algemeen belang. Daarnaast hebben zij vaak op andere locaties en bij andere projecten afhankelijkheden ten opzichte van elkaar. De huidige directieleden zijn meewerkend voorman en zitten teveel in het project.

Afbeelding 17: Project Heinenoord in de Tarwewijk



Er wordt wel geconstateerd dat er duidelijk sprake is van een gezamenlijke ambitie op onderdelen, men is dan ook tot elkaar veroordeeld. Respondenten denken dat bij een minder verregaande samenwerking partijen wellicht al uit elkaar gegaan waren. De gezamenlijke onderneming heeft dus een (ver)bindend effect. Eén van de respondenten geeft aan dat hij het van essentieel belang vindt dat bij een samenwerking partijen een gezamenlijke visie hebben op een buurt stad of wijk. Deze gezamenlijke visie moet voortdurend leidend zijn bij een eventuele discussie. Het is de basis voor je samenwerking. Meestal is het zo dat alle partijen een ander profiel en doelstellingen hebben.

De ontwikkelaar AM is in de Tarwewijk niet vanuit een overtuiging in de samenwerking gestapt. Het was puur strategisch om op langere termijn vulling van hun portefeuille te regelen. Dit levert soms conflict op. Hij denkt dat bij een samenwerking tussen partijen

de combinatie van profielen en doelstellingen een cruciale rol speelt inzake het succes. Een bepaalde combinatie van partijen en profielen/doelstellingen levert bij voorbaat spanning en conflict op. Zijn mening is dat dit met name in de WOM Tarwewijk speelt en deels de "problemen" veroorzaakt. Doelstellingen lopen te ver uiteen en partijen vullen elkaar onvoldoende aan, danwel overlappen elkaar teveel in competenties. Hierdoor ontbreekt een stuk meerwaarde in de samenwerking.

Bij de WOM zie je duidelijk een vermenging van rollen. Iedereen is overal een beetje van. Hierdoor krijg je een competentie strijd, creëer je wantrouwen en gaan er per definitie dubbels ontstaan in werkzaamheden als een soort "controle mechanisme". Meerwaarde ontbreekt daardoor voor een deel. Ook wordt geconstateerd dat deze verregaande samenwerkingen in een aparte onderneming per definitie weerstand bij de bestaande (gemeentelijke) organisatie op roept. Men blijft altijd de behoefte houden om op onderdelen mee te doen of te controleren.

Partijen ervaren de rol van de gemeente als sterk wisselend. De ene keer is deze actief en dan weer facilitair. De gemeente heeft meestal wel "de visie" maar kan nog wel eens wisselen in haar doelstellingen, zeker op operationeel niveau.

Twee van de geïnterviewden noemen als grootste nadeel van constructies met verregaande overheidsbemoeienis en met teveel partijen, dat er dan teveel moet worden vastgelegd om een en ander goed te laten lopen (vooraf organiseren van je wantrouwen). Door dit soort constructies beperk je de handelingsvrijheid van partijen en stimuleer je partijen niet tot hun volste kunnen. Creativiteit verdwijnt uit het proces wat de kwaliteit van het eind product minder maakt, suboptimaal. Je bereikt als overheid dan dus juist het tegenovergestelde.

De ervaring met de WOM bij partijen is dus wisselend. Het wordt steeds duidelijker dat de problemen rondom de Tarwewijk groter zijn dan de wijk zelf. Het succes van het slagen van de herstructurering van de wijk is grotendeels afhankelijk van het flankerende beleid waar de gemeente verantwoordelijk voor is. Naast de concrete fysieke ingrepen op buurt- of wijkniveau is een stedelijke aanpak op een groot aantal van andere terreinen noodzakelijk (sociaal-maatschappelijk, handhaving etc). Ten tijde van de oprichting van de WOM was dit besef niet aanwezig. De partners binnen de Tarwewijk beginnen steeds meer te beseffen dat het een gezamenlijke ontwikkelingsopgave is die alleen door een constructieve samenwerking kan slagen. De gemeente vanwege het noodzakelijke flankerende beleid, de corporatie vanwege het tijdelijke en permanente beheer van vastgoed en de ontwikkelaar vanwege de marktkennis en concrete ontwikkelingen.

Een voordeel van de participatie van de gemeente in de WOM is volgens de respondenten dat daardoor het commitment van de gemeente geborgd is. Het heeft door middel van de subsidie in ieder geval een financieel voordeel opgeleverd. De Tarwewijk is daarnaast ook een zeer complexe opgave, waarbij zware interventies nodig waren. Actieve betrokkenheid van de gemeente is daarom noodzakelijk. Men gelooft wel dat zonder de inzet van de gemeente de ontwikkeling waarschijnlijk niet in deze vorm van de grond gekomen was. Of dit noodzakelijk in de vorm van een participatie had moeten vragen de geïnterviewden zich af. Het geld van de gemeente was in ieder geval het duwtje in de rug (durf kapitaal/risicovermindering), daardoor is de ontwikkeling op gang gekomen. De rest is uiteindelijk een afgeleide.

Uit de interviews valt te constateren dat de gemeente tot op heden prima in staat is geweest om haar stedelijke ambities en doelen in de gebiedsontwikkeling te realiseren in

de Tarwewijk. De participatie van de gemeente in de WOM lijkt hier echter geen doorslaggevende rol bij te spelen. De gemeente heeft haar ambities en doelen grotendeels via haar publiekrechtelijk inbreng in het proces kunnen borgen.

3.2.1.4 Wet- en regelgeving & draagvlak markt

Aanbestedingen & staatssteun

Over staatssteun en aanbestedingsrisico's is bij de oprichting van de WOM geen aandacht besteed. De buitenruimte wordt openbaar aanbesteed door de WOM. Verder zijn geen bijzonderheden te noemen.

Draagvlak markt

Volgens respondenten zijn er op dit moment ontwikkelingen gaande waardoor de participaties zoals deze de afgelopen jaren zijn ontstaan, straks niet meer mogelijk zijn. Door aanscherping van de Europese wetgeving en het recente Arroux arrest zal de PPS, zonder voorselectie, zeer waarschijnlijk worden uitgesloten. Door deze wijziging van krachtsverhoudingen verwachten respondenten op langere termijn dat bepaalde samenwerkingsvormen weer gaan verdwijnen.

Respondenten vinden de dubbelrol van de gemeente in de WOM lastig. De gemeente is zowel van het publieke als (door de samenwerkingsconstructie) van het private. Hierdoor ontstaat onbedoeld en soms onbewust een dubbele agenda in het proces. Dit levert spanningen op.

De veronderstelling dat je via privaatrecht je publiekrechtelijke rol kan doen gelden is onterecht volgens één van de geïnterviewden. Dit impliceert een maakbaarheid van zaken die er volgens hem niet is. Hij vindt dat de rol van de overheid zuiverder moet zijn/worden. Overheid moet visie vormen, kaders stellen, randvoorwaarden meegeven en dit gewoon regelen met de instrumenten die daarvoor bedoeld zijn zoals het bestemmingsplan. Durf zaken los te laten aan de markt (bij bewezen kwaliteiten). De primaire rol van de gemeente is de publieke. Private uitstapjes moeten hier te allen tijde aan ondergeschikt zijn. In de situatie van de WOM kun je als gemeente hierdoor in conflict komen met jezelf. Hoe verantwoord je dit aan je burgers?

Mocht in de toekomst bij vergelijkbare ontwikkelingen toch voor een samenwerkingsvorm met een participatie van de gemeente worden gekozen, dan pleit men er voor om te streven naar een gelijkwaardige risicospreiding tussen partijen. Dit houdt dus concreet in dat grond en vastgoedexploitatie gezamenlijk bekeken moeten worden. Tevens is gebleken dat bij het samen voeren van een dergelijke onderneming het van belang is dat het kennisniveau van de partijen gelijkwaardig is. Iedereen heeft uiteraard zijn eigen kennis, maar men moet voldoende inzicht hebben in de werkzaamheden van de anderen en hierover kunnen meepraten en -denken.

Differentiatie van het risico en zeggenschap naar onderdelen van de ontwikkeling zien respondenten niet zitten. Volgens hen zit de kracht juist in de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het totaal. Hierdoor krijg je goede discussies en meer creativiteit. Dat iedere partij vervolgens zijn eigen kerncompetenties binnen dat geheel heeft is logisch. Als iedere partij zich weer op haar eigen kerncompetenties gaat richten dan trek je de samenwerking uit elkaar en haal je de meerwaarde er uit.

Respondenten kunnen zich voorstellen dat participatie voor de gemeente interessant kan zijn vanwege het financiële gewin. Aan de andere kant, als je dit van te voren kunt bedenken, waarom dan niet gelijk vooraf afrekenen?

Overig

Het aanstellen van een statutair directeur had in de WOM Tarwewijk ook kunnen helpen. Vanwege de verregaande bevoegdheden van een dergelijk persoon haal je de discussie uit de samenwerking omdat niet voor ieder besluit unanimiteit nodig is.

Twee van de respondenten zijn er van overtuigd dat de gemeente via haar grondbedrijf de lange termijn invloed in de stad moet proberen te garanderen. Strategische posities inkopen/verwerven is hierbij het middel, niet meer het participeren in private ontwikkelingen.

Realiseren van je gemeentelijke beleid kan volgens de externen beter via realisatie van projecten in concessie. Je stelt vooraf je eisen. Dit dwingt de gemeente ook om deze goed en helder te formuleren. Je rekent gelijk af en hebt dus geen risico meer. Concessies leveren wel een lange termijn commitment van de markt op, waardoor de kwaliteit van je ontwikkeling geborgd is.

Afbeelding 18: factsheet Leerpark

Leerpark - Dordrecht	
	
Soort ingreep	Herstructurering en verdichting bestaand groot onderwijscomplex
Programma	50.000m2 scholen en sportcomplex, 24.000m2 bedrijfsruimte, waarvan 9000m2 onderwijsleerbedrijven, 11.000m2 kantoren, 2.000m2 detailhandel, 2.000m2 overige voorzieningen, 40.000m2 openbare ruimte, 450 woningen
Planning	Ontwikkeling is opgestart in 1996, oplevering 2013
Stand van zaken uitvoering	Inmiddels is 1 school al opgeleverd en is een andere school in aanbouw. Ook de commerciële functie worden momenteel gerealiseerd.
Partners in ontwikkeling	Het Da Vinci College (MBO), het Wartburg College (VMBO), het Stedelijk Dalton Lyceum (VMBO), het Insula College (VMBO) en de gemeente Dordrecht
Samenwerkingsvorm	Corporatie van gemeente en schoolbestuur, volledige ontwikkeling inclusief vastgoed is door de corporatie door middel van aanbesteding bij marktconsortium neergelegd.
Bijzonderheden	http://cms.dordrecht.nl/leerpark

3.2.2.1 Context van de ontwikkeling

Aanleiding

In de "Visie op het onderwijs" van de gemeente Dordrecht (2003) wordt aangegeven dat het onderwijs binnen de gemeente Dordrecht een aantal specifieke problemen kent zoals bijvoorbeeld de wijze van huisvesting van een groot aantal scholen die niet aangepast is aan de huidige omstandigheden en onder de maat is voor modern onderwijs. Of om de noodzaak om effectiever en beter georganiseerd met de partners aan de slag te gaan met beleidsterreinen gericht, op verbetering.

De onderwijsinstellingen hebben een aantal jaren geleden het initiatief genomen om in overleg met de gemeente te bekijken hoe de problemen opgelost konden worden.

Sturingswens van de gemeente

Een van de initiatieven van de gemeente om deze problemen aan te pakken is de ontwikkeling van het "Leerpark Dordrecht". De missie van de gemeente en een aantal onderwijsinstellingen is het concept "Leerpark" tot ontwikkeling en tot bloei te brengen.

Een Leerpark dat staat voor een vervlechting van de functies leren, werken, ondernemen, wonen en ontspannen, in een centraal ontwikkelingsgebied dat een sfeer van jeugdige vernieuwing uitademt. Hierbij is het de bedoeling dat toekomstgericht onderwijs de basis vormt voor de functies leren, werken en ondernemen, met als doel een sterke en innovatieve kenniseconomie met positieve effecten op de regionale arbeidsmarkt.

Het doel van de gebiedsontwikkeling van de gemeente en onderwijsorganisaties is het versterken van de onderwijsfunctie door het organiseren van een volledige "beroeps kolom" en het creëren van een broedplaats met ruimte voor kennisuitwisseling en – creatie. Het Leerpark Dordrecht gaat bestaan uit meer dan alleen de onderwijsfunctie. De plannen voorzien tevens in ontwikkeling van woningbouw, bedrijfs- en kantoorruimte. Een tweede doel van de gemeente is dan ook het realiseren van stadswijk met onderwijsvoorzieningen met een hoogwaardige plankwaliteit.

Het Leerpark is een samenwerkingsverband van het Da Vinci College (MBO), het Wartburg College (VMBO), het Stedelijk Dalton Lyceum (VMBO), het Insula College (VMBO) en de gemeente Dordrecht. In Leerpark Dordrecht blijven de verschillende scholen bestaan. Er is geen sprake van een fusie van scholen tot één massale onderwijsfabriek. De identiteiten van christelijk en openbaar onderwijs blijven behouden. Het Leerpark wordt gerealiseerd in samenspraak tussen leerlingen, docenten, onderwijsinstellingen, brancheverenigingen, bedrijven, gemeentelijke diensten, gemeentebestuur, omwonenden en andere betrokkenen. Het Da Vinci College en de gemeente vormen samen de Coöperatie Ontwikkeling Leerpark. Deze is opdrachtgever voor de bouw van het Leerpark door Proper-Stok Ontwikkelaars en Heijmans. Een belangrijk doel van de corporatie is het genereren van een maximale financiële marktbijdrage voor de realisatie van de onderwijsvoorzieningen en het bereiken van kostprijsbewuste ontwerpen.

De gemeente Dordrecht heeft bij deze gebiedsontwikkeling van begin af aan vanwege het maatschappelijke belang de wens gehad om actief te sturen op de ontwikkeling. Deze sturingswens komt mede tot uiting door de verregaande samenwerking die de gemeente voor deze ontwikkeling is aangegaan met de onderwijsinstellingen.

Een ander aspect van de ontwikkeling was de zeer complexe milieutechnische situatie rondom de ontwikkeling.

Sturingsmogelijkheden van de gemeente

De sturingsmogelijkheden van de gemeente bij de ontwikkeling van het Leerpark zijn erg groot geweest. In het gebied waren de gemeente en het Da Vinci College namelijk de twee enige grondeigenaren. Naast de reguliere publiekrechtelijke invloed had de gemeente daarmee tevens een sterke grondpositie om de ontwikkeling actief ter hand te nemen. De corporatie heeft echter in een later stadium een groot deel van uitvoering bij een marktconsortium neergelegd waarmee bewust van een deel van de sturingsmogelijkheden afstand gedaan is.

Grondhouding van de gemeente

De gemeente Dordrecht heeft volgens de theorie van Borst (2006) bij deze ontwikkeling zowel een grote sturingswens als ook veel sturingsmogelijkheden. Dit heeft de gemeente de mogelijkheid gegeven te kiezen voor een ontwikkelingsgerichte grondhouding. Het mag duidelijk zijn dat de gemeente Dordrecht hier als uitgangspunt voor gekozen heeft, hoewel in een later stadium weer een groot deel van de ontwikkeling aan de markt is overgedragen.

3.2.2.2 Sturingswijze & positie participatie

Sturingstrategie

Voor deze ontwikkeling hebben de gemeente en het Da Vinci College zich georganiseerd in de corporatie Leerpark. De inbreng van beide partijen in deze corporatie waren hun gronden en risicokapitaal. Beiden als partijen gelijkwaardig risicodragend partner. De corporatie heeft vervolgens de ontwikkeling van het vastgoed en de aanleg van de openbare ruimte door middel van een Europese tender aan een combinatie van marktpartijen gegund. De gemeente heeft voor deze wijze van aanbesteden gekozen omdat de verwachting was dat door de combinatie van vastgoed en grondontwikkeling de beste prijs gerealiseerd kon worden, daarnaast kon met deze wijze van aanbesteding voor de corporatie in één keer een groot deel van het risico (vastgoedrisico) geëlimineerd worden.

De corporatie van gemeente en onderwijsinstellingen voert voor de ontwikkeling wel zelf de grondexploitatie. De meeste (financiële) zaken zijn door middel van de tender al vastgelegd (prijs voor de buitenruimte en gronduitgifte). De dynamiek binnen de grondexploitatie wordt alleen nog veroorzaakt door eventueel meer en minder werk.

De grondexploitatie is buiten de tender gehouden omdat het grondbedrijf graag zelf de grondexploitatie wilde voeren. Daarnaast had de gemeente samen met het Da Vinci College al de grond in eigendom. Vanuit die positie was het betrekken van een derde partij in de grondexploitatie geen optie. De gemeente heeft nooit overwogen om in de exploitatie van het vastgoed te participeren. Het grote risico (120 miljoen investering) was juist de reden om dit volledig bij de markt neer te leggen en zo dit risico af te wentelen (markt heeft plicht om producten op vastgesteld tijdstip te leveren). De gemeente staat nog steeds achter deze keuze en ziet achteraf geen reden om dit anders gewild te hebben.

De gemeente heeft bij de ontwikkeling van het Leerpark een tweeledige strategie gevoerd. De oprichting van de corporatie samen met het Da Vinci College en gezamenlijke participatie bij de uitvoering kan aangemerkt worden als een vorm van netwerkconstituering. Hierdoor ontstaat voor de gemeente een situatie van directe, gerichte en meerzijdige sturing, via een sturingsinstrument op maat. Naar het consortium van marktpartijen heeft de corporatie gekozen voor een vorm van eenzijdige sturing. Door middel van de aanbesteding zijn de eisen van de corporatie

vooraf hard neergelegd en in contracten vastgelegd. Het afwijken van deze afspraken is in principe niet toegestaan. Eventuele interactie tussen partijen is het gevolg van onvoorzien of noodzakelijk meer of minder werk.

Afbeelding 19: impressie van toekomstig plein bij Da Vinci College



Sturingsinstrumenten

Bij de aanbesteding heeft de corporatie middels een zogenaamde “aanbestedingsdoos” de randvoorwaarden voor ontwikkeling meegegeven aan de marktpartij. De randvoorwaarden hadden te maken met het programma, grond- en verkoopprijzen, de procedures voor de onderwijsontwikkeling en bouwplanning (oa verplichte momenten grondaafname), eisen over de aanleg en kwaliteit van de buitenruimte en het parkeren plus infra. Deze voorwaarden waren niet in ontwerp maar in kwantitatieve en kwalitatieve eisen vastgelegd. De vrijheid van de marktpartijen lag met name in het ontwerp en uitwerking van het concept. In het contract met de markt is het bouwtempo en zijn de afname prijzen vastgelegd. De faseringsafspraken werken naar tevredenheid en prijzen blijken achteraf heel scherp.

De activiteiten van de corporatie bestaan met name uit het toetsen van de uitvoering van de opdracht (programma, procedureel). Overige zaken liggen bij de markt. Wanneer één van de partijen in wijziging op de aanbesteding verandering wil doorvoeren dan wordt hierin onderling overleg/onderhandeling gekeken of dit mogelijk is, hoe groot de meerkosten zijn en wie deze betaalt.

De samenwerking met het Da Vinci College en de deelname van de gemeente in de gezamenlijke corporatie kan gecategoriseerd worden als een economisch sturingsinstrument of een 2^e generatie sturingsinstrument. De samenwerking tussen de corporatie en de marktpartijen is te categoriseren als een juridisch of 2^e generatie sturingsinstrument.

3.2.2.3 Sturingseffectiviteit

Door de wijze van ontwikkelen van het Leerpark heeft de corporatie in één keer een goede totaal deal gesloten met optimaal financieel resultaat en zo weinig mogelijk risico, en dat voor een zeer complexe ontwikkeling (milieutechnisch). De duidelijke definitie van de resultaten aan de voorzijde van de ontwikkeling zorgen er voor dat de gemeente tijdens de ontwikkeling nauwelijks tegen zaken aan loopt waar zij nog invloed op wil uitoefenen. De sturing van de gemeente heeft volgens de projectleider Leerpark aan de voorzijde van de ontwikkeling plaatsgevonden en zorgt er voor dat deze behoefte nu niet

meer aanwezig is. De gemeente heeft op deze wijze het realiseren van haar algemene beleidsmatige en concretere financiële doelen en ambities geborgd.

De gemeente geeft aan dat nu één marktpartij volledig verantwoordelijk is voor het ontwikkelingstraject. Dit levert een lange termijn commitment van de marktpartij op omdat de partij daardoor belang heeft bij samenhang en kwaliteit van de volledige ontwikkeling (oa vanwege verkoop/beleggingen). De gemeente constateert ook dat deze marktpartij een beter plan ontworpen heeft dan het oorspronkelijke gemeentelijke plan. Als enige nadeel van de wijze van ontwikkeling noemt de projectleider de financiële tegenvallers in de grondexploitatie. Deze blijven politiek gevoelig en moeilijk aan de raad uit te leggen en kunnen niet worden gecorrigeerd vanwege de gefixeerde afspraken met de ontwikkelende partijen.

Hoewel tijdens de planontwikkeling de politiek sterk verdeeld was over de ontwikkeling is de ervaring nu dat men geen wens heeft om nog een sterke stem/sturing tijdens de uitvoering te hebben. Door de wijze van organisatie van de ontwikkeling heeft de politiek aan de voorzijde aangegeven welke zaken zij relevant vindt en met de aanbesteding geborgd dat deze gerealiseerd zullen worden. Sturings- of wijzigingsmogelijkheden zijn nu nog beperkt aanwezig maar vragen overleg (onderhandeling) tussen partijen en hebben verrekening van kosten en opbrengsten tussen partijen tot gevolg. De projectleider van de gemeente gelooft niet dat het toepassen van een participatie een aanvullend voordeel in dit proces/project had opgeleverd. Daarnaast had een verregaande samenwerking van de corporatie met de marktpartijen een aantal van de huidige voordelen teniet gedaan. Er zit volgens de projectleider wel een duidelijke meerwaarde in de samenwerking tussen de gemeente en het Da Vinci College.

Door de participatie van het Da Vinci College in de corporatie Leerpark samen met de gemeente heeft de school veel belang bij ontwikkeling. Men deelt immers evenredig in het grondexploitatie resultaat. Deze bestuurlijke aandacht vanuit de school is positief voor het proces. Daarnaast heeft het als voordeel voor de school dat zij op andere plaatsen in de stad makkelijk zaken geregeld krijgt door haar partnerschap met de gemeente (bijvoorbeeld de ontwikkeling van "leerbedrijven"). Deze participatie is vanuit de optiek van de gemeente zeker geslaagd.

Uit het interview is te constateren dat de gemeente tot op heden prima in staat is geweest om haar stedelijke ambities en doelen in de gebiedsontwikkeling te realiseren in het Leerpark Dordrecht. De participatie van de gemeente in de corporatie levert hier slechts een bescheiden rol in omdat de sturingsmogelijkheden van de gemeente al groot waren. De samenwerking met het Da Vinci College in de corporatie heeft eerder als doel het bevestigen van de gezamenlijke ambities van partijen en de juridische organisatie van de ontwikkeling, dan dat de participatie een rol speelt in het kader van invloed vergroting aan de zijde van de gemeente. De gemeente heeft haar ambities en doelen grotendeels via haar publiekrechtelijke inbreng in het proces kunnen borgen.

3.2.2.4 Wet- en regelgeving & draagvlak markt

Aanbestedingen

Door deze manier van aanbesteden heeft de corporatie Leerpark in één keer de aanbesteding van alle onderdelen geregeld en hoeft in het verdere traject alleen nog maar zaken gedaan te worden met één marktpartij (Heijmans/Proper Stok).

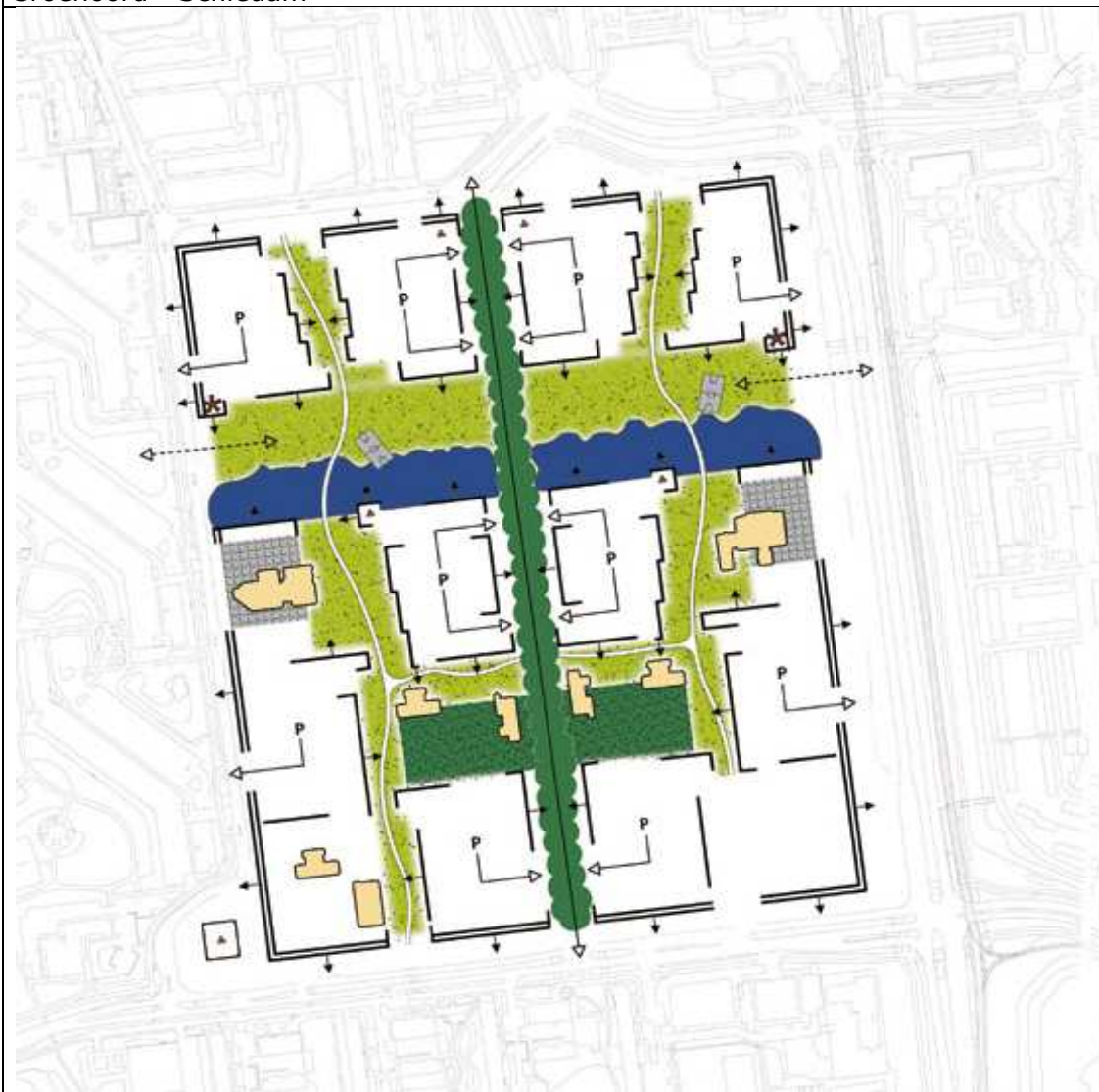
Draagvlak markt

Er was veel belang voor de aanbesteding van de ontwikkeling vanuit de markt. Er was vanuit de gemeente geen interesse voor een meer verregaande samenwerking met de markt.

49

Afbeelding 20: factsheet Groenord

Groenord - Schiedam



Soort ingreep	Herstructurering naoorlogse woonwijk
Programma	Tussen 2002 en 2010 bouwt WOGroenord ongeveer 400 woningen die voldoen aan de hedendaagse woonwensen van bewoners van alle leeftijden. Niet alleen de woningen, ook de openbare ruimte wordt grootscheeps aangepakt.
Planning	1999 - 2015
Stand van zaken uitvoering	De uitvoering van het plan is op dit moment ongeveer op de helft.
Partners in ontwikkeling	Woonplus (corporatie), gemeente Schiedam
Samenwerkingsvorm	Wijk Ontwikkelingsmaatschappij Groenord cv (WOGroenord)
Bijzonderheden	www.wogroenord.nl

3.2.3.1 Context van de ontwikkeling

Aanleiding

Vanaf ongeveer 1994 zijn de gemeente en corporatie Woonplus in gesprek geraakt over de wijk Groenord. Beide partijen onderkenden in deze wijk een neerwaartse spiraal van verval en hadden beiden de wens deze te keren. Partijen hebben toen gezamenlijk een stedenbouwkundige visie ontwikkeld (gericht op sloop, nieuwbouw en buitenruimte), de wijkvisie Groenord. Bij het opstellen van deze visie (periode 1994-2000) waren bewoners nauw betrokken. Het uitgangspunt van deze visie is dat Groenord een aantrekkelijke en leefbare wijk is én moet blijven voor alle bewonersgroepen. Een wijk waar allerlei mensen graag wonen. Variatie is daarbij een belangrijk thema. Variatie in woningtype, in groen en straten, in winkels en voorzieningen.

In 2000 kwam de planvorming stil te liggen omdat de opgestelde visie financieel niet haalbaar bleek te zijn vanwege een aantal gebiedsspecifieke kosten.

Sturingswens van de gemeente

Een van de problemen bij de herontwikkeling was de hoge bedrijfswaarde van het vastgoed van de corporatie. Voor de corporatie was het noodzakelijk om deze bedrijfswaarde terug te verdienen met de herontwikkeling. Daarnaast waren er een aantal specifieke projecten/planonderdelen met een hoge onrendabele top. Om de ontwikkeling haalbaar te maken is er voor gekozen het corporatiebezit tegen boekwaarde in de grondexploitatie in te brengen. Daarnaast is er voor gekozen om de ontwikkeling in een aantal kleinere delen op te splitsen en eerst te beginnen met een aantal financieel haalbare projecten. Uitgangspunt bij de ontwikkeling was dat de opbrengsten van de vastgoedexploitatie de kosten van de grondexploitatie volledig moesten afdekken. De corporatie heeft in ruil voor het loslaten van de "bedrijfswaarde benadering" een bijdrage van de gemeente gevraagd. De gemeente heeft deze bijdrage uiteindelijk geleverd in de vorm van een risicodragende deelname van 50% in zowel de grond als vastgoedexploitatie. Het risico wat de gemeente loopt in de ontwikkeling is dus in wezen de afkoop voor de bedrijfswaarde van de corporatie. Aan de afspraak is de voorwaarde gekoppeld dat eventuele winsten vanuit de gezamenlijke exploitatie weer voor de wijk worden ingezet.

De belangrijkste reden voor de deelname van de gemeente in deze ontwikkeling was het op gang brengen van de herstructurering van Groenord. Zonder substantiële bijdrage of bemoeienis van de gemeente was de herstructurering naar verwachting niet of onvoldoende op gang gekomen. De gemeente is destijds ook met deze samenwerkingsconstructie akkoord gegaan omdat deze haar veel invloed op programma en het stedenbouwkundig plan zou opleveren. De basis van de samenwerking was en is de door gemeente en corporatie opgestelde visie op de herontwikkeling van Groenord. De keuze voor een participatie is door de gemeente dus vanuit een regiewens/-doelstelling gemaakt, enerzijds gericht op het realiseren van haar beleidsdoelstellingen (visie) en anderzijds om te zorgen voor uitvoering van deze visie. Het binnenhalen van subsidies is geen specifieke reden geweest voor de corporatie om de samenwerking met de gemeente aan te gaan.

Uit de interviews komt naar voren dat de gemeente in eerste instantie helemaal geen behoefte had om actief in de (uitvoering van de) ontwikkeling van Groenord te stappen. Vanwege het feit dat de wijk uit overwegend corporatiebezit bestond was de gemeente de mening toegedaan dat de corporatie de ontwikkeling zelf te hand zou moeten nemen. Pas toen bleek dat de corporatie de ontwikkeling niet zelfstandig kon realiseren is de gemeente zich actief met de ontwikkeling aan bemoeien. Via het opstellen van de

wijkontwikkelingsvisie had de gemeente haar ambities en doelen met betrekking tot de ontwikkeling voldoende kunnen realiseren. Er bestond dan ook geen sterke behoefte vanuit de gemeente om te kunnen sturen op de verder ontwikkeling en uitvoering van de plannen voor Groenord. In een later stadium, bij het ontstaan van de samenwerking tussen de gemeente en de corporatie, geeft de gemeente aan dat het verkrijgen van zeggenschap in de ontwikkeling een van de argumenten is waarom zij uiteindelijk akkoord gegaan is met de verregaande samenwerking.

De sturingswens van de gemeente is daarom enigszins ambivalent te noemen.

Sturingsmogelijkheden van de gemeente

De mogelijkheden van de gemeente om te kunnen sturen op de ontwikkeling en uitvoering van de plannen voor Groenord waren redelijk groot. Ondank het feit dat de wijk voornamelijk uit corporatiebezit bestaat, was de gemeente waarschijnlijk prima in staat geweest om door middel van subsidies en afspraken met de corporatie op actieve wijze de uitvoering van de plannen vorm te geven. De gemeente had dus veel mogelijkheden om zelf actief te kunnen sturen. De gemeente heeft er in dit geval in eerste instantie bewust voor gekozen om het initiatief van de herontwikkeling bij de corporatie neer te leggen en hier geen actieve rol in te willen spelen.

Grondhouding van de gemeente

De grondhouding van de gemeente Schiedam is volgens de theorie van Borst (2006) bij deze ontwikkeling lastig te bepalen. De gemeente heeft enerzijds duidelijk haar wensen neergelegd ten aanzien van de herontwikkeling van de wijk. Anderzijds was de gemeente de mening toegedaan dat de ontwikkeling zelfstandig door de corporatie uitgevoerd zou moeten worden en had de gemeente geen behoefte om actief betrokken te blijven. In potentie had de gemeente volgens Borst kunnen kiezen voor de ontwikkelingsgerichte grondhouding, maar valt te constateren dat de gemeente deze keuze niet actief gemaakt heeft. De gemeente blijft bij deze ontwikkeling "hangen" tussen de visionaire en ontwikkelingsgerichte grondhouding.

3.2.3.2 Sturingswijze & positie participatie

Sturingstrategie

Voor de uitvoering van de plannen is door de gemeente en corporatie een WOM (CV/BV constructie) opgericht, de WOGroenord. Beide partijen hebben een gelijkwaardig aandeel en zeggenschap in de samenwerking. De WOM wordt aangestuurd door een tweekoppige directie. Deze directieleden komen uit de organisatie van de gemeente en de corporatie. De besluitvorming vindt plaats door de aandeelhouders van de WOM. Beide aandeelhouders hebben binnen deze samenwerkingsvorm de mogelijkheid om te kunnen ingrijpen in de ontwikkeling. Wijzigingen in de plannen moeten hierdoor ten alle tijden in unanimitieit besloten worden. Wanneer wensen van één van de partijen leidt tot een verslechtering van het financiële resultaat, dan worden afspraken gemaakt over compensatie.

In het licht van de sturingsstrategieën die van Gerwen (2006) noemt in zijn onderzoek is hier vanwege de CV/BV constructie in ieder geval sprake van netwerkconstituering als strategie. De gemeentelijke participatie in deze samenwerking is een afgeleide van de wens om, toegespitst op deze specifieke opgave, een apart vehikel voor de ontwikkeling op te richten. Hierdoor ontstaat voor de gemeente een situatie van directe, gerichte en meerzijdige sturing, via een sturingsinstrument op maat (zeggenschap via participatie).

Sturingsinstrumenten

De sturing binnen de ontwikkeling van Groenoord is dus vormgegeven door deze CV/BV constructie waarmee partijen gezamenlijk een deel van de opgave realiseren. Vanuit de gemeente is in dit geval haar financiële deelname het instrument geweest waarmee zij een deel van de zeggenschap heeft verkregen. Zoals aangegeven zijn de aandeelhouders van de WOM de gemeente en de corporatie beide voor een evenredig deel.

Volgens de categorisering van sturingsinstrumenten door Borst (2006) en van Gerwen (2006) zijn de CV/BV constructie en in het bijzonder de financiële deelname van de gemeente respectievelijk aan te merken als een economisch instrument en een 2^e generatie sturingsinstrument.

Afbeelding 21: sloop galerijflats te Schiedam



3.2.3.3 Sturingseffectiviteit

Op dit moment is de ervaring dat er veel variatie in planuitwerking zit. Er vinden veel wijzigingen in het programma plaats. Omdat een en ander nu een gezamenlijk verhaal is gebeurt alles in een open en transparante sfeer en worden wijzigingen door partijen samen beoordeeld en zo optimaal mogelijk doorgevoerd. Men is zich er van bewust dat men er samen uit moet komen. Er is veel wederzijds vertrouwen en commitment. Er vindt wel regelmatig discussie plaats over de verantwoordelijkheid van bepaalde planwijzigingen of over wie verantwoordelijk is voor de kosten van een planwijziging. Soms wordt het prijskaartje van een wens dus nog wel bij één van de partijen neergelegd. Feit blijft dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid blijft om er uit te komen. Door deze constructie houden partijen beiden de mogelijkheid om hun eigen (beleids en politieke) wensen door te voeren in het plan.

De transparantie in planontwikkeling en tussen partijen is erg groot door de gekozen samenwerkingsvorm en financiële constructie. Door deze constructie zijn veel mogelijkheden gecreëerd om wederzijdse beleidswensen door te kunnen voeren. Er zijn veel mogelijkheden voor uitwisseling wat in een aantal gevallen leidt tot ruilhandel

tussen partijen. De positie vanuit waar partijen onderhandelen is door de WOG anders. De onderhandeling start niet vanuit het normale "nulpunt". De financiële risico's van de gemeentelijke door deelname in de vastgoedexploitatie zijn nooit een discussiepunt geweest. Volgens de directeur van de WOM is de gemeenteraad zich wel bewust geweest van de extra risico's. Deze risico's zijn door de fasering van het project in de praktijk ook kleiner en makkelijker beheersbaar dan wellicht lijkt. Inmiddels is bij de gemeente wel een reservering gemaakt om eventuele risico's of verliezen te kunnen opvangen. Binnen de WOG vindt op reguliere basis een herziening van de grondexploitatie en vastgoedexploitatie plaats, inclusief een identificatie van risico's. Partijen worden zorgvuldig geïnformeerd.

De ontwikkeling van Groenord loopt goed. Problemen in uitvoering ontstaan met name aan de randen van de gebieden waar de verantwoordelijkheid van de WOG op houdt. Een tweede probleem bij de uitvoering is de verantwoordelijkheid van de gemeente met betrekking tot het achterstallig onderhoud in het gebied.

De WOM directeur heeft, mede door zijn langdurige betrokkenheid, gemerkt dat het erg belangrijk is om een sterke vaste ploeg mensen op het project te hebben. Er hebben inmiddels zo veel personele wisselingen plaatsgevonden dat het projectgeheugen deels verdwenen is. Dat maakt het opereren voor de WOM soms lastig. Hetzelfde geldt voor de politieke betrokkenheid. Op dit moment merkt de WOM dat de nieuwe lichten raadsleden en wethouders onvoldoende zijn ingewerkt in het project. Een continue investering in personeel en organisatie blijkt dus noodzakelijk.

Bij het oprichten van de WOG is in diverse overeenkomsten vastgelegd hoe partijen met elkaar samen zouden werken. In de praktijk blijkt er een soort tweede informeel netwerk te ontstaan tussen de WOM, de gemeente en de corporatie waarin veel zaken geregeld worden. De samenwerking zoals opgenomen in de contracten lijkt in de praktijk lastig te effectueren.

Uit de interviews valt te constateren dat de gemeente tot op heden prima in staat is geweest om haar stedelijke ambities en doelen in de gebiedsontwikkeling te realiseren. De participatie van de gemeente in de WOM draagt hier op positieve wijze aan bij. Met name in het geval van (gewenste) tussentijdse planwijzigingen zorgt de participatie dat de gemeente in staat is haar wensen bespreekbaar te maken bij de corporatie en (onder voorwaarden) door te voeren. Daarnaast blijkt ook hier uit de interviews dat de gemeente haar algemene ambities en doelen grotendeels aan de voorzijde via haar publiekrechtelijke bevoegdheden heeft kunnen borgen in de gebiedsontwikkeling.

3.2.3.4 Wet- en regelgeving & draagvlak markt

Aanbestedingen en staatssteun

Het project Groenord en de WOG hebben tot op heden geen fiscale problemen ondervonden of problemen gehad met aanbesteding of andere Europese regelgeving. Alle openbare voorzieningen worden openbaar aanbesteed.

Draagvlak markt

De ervaring vanuit de WOM is dat de gemeente er moeite mee heeft om de ontwikkeling volledig aan de WOM over te laten. De gemeente heeft het project nooit echt losgelaten.

3.2.4 Case 4 – De Drie Hoefijzers Breda

Afbeelding 22: factsheet De Drie Hoefijzers

De drie hoefijzers - Breda

ontwerp: diederandrix en Büro Lubbers

Soort ingreep	Functieverandering (oude terreinen Oranjeboom brouwerij)
Programma	550 woningen, kantoren en voorzieningen
Planning	2007 - 2014
Stand van zaken uitvoering	De eerste voorbereidende werkzaamheden zijn in 2006 gestart
Partners in ontwikkeling	AM Wonen, gemeente Breda, Interbrew
Samenwerkingsvorm	Private ontwikkeling AM Wonen
Bijzonderheden	www.driehoefijzers.nl

3.2.4.1 Context van de ontwikkeling

Aanleiding

In 2003 besluit het toenmalige Interbrew om het brouwerijterrein in Breda af te stoten. Het latere Inbev start een tenderprocedure waarbij partijen worden uitgenodigd om een bod te doen om de locatie te verwerven. Als snel blijkt dat veel partijen afhaken in de tender vanwege de enorme risico's die het brouwerijterrein omringen.

Tegelijkertijd ruikt de gemeente Breda een nieuwe kans om haar VIA Breda project (herontwikkeling spoorzone) te versterken. Bij de eerste plannen hiervoor leek de herontwikkeling van het brouwerij terrein namelijk geen optie en ging de gemeente er vanuit dat het terrein haar industriële functie nog voor langere tijd zou behouden.

Sturingswens van de gemeente

Vanwege de risico's rondom de mogelijke herontwikkeling van het brouwerij terrein heeft de ontwikkelaar AM uiteindelijk de gemeente benaderd en aan de gemeente en Inbev voorgesteld om een gezamenlijk ontwikkelingstraject op te starten. AM was er van overtuigd dat alleen in een gezamenlijk traject resultaat bereikt kon worden. Afpellen en uitsluiten van alle risico's was noodzakelijk om uiteindelijk tot een groundbod aan Inbev te komen. Inbev is hier mede vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid mee akkoord gegaan en ingestapt. AM heeft vervolgens een intentie overeenkomst gesloten met de gemeente en Inbev, waarin oa het exclusiviteitsrecht van AM op de locatie werd afgesproken.

Partijen hebben vervolgens een gezamenlijk masterplan opgesteld voor de locatie. De rol van gemeente is hierbij cruciaal geweest omdat er bij de planvorming een groot aantal strategische keuzes gemaakt dienden te worden. In de beleving van AM was dit een belangrijke stap in het hele proces. Tijdens de planvorming zaten de mensen met de juiste bevoegdheid aan tafel. Het algemeen belang van de ontwikkeling en strategische keuzes (voor alle partijen) waren onderwerp van gesprek bepaalden de sfeer van de samenwerking. Iedereen ging voor het zelfde eindresultaat. Een plan waarin ieder van de afzonderlijke partijen haar resultaat kon verzekeren. Voor de gemeente was dit bijvoorbeeld de mogelijkheid om hierdoor aan de noordzijde van het spoor de HOV (Hoogwaardige OpenbaarVervoer) lijn naar Oosterhout te kunnen regelen. Ook kon de gemeente in dit traject haar gebiedsspecifieke eisen en de afstemming met VIA Breda op eenvoudige wijze inbrengen. Na een succesvolle periode van planvorming is het masterplan vastgesteld en zijn afspraken tussen partijen in contracten vastgelegd.

De gemeentelijke projectmanager geeft aan dat de keuze voor de wijze waarop de gemeente deel neemt aan de ontwikkeling van de Drie Hoefijzers sterk verband houdt met de wijze waarop de gemeente de totale ontwikkeling van VIA Breda wil realiseren. Deze twee ontwikkelingen zijn voor de gemeente niet los te zien.

De gemeente heeft aan de voorzijde van het ontwikkelingstraject van VIA Breda per deelgebied een strategie ontwikkeld ten aanzien van actieve verwerving en actieve participatie in de ontwikkeling. De keuze hiervoor hangt grotendeels af van de complexiteit van de ontwikkeling (onder andere het huidige grondeigendom en de toekomstige functiemenging) en de inschatting van de gemeente of ontwikkeling (daardoor) wel zelfstandig op gang zal komen of dat het noodzakelijk is dat de gemeente hier zelf een leidende/initiërende rol in speelt. In een aantal gevallen geeft de gemeente slechts randvoorwaarden voor ontwikkeling mee en in andere gevallen verwerft en ontwikkelt de gemeente (in samenwerking met marktpartijen) actief.

Voor de Drie Hoefijzers is door de gemeente bewust gekozen om niet actief deel te nemen in de ontwikkeling van het gebied. In de ogen van de gemeente zou dit deelgebied prima op zelfstandige wijze door de markt (op eigen initiatief) tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. Ten opzichte van het totale VIA Breda plan kent het geen strategische onderdelen, is het slechts ondersteunend aan het grotere geheel en heeft het geen gemeentelijke prioriteit. Voor de gemeente waren bij de ontwikkeling van de Drie Hoefijzer slechts een paar randvoorwaarden van essentieel belang. Deze waren echter eenvoudig via de publiekrechtelijke weg en door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst vast te leggen. Ondanks de actieve betrokkenheid en kaderstellende rol van de gemeente bij deze ontwikkeling is de (concrete) sturingswens volgens de theorie van Borst (2006) in dit geval dus laag.

Sturingsmogelijkheden van de gemeente

Naast haar reguliere publiekrechtelijke mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling van De Drie Hoefijzers, had de gemeente vanwege de grondpositie van AM weinig sturingsmogelijkheden. De paar specifieke zaken die voor de gemeente van belang waren heeft zij tijdens de planontwikkeling en het opstellen van de visie op een goede wijze in de plannen en contracten kunnen borgen.

Grondhouding van de gemeente

Volgens de theorie van Borst (2006) heeft de gemeente Breda bij de ontwikkeling van De Drie Hoefijzers primair de faciliterende grondhouding aangenomen. De gemeente had geen sturingswens en vanwege de grondpositie van AM weinig sturingsmogelijkheden.

3.2.4.2 Sturingswijze & positie participatie

Sturingstrategie

Het opstellen van het masterplan ging gepaard met een proces van onderhandelingen over de wensenlijsten en de bijhorende financiën en financiële eisen van de betrokken partijen. Het vertrouwen en commitment tussen de partijen was hierbij essentieel. Over tussentijdse planwijzigingen zijn geen specifieke afspraken gemaakt in de overeenkomsten. Wanneer één van beide partijen iets anders wil dan in het oorspronkelijke contract is vastgelegd, dan moet hier in onderling overleg worden uitgekomen. De vragende partij betaalt in dit geval dan ook haar wens. Zodra dus wordt afgeweken van de vooraf vastgestelde kaders komt opnieuw een onderhandelingsproces opgang.

In april 2005 is, gekoppeld aan het masterplan, een raamovereenkomst gesloten tussen de gemeente en AM. Hierin zijn de taken en verantwoordelijkheden tussen en van de verschillende partijen benoemd. Bijlagen van deze overeenkomst waren bijvoorbeeld de stedenbouwkundige randvoorwaarden, woningbouwprogrammering, financiële verrekeringen en risicoverdelingen. Uitgangspunt van de onderhandelingen en van het contract was dat AM de volledige gebiedsontwikkeling voor eigen rekening en risico zou uitvoeren. De gemeente heeft geen actieve betrokkenheid bij de ontwikkeling gekregen of opgeëist. In het contract tussen partijen is een zekere mate van flexibiliteit ingebouwd (in programma en soort bestemming, waarbij het maximale toegestane stedenbouwkundig volume is vastgezet) om optimaal te kunnen inspelen op marktveranderingen.

Na het sluiten van de overeenkomst is daarom de rol van de gemeente gekanteld naar de rol van de toetsende partij (publiekrechtelijke invalshoek). Vanaf dat moment zijn er andere vertegenwoordigers van de gemeente aan tafel gekomen. De ervaring van AM is

dat vanaf dat moment de eerder geformuleerde gezamenlijke visie en ambitie op en voor het plan sterk onder druk is komen te staan.

De houding en handelwijze van de gemeente is in deze situatie in het licht van de sturingsstrategieën zoals van Gerwen (2006) deze hanteert aan te merken als een vorm van gerichte en eenzijdige sturing. De gemeente heeft haar medewerking aan de ontwikkeling verleend na inwilliging van haar eisen door de projectontwikkelaar. Er is buiten de reguliere publiekrechtelijke betrokkenheid van de gemeente geen mechanisme gecreëerd om gedurende de ontwikkeling de interactie met AM in stand te houden.

Sturingsinstrumenten

De wijze waarop de gemeente haar beleidsdoelstellingen binnen deze ontwikkeling heeft geborgd (door middel van het masterplan, bestemmingsplan en privaatrechtelijk contract) zijn aan te merken als juridische sturingsinstrumenten, danwel een combinatie van 1^e en 2^e generatie sturingsinstrumenten.

Afbeelding 23: Schets Masterplan de Drie Hoefijzers



Bron AM Wonen

3.2.4.3 Sturingseffectiviteit

De projectontwikkelaar AM mist door de wijze van samenwerking met de gemeente geregeld flexibiliteit en commitment van gemeentezijde bij de verdere uitwerking en uitvoering van de plannen. Een andere les van AM is dat bij het sluiten van de overeenkomst met de gemeente er onvoldoende harde afspraken zijn gemaakt over planningen, procedures en proceduretijden en personele inzet/begeleiding. Het is hierdoor niet goed mogelijk te sturen op eindresultaat en om de gemeente aan te spreken of af te rekenen op de wijze waarop zij haar werk doet. Het ontbreekt daardoor aan ondernemerschap.

Door de organisatiewijze van de gemeente met sterke afdelingen en afdelingshoofden, is de realisatiekracht van de gemeentelijke projectmanager beperkt. Zeggenschap ligt overduidelijk niet bij de projectmanager maar bij de verschillende afdelingshoofden. AM stelt, ook in relatie tot andere ervaringen die zij als ontwikkelaar hebben (onder andere Roosendaal), dat de organisatiewijze van de gemeente van zeer grote invloed op het resultaat/proces is. Aangezien de Drie Hoefijzers geen gemeentelijke exploitatie betreft heeft AM de indruk dat in veel gevallen prioriteit gegeven wordt aan de gemeentelijke projecten.

Volgens de projectmanager van de gemeente heeft de gemeente aan de voorzijde op betrekkelijke eenvoudige wijze haar beleidsdoelstelling kunnen vastleggen en realiseren, zonder actieve en risicodragende deelname in de ontwikkeling. De ervaringen van de gemeente zijn op dit moment positief. De privaatrechtelijke afspraken die gemaakt zijn tussen partijen lijken na een paar jaar nog steeds houdbaar. Er zijn geen discussies over de afspraken met de ontwikkelaar. De samenwerking met AM blijkt wel zeer intensief. Intensiever dan aan de voorzijde was ingeschat. Omdat deze ontwikkeling op een bepaalde wijze toch ook weer complex is (fysiek en juridisch) merkt de gemeente dat er nog steeds veel tijd nodig is voor dit project.

Uit de interviews valt te constateren dat vanuit gemeentezijde het prima gelukt is om haar stedelijke ambities en doelen in de gebiedsontwikkeling te realiseren. Dit heeft de gemeente grotendeels via haar publiekrechtelijk inbreng in het proces kunnen organiseren. Aanpassing van de gemeentelijke doelen is tot op heden nog niet aan de orde geweest.

Vanuit de projectontwikkelaar wordt geconstateerd dat de gemeente onvoldoende betrokken is bij het ontwikkelingsproces. Dit levert voor de ontwikkelaar een moeizaam planontwikkelingsproces op. De ontwikkelaar heeft nadrukkelijk de behoefte naar een actievere gemeentelijke betrokkenheid.

3.2.4.4 Wet- en regelgeving & draagvlak markt

Aanbestedingen en staatssteun

Niet relevant.

Draagvlak markt

Als op dit moment de samenwerking opnieuw zou moeten worden vormgegeven dan zou AM een aantal zaken anders aanpakken. Zij zou de gemeente een duidelijk belang geven in de ontwikkeling (financieel), de infrastructuur en het openbaar gebied zou de gemeente bij voorkeur zelf moeten ontwikkelen. Er zouden betere afspraken gemaakt worden over procedures en personele inzet. Het samenwerkingsproces en projectorganisatie zouden aan de voorkant beter moeten worden uitgewerkt en worden vastgelegd.

De ontwikkelaar bevestigt mijn veronderstelling dat een samenwerking veel beter en anders loopt op het moment dat partijen daadwerkelijk een financieel belang in de ontwikkeling hebben. Hij stelt dat daarmee een politiek belang georganiseerd wordt waardoor de gehele gemeente anders in het proces komt te staan.

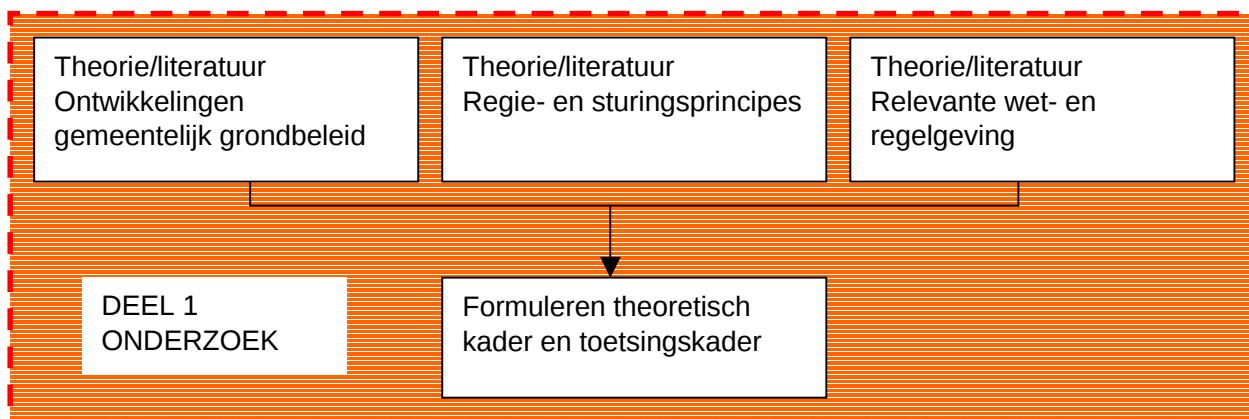
Naar aanleiding van het gesprek concludeert hij dat bij complexere ontwikkelingen een zakelijk belang van/bij beide partijen een positief effect heeft op planontwikkeling en – uitvoering en dat daarnaast ook de cultuur van de gemeente een sterke/bepalende invloed heeft op proces en resultaat. De Drie Hoefijzers Breda is zo'n ontwikkeling.

Op de vraag aan de gemeentelijke projectmanager of hij denkt dat een financiële deelname van de gemeente geholpen had bij het voorkomen van deze discussies, antwoordt hij dat zijn verwachting is dat er dan inderdaad een heel ander proces was ontstaan waarin partijen met meer begrip en aandacht voor elkaar de uitwerking van plannen ter hand zouden hebben genomen. Voor de gemeente Breda was dat in dit geval niet aan de orde omdat bijvoorbeeld bewust gekozen is voor actieve financiële deelname in het nieuwe station (nationaal sleutelproject) en low-profile deelname in de Drie Hoefijzers. In het geval van de Drie Hoefijzers liggen de belangen van de gemeente primair op het gebied van randvoorwaarden scheppen voor de omliggende deelgebieden.

4 ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSRESULTATEN

4.1 Theorie en literatuur

Afbeelding 24: literatuurstudie en theoretisch kader



4.1.1 Regie en sturing

Als onderdeel van de literatuurstudie zijn de begrippen regie en sturing bestudeerd. De belangrijkste uitkomst van deze studie is dat hieruit bleek dat de definities van deze begrippen diffuus zijn. Uit de literatuur is een onderscheid te halen tussen twee verschillende basisuitgangspunten als het gaat om het uitoefenen van invloed. In het ene geval gaat het om het coördineren van processen op een hoger schaalniveau waarbij de uitkomsten vooraf vaak niet duidelijk zijn. De gemeente stelt in dit geval bijvoorbeeld de randvoorwaarden vast waaraan de ontwikkeling moet voldoen en bewaakt vervolgens tijdens de uitvoering deze randvoorwaarden. In het andere geval gaat het om concrete ontwikkelingen waarbinnen de gemeente zelf actief als één van de deelnemers haar eigen resultaat of doelstelling wil verwezenlijken en stuurt op de uitvoering. Uit de resultaten van de casestudies komen deze verschillende manieren van invloed uitoefenen expliciet naar voren. Zo blijkt uit ieder voorbeeld dat de gemeente in alle gevallen actief als regisseur betrokken is bij de ontwikkeling, maar niet in alle gevallen ook gekozen heeft om als (mede)uitvoerder van de plannen op te treden.

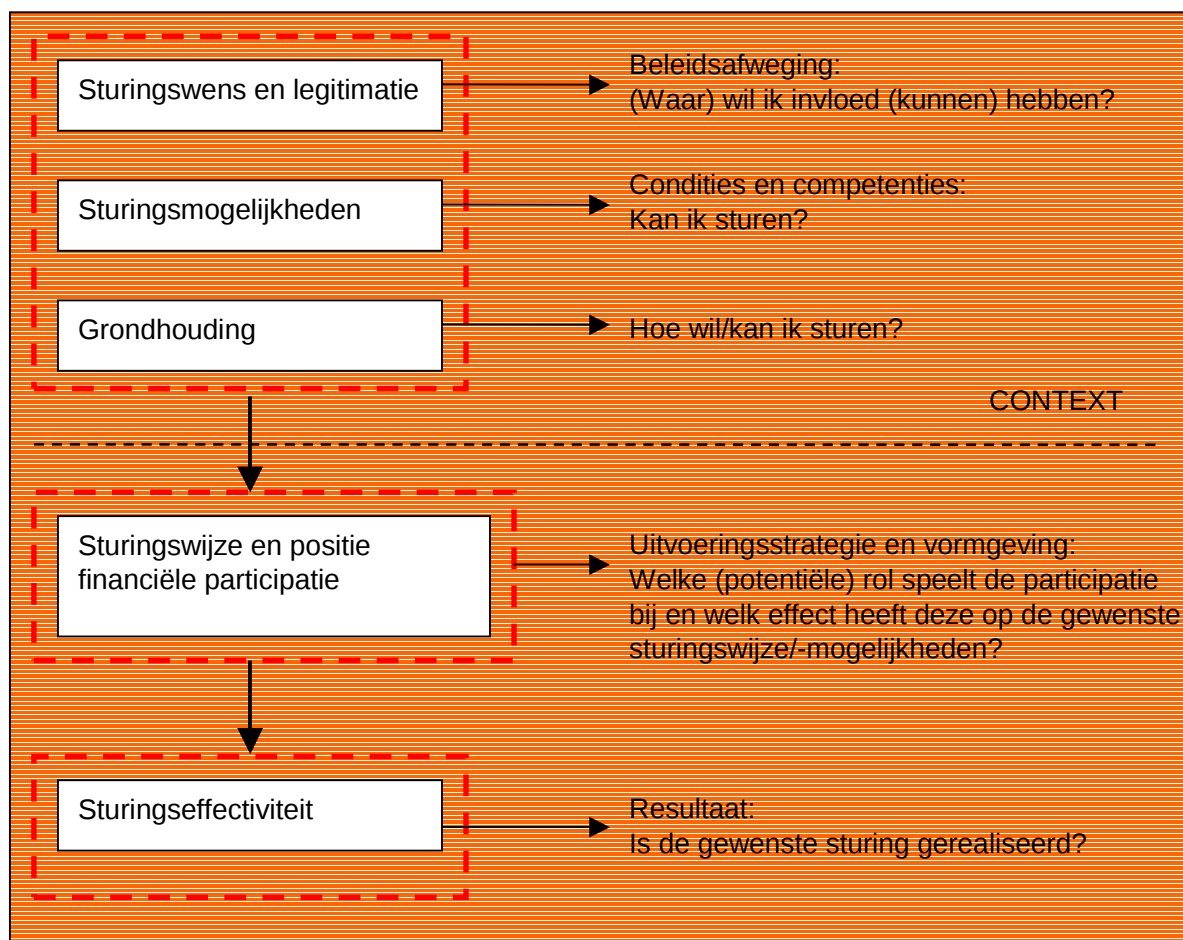
Vanuit deze constatering is het lastig om de sturingswens van de gemeente te beoordelen zoals Borst (2006) deze hanteert. Borst koppelt deze wens namelijk aan aanwezigheid van de algemene stedelijke ambities en concrete doelen van de gebiedsontwikkeling. Zaken die allen in de basis via de publiekrechtelijke rol van de gemeente te realiseren of af te dwingen zijn en zaken waar de gemeente altijd iets van wil of moet vinden. Uit de vier onderzochte voorbeelden blijkt dan ook dat de gemeente altijd deze regiewens heeft en altijd de mogelijkheid om deze publiekrechtelijk te organiseren. Pas wanneer er wordt gekeken naar de wens om invloed uit te oefenen tijdens de planuitvoering, is te constateren dat de houding/wens en mogelijkheden van de gemeente wijzigen.

In de volgende paragraaf wordt verder ingegaan op de resultaten van de casestudies.

4.2 Veldonderzoek en interviews

4.2.1 Sturingswens en legitimatie, sturingsmogelijkheden en grondhouding

Afbeelding 25: Toetsingskader casestudies



Uit de praktijkvoorbeelden die onderzocht zijn blijkt dat in geen enkel geval de gemeente vanuit een concrete sturingswens een financiële participatie in de ontwikkeling geïnitieerd heeft. In alle gevallen waren de belangen en wensen van de gemeente van een "hoger" niveau en vooral kaderstellend en randvoorwaarden scheppend van aard. Je zou naar aanleiding van de resultaten van de literatuurstudie kunnen zeggen dat de gemeente bij deze cases vooral een regiewens had en geen concrete sturingswens.

Bij de financiële deelname in de ontwikkeling en uitvoering van de Tarwewijk en Groenord was het belang van de gemeente bijvoorbeeld om te zorgen dat de ontwikkeling überhaupt op gang kwam en was deelname van de gemeente vooral gericht op het afdekken van risico's en het scheppen van vertrouwen. Specifiek voor de Tarwewijk gold het verkrijgen van een subsidie als reden voor het aangaan van deze verregaande samenwerking.

Bij het Leerpark en de Drie Hoefijzers gold, ondanks de andere wijze van uitvoering, dat de inzet van de gemeente vooral gericht was op het borgen van een basiskwaliteit van de ontwikkeling. Bij het Leerpark was het belang van de gemeente daarnaast het realiseren van een beleidsdoelstelling op het gebied van onderwijs en het minimaliseren van het

risico van vastgoedontwikkeling. Bij de Drie Hoefijzers had de gemeente tevens als belang dat de ontwikkeling van het gebied niet zou conflicteren met de ontwikkeling van het grotere plan, VIA Breda.

Terugblikkend op de theorie van Borst (2006) over de visionaire en ontwikkelingsgerichte grondhouding van de gemeente, kunnen we voor deze vier cases constateren dat de begrippen sturingswens en sturingsmogelijkheden die de auteur hanteert een aantal nuances kennen en vragen oproepen.

In het onderhavige onderzoek hadden de gemeenten in alle gevallen de wens om een stuk (bestuurlijke) regie te voeren over de vorm en inhoud van de ontwikkelingen. De gemeente is in alle vier de cases vanuit haar publiekrechtelijke positie in staat geweest om haar algemene belangen (stedelijke ambities en doelstellingen gericht op de gebiedsontwikkeling) binnen de plannen te borgen. Men zou dus in algemene zin kunnen stellen dat in het licht van de theorie van Borst de gemeente eigenlijk altijd de mogelijkheid heeft om invloed uit te oefenen. Het publiekrechtelijke instrumentarium is voor de gemeenten bij deze ontwikkelingen namelijk effectief gebleken om haar regiewens vorm te kunnen geven. Pas wanneer het aan komt op het invloed uitoefenen op de concrete uitwerking en uitvoering van plannen, wijzigt de houding van de gemeente en veranderen de wensen en mogelijkheden.

Vanwege de gemeentelijke behoefte om invloed uit te oefenen op een hoger niveau en met een meer kaderstellend karakter, is de ontwikkelingsgerichte grondhouding zoals Borst deze definieert op zijn minst diffuus te noemen. Ontwikkelingsgericht impliceert dat de gemeente actief, volgens de oude traditie en voor eigen rekening en risico, aan de slag gaat met de ontwikkeling van een gebied en de uitvoering van deze ontwikkeling naar zichzelf toe trekt. In de onderzochte cases kiezen de gemeente er echter voor om deze ontwikkeling actief vanuit haar publiekrechtelijke rol en met publiekrechtelijke middelen op gang te brengen zonder per definitie actief deel te nemen in, of het initiatief te nemen voor (de uitvoering van) deze ontwikkeling. In de gevallen waarbij de gemeente wel actief deel neemt aan de uitvoering van de plannen, blijkt de reden van deze actieve inzet niet voort te komen uit een actieve ontwikkelingswens. Wat is in het licht van deze constatering en de theorie van Borst dan nog ontwikkelingsgericht te noemen? Gaat het er om dat je als gemeente in staat bent om een gewenste ontwikkeling binnen jouw randvoorwaarden op gang te brengen of gaat het er om dat jezelf daadwerkelijk zelf de realisatie van een ontwikkeling ter hand neemt?

Bij de ontwikkeling van Groenord had de gemeente Schiedam nadrukkelijk vanuit het algemene en stedelijke belang de behoefte aan een stuk bestuurlijke regie op de ontwikkeling. Concrete deelname in de ontwikkeling van dit gebied is nooit een ambitie van de gemeente geweest, los van het feit of zij wel of niet de mogelijkheid tot haar beschikking had. De reden dat de gemeente uiteindelijk toch een actieve rol in de ontwikkeling heeft gekregen lag in het feit dat de woningbouwcorporatie niet zelfstandig het risico van de ontwikkeling durfde te dragen had niet als reden dat de gemeente dit zelf graag wilde.

Ook bij de ontwikkeling van de Tarwewijk geldt dat de deelname van de gemeente ontstaan is vanuit een andere reden (subsidie toekenning door het Rijk) dan de actieve ontwikkelwens van de gemeente.

In het voorbeeld van Leerpark Dordrecht is zelfs te zien dat de gemeente ondanks de mogelijkheid om zelf te kunnen ontwikkelen er voor kiest om deze ontwikkeling nadrukkelijk bij de markt neer te leggen, maar wel op zo'n manier dat een kwalitatief hoogwaardige ontwikkeling en het tempo geborgd is.

Op basis van de vier onderzochte cases zou je kunnen stellen dat de gemeente, op basis van de theorie van Borst (2006), in alle gevallen duidelijk de wens heeft te sturen op de ontwikkelingen, maar dan wel op een kaderstellende en randvoorwaarde scheppende wijze. In het geval van de gemeente Breda lag deze wens zelfs op een nog hoger (ruimtelijk) schaalniveau. Concrete invloed op de uitvoering van de ontwikkelingen is in geen enkele geval een gemeentelijke ambitie geweest. Het begrip "regiewens" dekt derhalve de ambitie van de gemeente beter dan het begrip "sturingswens".

In drie van de vier gevallen (De Drie Hoefijzers uitgezonderd) hadden de gemeenten de mogelijkheid om een bepaalde positie van invloed te verwerven in de ontwikkelingen. Opvallend is dat de gemeenten er in eerste instantie juist voor hebben gekozen om geen actieve ontwikkelrol in te nemen. Er kan gesteld worden dat de gemeente bij de vier onderzochte projecten geen ontwikkelingswens had. In Dordrecht heeft de gemeente deze rol zelfs bewust aan de markt toegespeeld. Dit is in algemene zin opmerkelijk te noemen, omdat alle vier de ontwikkelingen wel een strategisch karakter en hoog politiek profiel hebben. Deze kenmerken maken gemeentelijke betrokkenheid bij de uitvoering in eerste instantie juist wel vanzelfsprekend. Dat de gemeenten deze rol bij een aantal van de cases toch gekregen heeft komt voort uit een aantal andere redenen dan een actieve behoefte om zelf te ontwikkelen.

In de vier onderzochte voorbeelden lijkt het er op dat de "wens naar invloed" van de gemeente altijd van een hogere orde is (regiewens in plaats van sturingswens) en dat de mogelijkheid om uit te kunnen voeren niet logischerwijs leidt tot een keuze voor actieve deelname van planuitwerking en -uitvoering, een "ontwikkelwens".

4.2.2 Sturingswijze en positie participatie

Zoals al aangegeven hebben de partijen in de onderzochte cases om een aantal uiteenlopende redenen (niet) gekozen of de wens uitgesproken voor een financiële gemeentelijke deelname aan een privaat geïnitieerde gebiedsontwikkeling. In alle voorbeelden had deze wens in ieder geval niets te maken met een concrete behoefte om te kunnen sturen op de uitwerking en uitvoering van plannen. Wat waren dan wel de redenen om voor een participatie en deze vorm van samenwerken te kiezen?

Bij de case Groennoord ligt de reden van de financiële participatie in het feit dat de corporatie niet zelfstandig het risico van de ontwikkeling durfde te dragen. Deelname van de gemeente heeft er voor gezorgd dat de ontwikkeling daadwerkelijk op gang gekomen is.

Bij de WOM Tarwewijk geldt dat de verregaande samenwerking tussen partijen ontstaan is vanwege de mogelijkheid om hierdoor subsidie te krijgen bij het Rijk en omdat de marktpartijen vanwege de risico's de behoefte hadden aan een duidelijk commitment van de gemeente (ambtelijk en politiek). Bij dit project heeft de samenwerkingsvorm, met gemeentelijke participatie, ook als doel gehad om de gezamenlijke ambitie van partijen te bevestigen.

De ontwikkelaar van de Drie Hoefijzers geeft deze laatste reden ook als verwacht positief effect van een gemeentelijke participatie. Hij geeft aan dat bij de ontwikkeling van zijn plan dit een zeer gewenst effect was geweest met het oog op het huidige gebrek aan gemeentelijk commitment bij uitvoering van de plannen. Bij vergelijkbare ontwikkelingen in de toekomst zal hij dit zeker als optie meenemen om de betrokkenheid van de gemeente te organiseren.

Bij het Leerpark Dordrecht geeft de gemeente aan dat er wat haar betreft geen redenen waren om bij dit project een verregaande samenwerking met de markt aan te gaan. Het

doel bij dit project was juist om een groot deel van het risico bij de markt neer te leggen en niet zelf (mede)risicodragers te blijven. De participatie in de corporatie samen met het Da Vinci College had als reden het juridisch organiseren van de ontwikkeling en het bevestigen van de gezamenlijke ambitie.

De redenen waarom de participaties ontstaan zijn hebben ogenschijnlijk in geen geval iets te maken met het vergroten van de invloed van de gemeente binnen een gebiedsontwikkeling. Toch dragen ze in alle gevallen bij aan het realiseren van de maatschappelijke of sociale doelstellingen, het tot stand brengen van onrendabele of complexe ontwikkelingen, het borgen van de fysieke kwaliteit van een ontwikkeling of het optimaliseren van de inzet van gemeenschapsgeld.

Terugkijkend op de resultaten uit het onderzoek naar de vier voorbeelden is te constateren dat in alle gevallen de (potentiële) participatie van de gemeente een belangrijke rol gespeeld heeft bij het realiseren van de doelstellingen van het grondbeleid zoals het ministerie van VROM deze omschrijft in de Nota Grondbeleid (2001).

De legitimiteit van de participatie ligt in tegenstelling tot de hypothese van dit onderzoek dus niet zozeer op het terrein van gewenste invloedsvergroting van de gemeente. Het doel waar de participatie voor wordt ingezet en het effect dat er mee bereikt wordt lijkt meer van een randvoorwaarden scheppende aard.

4.2.3 Sturingswijze en sturingseffectiviteit

Vormgeving participaties

In de twee cases¹ waar sprake was van een actieve participatie van de gemeente, Tarwewijk en Groenord, waren deze participaties volledig anders vorm gegeven. In de Tarwewijk is de deelname van de gemeente beperkt tot eenderde van de grondexploitatie en participeert de gemeente niet in de vastgoedparticipatie. In het geval Groenord is de gemeente voor 50% aandeelhouder, zowel in de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie.

Effectiviteit van de participaties

Uit de interviews blijkt duidelijk een verschil in het functioneren van de participatie bij de twee ontwikkelingen. In de Tarwewijk wordt unaniem door betrokkenen geconcludeerd dat het minderheidsbelang van de gemeente en de sterke positie (machtsblok) van de marktpartijen er voor zorgen dat de rol van de gemeente ondergeschikt is. De gemeente heeft door haar deelname geen positie weten te realiseren waarbij haar mening telt en van invloed is. De basis voor acceptatie van de gemeente als partner en de input van de gemeente ligt, naast een soort beleefdheid, in het feit dat deze verantwoordelijk is voor de publiekrechtelijke processen en helpt bij het verkrijgen van het noodzakelijke politieke en ambtelijke draagvlak. Wanneer het echter gaat om financieel-technische zaken en vastgoedontwikkeling dan heeft de gemeente niet veel in te brengen. Het ontbreken van gelijkwaardigheid bij deze ontwikkeling leidt in de beleving van partijen dan ook tot een zekere mate van contraproductiviteit.

Er kan gesteld worden dat door de wijze van organisatie van de samenwerking in de Tarwewijk aan de voorzijde conflict in het proces georganiseerd is.

¹ De participatie van de gemeente Dordrecht in het Leerpark wordt hier buiten beschouwing gelaten vanwege de verregaande uitbesteding van activiteiten aan het marktconsortium. Deze samenwerkingsvorm leidt niet tot een actieve gezamenlijke uitvoering van het plan tussen markt en overheid.

In Groenord ligt dit duidelijk anders. De gemeente is hier een volwaardige partner en heeft evenveel zeggenschap als de woningbouwvereniging. Alle beslissingen moeten op basis van unanimiteit worden genomen. De geïnterviewden geven aan dat dit niet altijd even makkelijk is bij tegengestelde belangen, maar het dwingt partijen wel om altijd samen tot een oplossing te komen. Er wordt onderkend dat in een situatie waarbij de corporatie zelfstandig de ontwikkeling zou hebben uitgevoerd eenzelfde wijze van werken (onderhandelen over eenzijdige wensen en wijzigingen) waarschijnlijk aan de orde geweest was, wellicht met hetzelfde succes.

Echter, door de huidige wijze van samenwerken staan partijen in de basis anders ten opzichte van elkaar in het proces. Je begint dus niet vanaf nul en hebt daarnaast een algemeen belang bij het goed verlopen van de totale ontwikkeling. Het inzicht in de belangen van de ander is veel groter. Dit kweekt wederzijds begrip en vanwege de gedeelde verantwoordelijkheid is het daarom voor beide partijen van belang om er samen uit te komen.

Door deze wijze van het organiseren van de gemeentelijke participatie wordt dialoog tussen partijen gestimuleerd en wordt escalatie van problemen voorkomen.

In alle interviews komt daarnaast het persoonlijke aspect duidelijk naar voren. De geïnterviewden geven aan dat te allen tijden het persoonlijke element in een samenwerking bovengeschild is aan het uitvoeringsinstrument of de uitvoeringswijze die gekozen is. De interactie en "klik" tussen verschillende deelnemers aan een ontwikkeling maakt of breekt volgens respondenten grotendeels het succes. Vertrouwen en respect tussen partijen speelt hierbij een cruciale rol.

In het verlengde hiervan wordt aangegeven dat het ook van belang is dat personen langdurig betrokken zijn bij een ontwikkeling. Teveel personele wisseling zorgen voor een verandering van de houding en ambities van partijen. Vaak hebben nieuwe vertegenwoordigers van de aandeelhouders een andere visie of dragen zij niet de oorspronkelijke uitgangspunten en ambities die golden bij de start van een ontwikkeling. Dit komt zowel in de interviews van de Tarwewijk en Groenord duidelijk naar voren.

Uit de interviews blijkt ook dat, als er sprake is van een eenzijdige wens van één van de partijen om onderdelen van het plan te wijzigen, in alle gevallen geldt dat er een nieuwe onderhandeling tussen partners wordt opgestart. Het wel of niet hebben van een aandeel in een ontwikkeling zorgt bij deze vier cases niet voor het vereenvoudigen van dit proces. In alle gevallen leidt het doorvoeren van wijzigingen in het plan op voordracht van één van de betrokken partijen tot het aan gaan van nieuwe onderhandelingen en het maken en aanpassen van afspraken over verrekening van de financiële gevolgen. Eén van de veronderstelde voordelen van een participatie blijkt hier dus niet aanwezig. Wel wordt bij de Tarwewijk en Groenord aangegeven dat vanwege de verregaande samenwerking de partijen eerder genoodzaakt zijn om er samen uit te komen: de gedwongen dialoog. Het is hierdoor minder waarschijnlijk dat discussies of onderhandelingen zullen escaleren, waarbij de kans van slagen vanwege de omvang van de participatie in Groenord groter lijkt dan in het voorbeeld van de Tarwewijk.

Indirecte effecten van de participaties

De mogelijkheden om door middel van financiële participaties meer invloed te krijgen binnen een ontwikkeling lijken op basis de onderzochte cases beperkt. Toch werden in de interviews een aantal positieve effecten van participaties benoemd.

In Groenord had de deelname van de gemeente als effect dat de ontwikkeling uiteindelijk toch van de grond kwam. De risicovermindering was hiervoor de belangrijkste reden en het effect van de participatie.

In de Tarwewijk heeft de gekozen samenwerkingvorm als positief effect gehad dat er een flinke rijkssubsidie beschikbaar kwam voor de ontwikkeling. Ook hier heeft de financiële incentive de risico's van de ontwikkeling voor partijen acceptabel gemaakt. Een tweede effect van deze participatie is het feit dat deze er voor gezorgd heeft dat partijen langdurig aan elkaar verbonden zijn. In de interviews werd gesuggereerd dat zonder deze gezamenlijke verbintenis de betrokken partijen vermoedelijk al lang uit elkaar waren gegaan, met alle vervelende gevolgen van dien.

In het voorbeeld van De Drie Hoefijzers kwam specifiek het commitment en prioriteit van de politiek en ambtenaren naar voren als verwacht voordeel van een gemeentelijke participatie in een particuliere gebiedsontwikkeling.

In de vier onderzochte cases lijkt de participatie meer een procesinstrument te zijn dan het veronderstelde uitvoerings- of ontwikkelinstrument.

Naast een aantal positieve effecten zijn in de interviews ook een aantal nadelen van participaties benoemd.

In de Tarwewijk wordt door betrokkenen geconstateerd dat de uitwerking van de plannen en het vastleggen van de samenwerking in de contracten tussen de drie partijen op sommige momenten zorgen voor een soort verlamming of starheid in de ontwikkeling. Bij onenigheid tussen de partners en wanneer er specifieke belangen van één van de partijen spelen, dan hebben partijen de neiging om terug te vallen op het contract. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat wijzigingen die in het algemeen belang zijn, passend bij het doel van het project, niet worden doorgevoerd vanwege deelbelangen van één van de partners. Hierdoor ontstaat een stuk inflexibiliteit in het proces en het risico op suboptimaal ontwikkelen van het plan.

Een tweede effect wat partijen constateren is dat in alle gevallen er door de afzonderlijke partners een controlemechanisme om de samenwerking heen georganiseerd wordt. Als een van de redenen hiervoor wordt het feit genoemd dat een apart orgaan, dat buiten de bestaande organisatie van de partners geplaatst is, per definitie een stuk weerstand bij de reguliere organisaties op roept. Het veronderstelde "procesvoordeel" kan dus wel eens minder efficiënt uitpakken dan gedacht bij het aangaan van de samenwerking.

Zowel in de Tarwewijk als Groenord wordt dit effect nog eens versterkt doordat de aandeelhouders zelf niet in staat of bereid zijn de ontwikkeling over te laten aan de aparte uitvoeringsorganisatie. Dit geeft een verkeerd signaal af binnen de organisatie.

In het verlengde hiervan proberen de afzonderlijke aandeelhouders zoveel mogelijk meerwaarde uit de samenwerking te halen. Dit resulteert in een soort "grabbeffect" waarbij partijen proberen op indirecte wijze, door het verkopen van diensten aan de ontwikkelentiteit, een stuk rendement of omzet te genereren. In de Tarwewijk levert de ontwikkelaar bijvoorbeeld de planeconoom aan de WOM en de gemeente voert in opdracht van de WOM weer de verwervingen uit.

Als laatste nadeel van een gemeentelijke participatie in een private ontwikkeling kwam naar voren dat het voor de private partijen niet altijd duidelijk is wanneer ze met de gemeente als privaatrechtelijke partner in de ontwikkeling aan tafel zitten en wanneer ze met de publiekrechtelijke gemeente aan tafel zitten. De dubbelrol tussen publiek en privaat vinden de partijen lastig, verwarrend en soms ook ongewenst.

Een neveneffect van de participaties van de gemeente is het feit dat door de samenwerking de publiekrechtelijke verplichtingen van de gemeente ten aanzien van

aanbestedingen van openbare voorzieningen worden doorgelegd naar de ontwikkel entiteit. Daarnaast ontstaat een potentieel risico op het gebied van staatssteun. Door de geïnterviewde partijen wordt dit niet als een specifiek positief of negatief effect ervaren.

4.2.4 Draagvlak voor participaties

Als onderdeel van de interviews is de betrokkenen gevraagd naar de wenselijkheid van en het draagvlak voor gemeentelijke participaties in private ontwikkelingen. De reacties op deze vraag waren sterk wisselend.

De eerder genoemde dubbelrol van de gemeente als private en publieke partij was voor een groot aantal van de respondenten reden om aan te geven dat zij de gemeente bij voorkeur in een zuivere publieke rol ziet opereren. De vermenging en de dubbele petten vinden een aantal respondenten niet correct. Men weet niet goed wanneer wie aan tafel zit en gelooft daarnaast dat de gemeente haar rol als private partner nooit op een optimale manier kan uitvoeren omdat uiteindelijk haar publieke rol leidend moet zijn. In het verlengde hiervan waren een aantal geïnterviewden dan ook van mening dat het een onwenselijke ontwikkeling zou zijn als de gemeente zich meer als private partij wil gaan mengen in ontwikkelingen. Er kwam zelfs een stevig pleidooi op gang voor het versterken van de publieke (ontwikkel) rol van de gemeente.

Een duidelijke tegenstem kwam uit de hoek van de ontwikkelaar van de Drie Hoefijzers. De ervaringen daar geven juist aanleiding tot een pleidooi voor meer participatie. De constatering van de marktpartij van dit project was juist dat door toenemende complexiteit van ontwikkelingen de afhankelijkheid van de (publiekrechtelijke) gemeente steeds groter aan het worden is. De "verbinding" van de gemeente aan zo'n ontwikkeling wordt dan een cruciale factor voor het slagen. De marktpartij zag vanuit dit perspectief juist veel kansen voor deelname van de gemeente in private ontwikkelingen. In dat geval koop je publiekrechtelijke en politieke betrokkenheid via een privaatrechtelijke "afspraak".

Op basis van de reacties van de geïnterviewden lijkt de specifieke context van een private ontwikkeling dus sterk bepalend voor de wens tot een structurele en privaatrechtelijke samenwerking met de gemeente.

5 CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

5.1.1 Algemeen

In het eerste hoofdstuk van deze rapportage zijn de aanleiding van en veronderstelling achter dit onderzoek toegelicht. Vanwege het toenemende aantal particuliere gebiedsontwikkeling is een toenemende gemeentelijke behoefte te constateren om invloed te kunnen uitoefenen op het ontwikkelingsproces.

In dit onderzoek is gekeken of een actieve (financiële) deelname van de gemeente, een participatie, bij de uitvoering van particuliere ontwikkelingen deze gewenste invloed van gemeentezijde kan opleveren.

De volgende vraagstelling is geformuleerd voor het onderzoek:

- o *In welke mate levert een financiële participatie van de gemeente in een private of privaot geïnitieerde gebiedsontwikkeling, de gemeente voldoende zeggenschap op zodat zij daardoor effectief invloed kan uitoefenen (kan sturen) op het realiseren van gewenste beleidsdoelstellingen?*
 - *Hoe kan het begrip financiële participatie gedefinieerd worden?*
 - *Welke randvoorwaarden zijn vanuit de juridische/beleidsmatige context en de praktijk te benoemen?*
 - *Welke lessen zijn te leren uit praktijkvoorbeelden van participaties?*
 - *Hoe kijken de partners van de gemeente en de gemeente zelf aan tegen gemeentelijke participaties?*

In het onderzoek zijn de sturingsmogelijkheden en –effectiviteit van (gewenste) participaties in de vier cases onderzocht. Daarnaast is er een literatuurstudie gedaan naar de definitie en theoretische achtergronden van participatie en naar de randvoorwaarden voor financiële participaties. Het laatste element van het onderzoek had betrekking op het draagvlak voor en acceptatie van participaties door de marktpartijen.

In de volgende paragrafen worden achtereenvolgens de conclusies ten aanzien van de definitie van het begrip participatie, de sturingsmogelijkheden, de sturingseffectiviteit en praktijklessen, de randvoorwaarden en het draagvlak voor participaties behandeld. Afsluitend worden de (deel)vragen van het onderzoek beantwoord.

5.1.2 Definitie van het begrip participatie

Bij het tot stand komen van participaties spelen het doel, de legitimiteit, het onderwerp, de sturingswens en de aanleiding een rol. Samengevat zijn de kenmerken van een participatie:

- o een financiële deelname van de gemeente;
- o in een private grond- en/of vastgoedexploitatie;
- o met als doel het verkrijgen van zeggenschap op onderdelen van de ontwikkeling om zo haar gemeentelijke beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren.

Op basis van deze kenmerken is in het kader van dit onderzoek de volgende definitie geformuleerd voor het begrip participatie:

“Een financiële deelname van de gemeente in een private grond- en/of vastgoedontwikkeling met als doel het verkrijgen van zeggenschap (op onderdelen), door middel van inbreng van kapitaal en/of kennis”

In beschikbare onderzoeken en literatuur, bijvoorbeeld van het Kenniscentrum PPS (2004a), worden de diverse klassieke samenwerkingvormen tussen overheid en markt toegelicht. De participatie kan op basis van bovenstaande definitie aangemerkt worden als een joint-venture model.

5.1.3 Sturingswens, -mogelijkheden en grondhouding

Uit de praktijkvoorbeelden die onderzocht zijn blijkt dat in geen enkele geval de gemeente vanuit een concrete sturingswens een financiële participatie in de concrete ontwikkeling geambieerd of gerealiseerd heeft. In alle gevallen waren de belangen en wensen van de gemeente van een “hoger” niveau en vooral kaderstellend en randvoorwaardenscheppend van aard. De gemeente had in de onderzochte cases vooral een regiewens en geen concrete ontwikkelwens.

In de onderzochte cases is de gemeente vanuit haar publiekrechtelijke positie in staat geweest om haar belangen op het gebied van kwaliteit, tijd, programma en geld binnen de ontwikkelingen te borgen. In het geval van de vier cases heeft de gemeente in eerste instantie dan ook bewust voor invloed vanuit haar publiekrechtelijke positie gekozen. Men zou dus in algemene zin kunnen stellen dat de gemeente vanuit het publiekrechtelijke instrumentarium altijd de mogelijkheid heeft om invloed uit te oefenen en dat dit instrumentarium specifiek bij deze vier ontwikkelingen effectief gebleken is. In de gevallen waarbij de gemeente wel actief deel neemt aan de uitvoering van de plannen, blijkt de reden van deze actieve inzet niet voort te komen uit een actieve ontwikkelingswens. De ontwikkelingsgerichte houding volgens de theorie van Borst (2006) is dus niet op eigen initiatief van de gemeente tot stand gekomen.

In de gevallen van de Tarwewijk en Groenord kan geconstateerd worden dat de financiële participatie van de gemeente als effect heeft dat de gemeente hierdoor in de ontwikkelingsgerichte grondhouding terecht is gekomen. De participatie zorgt er in deze gevallen voor dat een situatie van meerzijdige sturing gerealiseerd wordt met een geformaliseerde verandering van de positie van partijen ten opzichte van elkaar (netwerkconstituering). Wanneer bij een ontwikkeling één van de betrokken partijen dit als resultaat zou nastreven dan lijkt een samenwerkingsverband met een financiële participatie van de gemeente een goed instrument om dit te bereiken.

Uit het onderzoek naar de vier cases is verder naar voren gekomen dat de (wens) tot het financieel participeren door de gemeente een andere reden heeft dan de sturingswens van de gemeente zelf. De volgende redenen voor participatie zijn op basis van de cases te benoemen:

- o het “publieke” duwtje in de rug, mede door:
- o vermindering van het financiële risico door spreiding;
- o realiseren van politiek en publiek commitment;
- o realiseren van ambtelijk commitment;
- o bevestigen van gezamenlijk doel en vertrouwen;
- o verkrijgen van subsidies ten behoeve van de ontwikkeling.

De meeste van deze argumenten werden in de interviews door de marktpartijen aangedragen. Naast het feit dat de participatie dus een groter nut als procesinstrument in plaats van uitvoerings- of sturingsinstrument lijkt te hebben, zijn het bij de onderzochte cases dus vooral de marktpartijen die voordeel denken te hebben bij een dergelijke samenwerkingsvorm.

5.1.4 Sturingseffectiviteit en praktijklessen

Bij twee van de vier onderzochte cases² hebben partijen de samenwerking daadwerkelijk vormgegeven door middel van een gemeentelijke participatie: Tarwewijk in Rotterdam (alleen grondexploitatie) en Groenord te Schiedam (grond- en vastgoedexploitatie). Vanwege de omvang van het aandeel van de gemeente en het onderwerp van deelname, grondexploitatie versus grond- en vastgoedexploitatie, verschillende de participaties wezenlijk van elkaar.

Op basis van deze twee voorbeelden kan geen algemene conclusie over de sturingseffectiviteit van de participaties worden getrokken. Kijkend naar de twee voorbeelden van de Tarwewijk en Groenord ontstaat wel de suggestie dat de combinatie tussen de omvang en onderwerp van deelname essentieel zijn voor het succes van de participatie en het daadwerkelijk realiseren van de veronderstelde gemeentelijke invloed. Wanneer de samenwerking niet op basis van gelijkwaardigheid in belang en aandeel is, dan lijkt aan de voorzijde conflict tijdens de uitvoering georganiseerd te worden. Gelijkwaardigheid organiseert daarentegen een gedwongen dialoog en voorkomt escalatie van meningsverschillen.

Bij allebei de voorbeelden geldt dat de participatie bij eenzijdige wens tot wijziging van het plan door één van de partijen niet leidt tot eenvoudiger proces. Ook hier moeten partijen op basis van onderhandelingen, overtuiging en verrekeningen hun wens weten te realiseren. Het enige verschil met andere samenwerkingsvormen is het makkelijker kunnen agenderen en bespreekbaar maken van wensen en vervolgens het vertrekpunt van de onderhandeling.

De mogelijkheden voor de gemeente om door middel van financiële participaties meer invloed te krijgen binnen een ontwikkeling lijken op basis de onderzochte cases dus beperkt en wisselend van resultaat. Los van deze constatering is de wens om op deze wijze haar sturingswens vorm te geven niet aanwezig bij de gemeente. Het lijken vooral de marktpartijen die baat hebben bij een dergelijke samenwerkingsvorm. De enige situatie waarin de participatie voor de gemeente een effectief sturingsinstrument lijkt, is de situatie waarbij de markt niet zelfstandig de ontwikkeling van een gebied op pakt en de financiële deelname van de gemeente het financiële risico vermindert en politieke en ambtelijke commitment voor langere tijd geborgd is. Hierbij moet de kanttekening gemaakt worden dat dit dan een éénmalig positief (maar wellicht zeer wenselijk) effect voor de gemeente oplevert, het starten van een ontwikkeling. Tijdens de uitvoering liggen de grootste voordelen van deze wijze van samenwerken bij de markt en levert de

² De participatie van de gemeente Dordrecht in het Leerpark wordt hier buiten beschouwing gelaten vanwege de verregaande uitbesteding van activiteiten aan het marktconsortium. Deze samenwerkingsvorm leidt niet tot een actieve gezamenlijke uitvoering van het plan tussen markt en overheid.

deelname van de gemeente voor de gemeente zelf niet de veronderstelde extra invloed bij de ontwikkeling op.

Naast specifiek de sturingsmogelijkheden heeft de participatie als samenwerkingsvorm nog een aantal andere positieve en negatieve effecten gehad binnen de onderzochte cases. Een korte weergave van deze effecten.

- o Het persoonlijke element in een samenwerking is bovengeschild aan het uitvoeringsinstrument of de uitvoeringswijze die gekozen is. Vertrouwen en respect tussen partijen speelt een cruciale rol;
- o Het is van belang dat personen langdurig betrokken zijn bij een ontwikkeling. Teveel personele wisseling zorgen voor een verandering van de houding en ambities van partijen en maken de participatie ineffectief;
- o Door deze wijze van samenwerken zijn partijen langdurig aan elkaar verbonden;
- o De wijze van samenwerking en aanwezigheid van financiële risico's vraagt het vastleggen en uitwerken van afspraken in contracten. Dit zorgt op sommige momenten voor een soort verlamming of starheid in de ontwikkeling. Bij onenigheid tussen de partners en wanneer er specifieke belangen van één van de partijen spelen, hebben partijen de neiging om terug te vallen op het contract. Hierdoor kan de situatie ontstaan dat wijzigingen die in het algemeen belang zijn, passend bij het doel van het project, niet worden doorgevoerd vanwege deelbelangen van één van de partners. Hierdoor ontstaat een stuk inflexibiliteit in het proces en het risico op suboptimaal ontwikkelen van het plan;
- o Er ontstaat een controlemechanisme om de samenwerking heen. Als een van de redenen hiervoor wordt het feit genoemd dat een apart orgaan (in de cases een CV/BV constructie), dat buiten de bestaande organisatie van de partners geplaatst is, per definitie een stuk weerstand bij de reguliere organisaties op roept;
- o Aandeelhouders vaak zelf niet in staat of bereid zijn om de ontwikkeling over te laten aan de aparte uitvoeringsorganisatie;
- o Er ontstaat op onderdelen een "grabbeffect", omdat de aandeelhouders ieder zoveel mogelijk meerwaarde uit de samenwerking proberen te halen, waarbij partijen proberen op indirecte wijze, door het verkopen van diensten aan de ontwikkelentiteit, een stuk extra omzet te realiseren;
- o Het laatste effect van een gemeentelijke participatie in een private ontwikkeling is de onduidelijkheid van de gemeentelijke rol. Het is voor de private partijen niet altijd duidelijk wanneer ze met de gemeente als privaatrechtelijke en zakelijke partner in de ontwikkeling aan tafel zitten en wanneer ze met de publiekrechtelijke gemeente aan tafel zitten;
- o Een neveneffect van de participaties van de gemeente is het feit dat door de samenwerking de publiekrechtelijke verplichtingen van de gemeente worden doorgelegd naar de ontwikkelentiteit. Door de geïnterviewde partijen wordt dit niet als een specifiek positief of negatief effect ervaren.

5.1.5 Randvoorwaarden wet- en regelgeving

In de literatuurstudie van het onderzoek is gekeken naar eventuele randvoorwaarden of beperkingen die voor participatie gelden op basis van wet- en regelgeving. In de vorige paragraaf wordt al afgesloten met de constatering dat door de samenwerking de publiekrechtelijke verplichtingen van de gemeente worden doorgelegd naar de ontwikkelentiteit.

Uit de literatuur studie bleek het lastig om antwoord te kunnen geven op de vraag of in het geval van gemeentelijke deelname nu wel of niet het doorleggen van de aanbestedingsplicht speelt. Enerzijds lijkt het er namelijk op dat het resultaat van een gemeentelijke participatie in een private ontwikkeling is dat de aanbestedingsplicht die de overheid van rechtswege heeft wordt doorgelegd naar de marktpartij van een private gebiedsontwikkeling. Door deelname van de gemeente krijgt de ontwikkeling namelijk een publiekrechtelijk karakter en is de gemeente genoodzaakt de richtlijn Diensten en Werken te volgen. Anderzijds lijkt bij een minderheidsbelang en beperkte overheidsbemoeienis de doorlegging te pareren.

Een zorgvuldige verkenning van de mogelijkheden en risico's bij het aangaan van nieuwe deelneming door de gemeente lijkt in ieder geval zinvol, hoewel in eerste instantie het veilig lijkt om te veronderstellen dat er sprake zal zijn van doorlegging van de aanbestedingsplicht.

In de cases die onderzocht zijn worden of zijn in alle gevallen de gemeenschapvoorzieningen zoals scholen en de buitenruimte openbaar aanbesteed.

5.1.6 Draagvlak

Als onderdeel van de interviews is de betrokkenen gevraagd naar de wenselijkheid van en het draagvlak voor financiële gemeentelijke participaties in private ontwikkelingen. De reacties op deze vraag waren sterk wisselend. Met name de dubbelrol van de gemeente als private en publieke partij was voor een groot aantal van de respondenten reden om aan te geven dat zij de gemeente bij voorkeur in een zuivere publieke rol zien opereren. De vermenging en de dubbele petten vinden een aantal respondenten niet correct. Anderzijds gaf één van de marktpartijen aan dat juist door toenemende complexiteit van ontwikkelingen de afhankelijkheid van de (publiekrechtelijke) gemeente steeds groter aan het worden is. De "verbinding" van de gemeente aan zo'n ontwikkeling wordt dan een cruciale factor voor het slagen. De marktpartij zag vanuit dit perspectief juist veel kansen weggelegd voor een financiële deelname van de gemeente in private ontwikkelingen.

Op basis van de reacties van de geïnterviewden lijkt de specifieke context van een private ontwikkeling dus sterk bepalend voor de wens tot een structurele en privaatrechtelijke samenwerking met de gemeente. In alle gevallen ging het bij de positieve reacties om de meerwaarde van een participatie als procesinstrumenten.

5.1.7 Beantwoording onderzoeksvraag

Op basis van de conclusies van bovenstaande deelvragen en onderwerpen kan in antwoord op de onderzoeksvraag van dit onderzoek gesteld worden dat het verkrijgen van extra invloedsmogelijkheden van de gemeente door middel van een financiële participatie in private ontwikkelingen zeer beperkt zijn en door de gemeente niet geambieerd wordt. De gemeenten zijn prima in staat om hun wensen via het publiekrechtelijke instrumentarium te borgen.

Daarnaast is uit de onderzochte cases gebleken dat de participatie vooral een effect en nut heeft als procesinstrument. Het grootste voordeel ligt in dat geval bij de marktpartijen die leidend zijn bij de betreffende ontwikkeling.

De participatie levert voor de gemeente als instrument en samenwerkingsvorm meerwaarde op in het geval de gewenste ontwikkelingen (met private eigenaren,

initiatiefnemers) niet van de grond komen vanwege een te complex karakter, hoog financieel risicoprofiel of bij onvoldoende zichtbaar politiek of ambtelijk vertrouwen in de ontwikkeling.

5.2 Aanbevelingen

In navolging op de beantwoording van de onderzoeksvraag in de vorige paragraaf zijn een aantal aanbevelingen aan de gemeente te geven ten aanzien van het actief financieel participeren in een private ontwikkeling.

Toepassen bij zeer complexe of onrendabele ontwikkeling.

Een participatie lijkt vanwege zijn positieve neveneffecten met name geschikt om strategisch in te zetten bij het tot stand brengen van complexe of onrendabele ontwikkelingen met een groot belang voor de gemeente.

Samenwerken altijd op basis van gelijkwaardigheid.

Het is hierbij van belang om bij de vormgeving van de participatie goed na te denken over het aandeel dat de gemeente hierin wil hebben en op welke onderdelen van de ontwikkeling, grond- en/of vastgoedexploitatie. Streven van de gemeente moet zijn om in ieder geval te zorgen voor een gelijkwaardige situatie. Op basis van de twee cases zijn geen harde conclusie te trekken, maar deelname in zowel de grond- als vastgoedexploitatie zoals bij de ontwikkeling van Groenord lijkt een goed uitgangspunt om deze gelijkwaardigheid te bereiken omdat beide partijen dan de effecten van het "zoet" en het "zuur" voelen.

Maak een zorgvuldige afweging van de voordelen en potentiële nadelen.

Uit de onderzochte cases blijkt dat een participatie een aantal voordelen kan opleveren bij gebiedsontwikkelingen. Wanneer overwogen wordt om de samenwerking met de markt door middel van een participatie vorm te geven, is het van belang om in te schatten welke negatieve effecten in potentie kunnen optreden. Dit om in de vormgeving van de samenwerking te kijken hoe deze voorkomen kunnen worden danwel om te beoordelen of het risico op deze negatieve effecten gewenst is.

Suggesties voor vervolgonderzoek.

Zoals al werd aangegeven kan op basis van dit onderzoek geen algemene conclusie over de sturingseffectiviteit van de participaties worden getrokken, maar kunnen alleen een aantal nieuwe veronderstellingen worden geformuleerd. Kijkend naar de twee voorbeelden van de Tarwewijk en Groenord ontstaat bijvoorbeeld de suggestie dat de combinatie tussen de omvang en onderwerp van deelname essentieel zijn voor het succes van de participatie en het daadwerkelijk realiseren van de veronderstelde gemeentelijke invloed. Er is aanvullend onderzoek nodig om hier algemene uitspraken over te kunnen doen.

Een andere interessant aspect bij gemeentelijke participaties is de rol en invloed van de gemeente als subsidieverstrekker. In dit onderzoek heeft dit geen specifieke rol gespeeld. De invloed en effecten van subsidiemogelijkheden op een verregaande samenwerking tussen markt en overheid is om een aantal redenen (onder andere staatssteun en machtspositie) interessant om te onderzoeken.

EPILOOG

Wat me het meest is bijgebleven uit de interviews en de gesprekken van het afgelopen half jaar, is de discussie over de vaak ambivalente rol van de gemeente bij grondontwikkeling. Opvallend hierbij was het terugkerende pleidooi van een groot deel van de geïnterviewden aan het adres van de gemeente om haar rol als publiekrechtelijke macht te versterken en professioneler neer te zetten en afstand te nemen van de “drang” om zelf actief gronden te ontwikkelen.

Dit heeft me aan het denken gezet. De vermenging van de publiekrechtelijke rol van de gemeente met een privaatrechtelijke rol als ondernemer/participant is inderdaad arbitrair te noemen en kan in een aantal situaties leiden tot onduidelijkheden of ongewenste situaties. Is het wel logisch dat de gemeente risicodragend investeert met gemeenschapsgeld? En hoe kan een bestuurder de zuiverheid van zijn afwegingen in het algemeen belang verantwoorden, wanneer op de achtergrond financiële risico's aanwezig zijn als gevolg van deelname in één enkele projectontwikkeling? Een lastig dilemma. We kennen immers allemaal de goede situaties waarin juist het ingrijpen en participatie van de gemeente er voor gezorgd heeft dat slechte situaties ten goede gekeerd zijn.

Het gaat er volgens mij in deze discussie niet om of gemeenten wel of niet moeten ingrijpen in situaties en actief moeten sturen op ontwikkelingen. Hier zijn we het denk ik wel snel over eens. Het is bij uitstek de verantwoordelijkheid van de gemeente om pro-actief invloed uit te oefenen op verbetering van de kwaliteit en het functioneren van de stedelijke omgeving. De vraag is op welke wijze de gemeente dit het beste kan doen? Vanwege het vroegere monopolie op de grondmarkt en het alleenrecht op ontwikkeling, is bij veel gemeenten de gewoonte ingesleten om zelf plannen te willen uitvoeren. Publieke ambities en initiatieven leidden in het verleden per definitie tot actieve ontwikkeling van plannen en projecten door de gemeente als private ondernemer. Het los laten van deze oude gewoontes is moeilijk en stuit vaak op weerstand binnen de gemeentelijke organisatie.

Is het wel logisch dat de gemeente blijft zoeken naar manieren om zelf op actieve wijze vorm te kunnen geven aan ontwikkelingen? Waarom blijven we vasthouden aan deze oude gewoonte en wat zijn de voordelen van deze “traditionele” werkwijze? De afgelopen jaren hebben marktpartijen namelijk in een groot aantal gevallen laten zien betrouwbare partners te zijn. Georganiseerd in consortia zijn zij prima in staat gebleken om in samenspraak met de gemeente complexe stedelijke ontwikkelingsopgaven tot een goed einde te brengen, zonder actieve deelname van de gemeente. Tegelijkertijd constateert de gemeente dat ze niet meer de omvangrijke risico's kan en wil dragen die aan ontwikkelingen gekoppeld zijn.

Het lijkt er op alsof we in verwarring zijn. De huidige ontwikkelingswijzen van gemeenten wisselen sterk en lijken vaak willekeurig. Op de achtergrond wordt al enige jaren een discussie gevoerd over het grondbeleid en de rol van de gemeente. Enerzijds is een politieke en beleidsmatige stroming te herkennen die inzet op versterken van de rol van de overheid, ook concreet gericht op de actieve ontwikkelingsmogelijkheden. Aan de andere kant wordt er voor gepleit om meer aan de markt over te laten. De overheid stimuleert actieve marktbetrokkenheid en op steeds meer plaatsen wordt een steeds groter deel van de overheidstaken zoals gebiedsbeheer en -exploitatie bij de markt neergelegd.

Ik kan me dan ook niet aan de indruk onttrekken dat deze verwarring en willekeur onderdeel vormen van een (noodzakelijke) zoektocht naar de "nieuwe" rol en positie van markt en overheid. Groeistuipen in een onomkeerbaar proces. Het is niet meer dan logisch dat er een herpositionering plaats vindt van de rollen en posities van marktpartijen en de verschillende overheden. We zijn inmiddels al zover dat we door hebben dat we zaken niet meer alleen kunnen en actieve betrokkenheid van de markt noodzakelijk is. Hoe lang zal het nog duren voordat het inzicht ontstaat dat we het helemaal niet zelf hoeven te doen?

Als gevolg van economische, maatschappelijke en politieke ontwikkelingen is onze ontwikkelingsopgave namelijk al een aantal jaren sterk aan het veranderen. De opgaven zijn multidisciplinair en gebiedsoverstijgend geworden. De schaalgrootte blijft toenemen en de looptijd van ontwikkelingen wordt steeds langer. Risico's worden steeds groter en moeilijker beheersbaar. Het gaat niet meer om de kwantiteit van ontwikkelingen maar om de kwaliteit. Er worden geen producten meer ontwikkeld maar belevingen verkocht. De toename van de complexiteit van ontwikkelingen maakt het onmogelijk voor een gemeente om overal actief aan te kunnen mee doen. Daarnaast vraagt de complexiteit een steeds grotere inzet van gemeente op flankerende zaken zoals het versterken van sociale cohesie en het tegen gaan van werkeloosheid en schooluitval, vaak niet direct gekoppeld of overstijgend aan de fysieke en ruimtelijke ontwikkelingen. Inzet op deze issues door visievorming en het opzetten van uitvoeringsprogramma's worden in toenemende mate bepalend voor het succes van de afzonderlijke stedelijke gebiedsontwikkelingen.

De toekomst van de gemeente ligt volgens mij dan ook op het versterken van haar invloed en impact op deze flankerende zaken. Het versterken van haar rol als publieke macht. Het creëren van ontwikkelingskracht door visievorming in plaats van zelf ontwikkelen. Het stimuleren van ontwikkelingen door heldere richting aan de marktpartijen te geven en kaders te stellen.

Financieel participeren in een ontwikkeling? Wat mij betreft niet. Laat de markt de plannen maar (volledig) ontwikkelen en uitvoeren. De tijd dat wij daar als gemeente beter in waren is volgens mij al ver voorbij!

Joost

BIJLAGE 1 - LITERATUURLIJST

77

Literatuur

- Algemene rekenkamer (2002) "Nieuwe financiële instrumenten in publiek-private samenwerking"
- Baarda, de Goede en Teunissen (1997) "Kwalitatief onderzoek"
- Bemmel, van en Muller (2005) "Gemeente en corporatie vernieuwen de stad – samenwerken binnen de stedelijke vernieuwing"
- Berenschot (2003a) "Samenwerkingsconstructies in de herstructurering"
- Berenschot (2003b) "Samen uit, Samen thuis?"
- Berenschot (2005) "sturingsvarianten stedelijke vernieuwing – naar een toekomstige rol van het Rijk"
- Borst (2006) "van grond naar grondhouding, een verkenning naar de keuze van de gemeentelijke grondhouding in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling"
- De Bruin en Ten Heuvelhof (1991) "Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en tweede generatie sturingsinstrumenten"
- Ecorys (2003) "Organisatie van de prestatie – Gemeentelijke regierol in de stedelijke ontwikkeling"
- Europese commissie (2004) "Reactie groenboek over Publiek-Private samenwerking"
- Gelder, van en Ashouwer (2006) "MCD Syllabus verwervingsstrategieën"
- Gemeente Breda (2005) "Via Breda, structuurvisie spoorzone 2025"
- Gemeente Deventer (2001) "Gronden voor vastgoedbeleid"
- Gemeente Dordrecht (2003) "visie op het onderwijs"
- Gemeente Rotterdam (2003) "structuurvisie Tarwewijk"
- Gerwen, van (2006) "sturing van de ruimtelijke kwaliteit door het Rijk in twee nieuwe sleutelprojecten"
- Hof van Justitie van de Europese gemeenschappen (2005) "Arrest van het Hof van Justitie in zaak C-220/05 – Jean Auroux ea in tegenwoordigheid van Société d'équipement dus département de la Loire"
- Kenniscentrum PPS (2000) "Inventarisatie van faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten"
- Kenniscentrum PPS (2001) "Handleiding benefit sharing"
- Kenniscentrum PPS (2004a) "Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling"
- Kenniscentrum PPS (2004b) "Handleiding financiële modellen bij PPS bij gebiedsontwikkeling"
- Kenniscentrum PPS (2004c) "Selectie van private partijen bij PPS bij gebiedsontwikkeling"
- Kenniscentrum PPS (2005a) "Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling"
- Kenniscentrum PPS (2005b) "Handleiding staatssteun bij PPS bij gebiedsontwikkeling"
- Korthals-Altes (2004) "organisatie van prestatie, regie in de stedelijke ontwikkeling"
- Korthals-Altes (2006) "Grondbeleid bij gebiedsontwikkelingen"
- Ministerie van Binnenlandse Zaken (2005) "Handreiking grondbeleid voor raadsleden"
- Ministerie van Financiën (1999) "Financiële structuur van PPS projecten"
- Ministerie van VROM (2001) "Op grond van nieuw beleid – nota grondbeleid"
- Ministerie van VROM (2005a) "Handreiking grondtransacties en staatssteun met achtergrondinformatie over het Europese kader"
- Ministerie van VROM (2005b) "Reiswijzer marktpartijen bij gebiedsontwikkeling"
- Nabu en Norton Rose (2004) "Eindverslag NABU PPS – Paving the road to Rome – PPP as a framework for building and managing sustainable infrastructure projects"

Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) (2007) "Relatie Grond, Vastgoed en Economie (in concept)"

Programma Bureau Stimulering Intensief Ruimtegebruik (StIR) (2000) "Intensief ruimtegebruik en publiek-private samenwerking"

Ruimtelijk Plan Bureau (2007) "De grondmarkt voor woningbouwlocaties. Belangen en strategieën van grondeigenaren"

Ruimtelijk Planbureau (RPB) (2006) "Verkenning van de ruimte 2006. Ruimtelijk beleid tussen overheid en markt"

SenterNovem (2005) "Samenhangend bedrijventerreinen beleid"

Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) (2004) "Organisatie van prestatie – regie in de stedelijke vernieuwing"

Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) (2005) "Verbeelden, verbinden, verwezenlijken – handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten"

Artikelen/publicaties

Building Business (2004) "Nieuw Crooswijk schoolvoorbeeld van herstructurering, interview met Ko Blok door Wim Laverman"

Bureau stedelijke planning (2003) "Publiek private samenwerking in de stedelijke vernieuwing – meerwaarde en efficiency in de stedelijke vernieuwing"

Europa Decentraal (2007) email over aanbesteding en staatssteun

Hobma (2006) "Juridische kaders voor stedelijke gebiedsontwikkeling in Nederland (sheets)"

Telegraaf (10 mei 2007) "Gemeente grijpen naast grond" artikel van Harrie Nijen Twilhaar

Relevante sites

<http://cms.dordrecht.nl/leerpark>

www.buildingbusiness.com

www.deelnemingen.amsterdam.nl

www.driehoefijzers.nl

www.europadecentraal.nl

www.herstructureringnieuwcrooswijk.nl

www.minfin.nl/nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking

www.minvrom.nl

www.minvrom.nl

www.obr.rotterdam.nl

www.propertynl.com

www.Stadswerk.nl

www.tarwewijk.nl

www.vandale.nl

www.wogroenoord.nl

BIJLAGE 2 – VERSLAGEN INTERVIEWS

Gespreksverslag de heer Peter de Vet

Doel interview: Casestudy WOM Tarwewijk
20-03-2007

Informatie geïnterviewde

Naam: Peter de Vet

Huidige functie: Vakgroepmanager Verwerving bij het Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam.
Namens gemeente Rotterdam directeur in de WOM Tarwewijk BV.

Samenvatting interview

De heer de Vet licht de vormgeving van de samenwerking toe:

Binnen de Tarwewijk zijn twee verschillende consortia actief. De WOM Tarwewijk (CV/BV constructie) en de ontwikkelcombinatie Tarwewijk (OCT).

De taak van de WOM is tweeledig. De WOM is actief als grondbedrijf en verantwoordelijk voor de productie van bouwrijpe grond. Daarnaast is de WOM actief als corporatie en betrokken bij avv-trajecten (Aankoop Verbetering Verkoop) voor woningbouw.

De OCT is verantwoordelijk voor het ontwikkelen van de nieuwbouw en opstalexploitatie. De aandeelhouders van de WOM zijn de gemeente, de Nieuwe Unie en AM. Alle drie zijn voor 1/3 aandeelhouder in het totaal. De aandeelhouders van de OCT zijn de Nieuw Unie en AM, beide voor 50%.

De intenties en afspraken voor de totale herstructurering van de Tarwewijk zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst tussen partijen. Het eerste initiatief van de plannen en samenwerking kwam vanuit de deelgemeente en de marktpartijen. In de overeenkomst liggen de definities en verdeling van de kostensoorten op hoofdlijnen vast. Een belangrijke motivatie voor de samenwerking van partijen was een rijkssubsidie van € 4.5 miljoen.

De ervaring met de WOM zijn volgens de heer de Vet wisselend. Het wordt steeds duidelijker dat de problemen rondom de Tarwewijk groter zijn dan de wijk zelf. Het succes van het slagen van de herstructurering van de wijk is grotendeels afhankelijk van het flankerende beleid waar de gemeente verantwoordelijk voor is. Naast de concrete fysieke ingrepen op buurt of wijkniveau is een stedelijke aanpak op een groot aantal van andere terreinen noodzakelijk (sociaal-maatschappelijk, handhaving etc). Ten tijde van de oprichting van de WOM was dit besef niet aanwezig. De partners binnen de Tarwewijk beginnen steeds meer te beseffen dat het een gezamenlijke ontwikkelingsopgave is die alleen door een constructieve samenwerking kan slagen. De gemeente vanwege het noodzakelijke flankerende beleid, de corporatie vanwege het tijdelijke en permanente beheer van vastgoed en de ontwikkelaar vanwege de marktkennis en concrete ontwikkelingen.

Ondanks dit besef zijn er in de praktijk volgens de heer de Vet veel problemen. Deze problemen zijn vooral gelegen in de wijze waarop zaken tussen de WOM en de OCT worden verrekend. Er is veel discussie over de hoogte van het rendement van de marktpartijen en over de maximalisatie van kosten door partijen.

Daarnaast concludeert hij dat door de gekozen constructie de zeggenschap van de gemeente en het risico wat de gemeente loopt niet in balans zijn. Alhoewel de inbreng van partijen in de WOM gelijkwaardig is, zijn de marktpartijen overheersend. Door hun

gezamenlijke meerderheidsaandeel (2/3) in de WOM zijn zij in staat om problemen van de OCT door te schuiven naar de grondexploitatie van de WOM en binnen hun vastgoedexploitaties die winsten te optimaliseren. De gemeente loopt dus wel een deel van het risico maar kan hier niet optimaal op sturen vanwege het (potentiële) “machtsblok” van de marktpartijen. Hierdoor ontstaat de situatie dat verliezen ten laste van de grex komen en dat binnen de woningexploitatie winsten gemaakt worden. Vanuit de gemeente is er daarnaast ook te weinig expertise aanwezig om de activiteiten van de OCT te kunnen beoordelen.

Aan staatssteun en aanbestedingsrisico's is bij de oprichting van de WOM geen aandacht besteed. De buitenruimte wordt uiteraard wel openbaar aanbesteed door de WOM. Over winstuitkering zijn geen afspraken gemaakt. De afspraak is namelijk dat alle winsten weer in het plan worden geïnvesteerd.

In geval van vergelijkbare toekomstige ontwikkelingen zou de heer de Vet er voor pleiten om te streven naar een gelijkwaardige risicospreiding tussen partijen. Dit houdt dus concreet in dat grond en vastgoedexploitatie gezamenlijk bekeken moeten worden. Daarnaast is het volgens hem van belang dat het kennisniveau van de partijen gelijkwaardig is. Iedereen heeft uiteraard zijn eigen kennis, maar men moet voldoende inzicht hebben in de werkzaamheden van de anderen, en hierover kunnen meepraten en -denken.

De heer de Vet ziet differentiatie van het risico en zeggenschap naar onderdelen van de ontwikkeling niet zitten. Volgens hem zit de kracht juist in de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het totaal. Hierdoor krijg je de goede discussies en creativiteit. Dat iedere partij vervolgens zijn eigen kerncompetenties binnen dat geheel heeft is logisch. Als je hier echter de focus op legt dan trek je de samenwerking uit elkaar en haal je de meerwaarde uit de samenwerking.

Gespreksverslag de heer Karel van Berk

Doel interview: case WOM Tarwewijk Rotterdam/Herstructurering Nieuw Crooswijk
23-05-2007

Informatie geïnterviewde

Naam: Karel van Berk

Huidige functie: Procesmanager voor de OntwikkelingsCombinatie Nieuw Crooswijk (OCNC)

Ervaring: Karel werkte hiervoor bij de woningbouwcorporatie De Nieuwe Unie en is in die hoedanigheid nog steeds directielid in de WOM Tarwewijk.

Gespreksverslag

De heer van Berk geeft aan dat hij het van essentieel belang vindt bij een samenwerking dat partijen en gezamenlijk visie hebben op een buurt stad of wijk. Deze gezamenlijke visie moet voortdurend leidend zijn bij discussie. Het is de basis voor je samenwerking. Volgens de heer van Berk is het meestal zo dat alle partijen een ander profiel en doelstellingen hebben. In de Tarwewijk is dat voor AM bijvoorbeeld snel rendement maken en weinig risico lopen. AM heeft ook duidelijk een andere/geen visie op de stad. Als je kijkt naar een ontwikkelaar als Proper Stok dan is dat een wereld van verschil. Dit is alles bepalend in het succes van je samenwerking. Proper (partner OCNC) geloof in de stad en gaat voor de stad. Ze zijn maatschappelijk betrokken en hun handelen volgt altijd uit dit geloof en de betrokkenheid. Ook Era bouw (ontwikkellende aannemer/partner OCNC) heeft duidelijk gekozen voor ontwikkelen in de stad en herstructureringopgave. AM is in de Tarwewijk niet vanuit een overtuiging gestapt. Het was puur strategisch om op langere termijn vulling in hun portefeuille te regelen. Hun positie in Rotterdam was toen namelijk minimaal. Je ziet bij de verschillende corporatie ook nog grote verschillen als het gaat om profiel en doelstellingen. De Nieuwe Unie en het WBR opereren lowprofile en gaan voor de stad. De "grote" jongens zoals Woonbron en Vestia opereren inmiddels landelijk en hebben een hele andere focus. Met name bij Vestia zie je een verharding en verzakelijking in de houding optreden. Zij zetten alle acties in vanuit hun belegging/portefeuille en inkomenspolitiek. WBR en DNU redeneren vanuit wat goed is voor de stad.

De rol van de gemeente vind de heer van Berk sterk wisselend. De ene keer is deze actief en dan weer facilitair. De gemeente heeft meestal wel "de visie" maar kan nog wel eens wisselen in haar doelstellingen zeker op operationeel niveau.

Hij licht dit (profielen/doelstellingen) zo uitgebreid toe omdat hij denkt dat in een samenwerking tussen partijen bovenstaande een cruciale rol speelt inzake het succes. Een bepaalde combinatie van partijen en profielen/doelstellingen levert bij voorbaat spanning en conflict op. Zijn mening is dat dit met name in de WOM Tarwewijk speelt en deels de "problemen" veroorzaakt.

Er was vooraf geen gezamenlijke ambitie tussen partijen. Dit zet bij voorbaat de houdbaarheid en levensduur van een samenwerking onder druk.

De participatie van de gemeente in de WOM is volgens de heer van Berk niet effectief. Door de verhouding die gekozen is tussen WOM en OCT en het aandeel van de gemeente in de WOM wordt de gemeente geregeld buiten spel gezet. Hij geeft aan dat ook DNU en AM geregeld met elkaar in de clinch liggen, maar dat komt niet altijd op tafel. Zeker in gevallen waarbij het slecht gaat met de ontwikkeling (nu het geval in de Tarwewijk) dan vallen partijen altijd terug op "zichzelf". Dit levert dan sneller conflict op.

In vergelijking van OCNC en de WOM valt hem op dat bij de OCNC de rolverdeling tussen partijen heel natuurlijk is. Proper is de ontwikkelaar en verzorgt het concept en de grondexploitatie. Era zorgt voor het ontwerp en de verkoop van woningen, en het WBR beheert de woningen, levert het vastgoed vervolgens door en neemt in een later stadium weer een deel van het nieuwe vastgoed af. Partijen moeten elkaar dus aanvullen wil de samenwerking een meerwaarde hebben.

Bij de WOM zie je duidelijk een vermenging van rollen. Iedereen is overal een beetje van. Hierdoor krijg je een competentie strijd, creëer je wantrouwen en gaan er per definitie dubbels ontstaan in werkzaamheden als een soort "controle mechanisme". Meerwaarde ontbreekt daardoor voor een deel.

De heer van Berk vind de dubbelrol van het OBR in de WOM lastig. Ze zijn zowel van het publieke als (door de samenwerkingsconstructie) van het private. Het OBR heeft hierdoor onbedoeld en soms onbewust een dubbele agenda in het proces. Dit levert spanningen op.

De veronderstelling dat je via privaatrecht je publiekrechtelijke rol kan doen gelden vindt hij onterecht. Dit impliceert een maakbaarheid van zaken die er volgens hem niet is. Van Berk vindt dat de rol van de overheid zuiverder moet zijn/worden. Overheid moet visie vormen, kaders stellen, randvoorwaarden meegeven en dit gewoon regelen met de instrumenten die daarvoor bedoeld zijn zoals het bestemmingsplan. Durf zaken los te laten aan de markt (bij bewezen kwaliteiten).

De primaire rol van de gemeente is de publieke. Private uitstapjes moeten hier ten alle tijden aan ondergeschikt zijn. In de situatie van de WOM kun je als gemeente hierdoor in conflict komen met jezelf. Hoe verantwoord je dit aan de burger??

Het grootste nadeel van constructies met verregaande overheidsbemoeienis en met teveel partijen is dat er dan teveel moet worden vastgelegd om eea goed te laten lopen (vooraf organiseren van je wantrouwen). Door dit soort constructies (ook de WOM) beperk je de handelingsvrijheid van partijen en stimuleer je partijen niet tot hun volste kunnen. Creativiteit verdwijnt uit het proces wat de kwaliteit van het eind product minder maakt. Je bereikt als overheid dan dus juist het tegenovergestelde.

Het voordeel van de participatie van de gemeente in de WOM is volgens de heer van Berk dat daardoor het commitment van de gemeente geborgd is. Het heeft dmv de subsidie ook in ieder geval een financieel voordeel opgeleverd. De Tarwewijk was/is ook een zeer complexe opgave, waarbij zware interventies nodig waren. Actieve betrokkenheid van de gemeente is daarom ook noodzakelijk. Hij gelooft dat zonder de inzet van de gemeente de ontwikkeling waarschijnlijk niet in deze vorm van de grond gekomen was. Of dit noodzakelijk in de vorm van een participatie had moeten vraagt hij zichzelf af. Het geld van de gemeente was de trigger (durf kapitaal/risicovermindering). Daardoor is de ontwikkeling op gang gekomen. De rest is allemaal een afgeleide.

De heer van Berk vraagt zich af of je de Tarwewijk niet als concessie had kunnen uitzetten in de markt. Hij is een groot voorstander van deze samenwerkingsvorm tussen overheid en markt. Als gemeente hoef je dan alleen te zorgen voor een goed visie en heldere definitie van prestaties. Je kan een ontwikkeling dan tenderen en privaat laten uitvoeren. Eventuele lastig zaken zoals vastgoed eigendom/verwerving en onteigening/voorkeursrecht kan je altijd aparte afspraken over maken. Je verliest dan als overheid niet de regie, je neemt deze juist heel bewust aan de voorkant. Dit vraagt wel een andere houding van de gemeente en een hele andere inrichting van je organisatie.

Heikel punt bij concessie is de politieke betrokkenheid. Meestal hebben concessie als effect dat de politiek na het start besluit voor langere tijd buiten spel komt te staan. Hij denkt dus ook dat bij de politiek een verandering van denken op gang moet komen. Concessie kunnen juist ook zorgen voor een stuk stabiliteit en sociale rust. De politieke wens om altijd iets te kunnen vinden moet men laten varen. Mochten er zaken gebeuren waardoor je gezamenlijke visie onder druk komt te staan, dan kom je daar altijd wel met elkaar uit.

Veel (kwaliteit van) ontwikkelingen gaan nu onderuit vanwege het ad-hoc beleid dat vaak door politieke en andere spontane interventies ontstaat. De grote lijn/gezamenlijk visie staat dan niet goed. Dit zie je nu gebeuren op zuid.

Gespreksverslag de heer Edwin Prince

Doel interview: case WOM Tarwewijk Rotterdam
15-05-2007

Informatie geïnterviewde

Naam: Ir. E. Prince

Huidige functie: Prince ProjectManagementBureau

Ervaring: Edwin Prince heeft zijn eigen projectmanagement bureau en is door de WOM Tarwewijk ingehuurd als onafhankelijk projectmanager.

Gespreksverslag

Binnen de WOM Tarwewijk heeft de heer Prince een beschouwende rol. Hij is de onafhankelijke buitenstaander die stuurt op de gemeenschappelijk doelen van de drie partijen die onderdeel uitmaken van de WOM. De kaders zoals afgesproken bij start van de samenwerking zijn hierbij leidend. Hij geeft aan dat daarnaast ook zijn persoonlijke invloed bepalend is voor het resultaat van de WOM.

De participatie van de gemeente moet gezien worden binnen de twee-eenheid WOM Tarwewijk en de OCT (ontwikkelingscombinatie Tarwewijk). De heer Prince geeft aan dat de gemeente vanwege de gekozen verhoudingen en deelname alleen in de WOM, een erg onevenwichtige positie heeft ten opzichte van de andere partijen. Er staat een heel sterk krachtenveld aan de andere kant. Hierdoor ontstaat soms de situatie dat de mening van de gemeente op onderdelen absoluut niet relevant is.

Vanuit zijn ervaring met andere ontwikkelingen en soorten samenwerkingsvormen kan de heer Prince een goede vergelijking maken van de effectiviteit van de samenwerking. In zijn dagelijkse werkpraktijk is hij ook betrokken bij projecten met een volledige gemeentelijke grondexploitatie, projecten die volledig in concessie zijn uitbesteed aan de markt en een tussenvorm waarbij de grondexploitatie nog door de gemeente wordt gevoerd maar verder alle werkzaamheden in een concessie zijn uitbesteed aan de markt. Hij geeft aan dat zijn ervaring is dat de concessie met een consortium van marktpartijen de meest ideale samenwerkingsvorm tussen overheid en markt is. Dit dwingt de gemeente aan de voorzijde haar wensen duidelijk te omschrijven. Er moet dus een eenduidige heldere visie liggen. De gemeente kan aan de voorzijde haar ruimtelijke, programmatische en financiële randvoorwaarden neerleggen. De gemeente kan de maximale prijs halen bij aanbesteding van de concessie. Met deze wijze van aanbesteden zijn dan ook gelijk alle juridische risico's rondom Europese wetgeving goed opgelost. Voor de markt betekend dit dat zijn optimaal het proces kan inrichten en door slimme combinaties extra geld kan maken (wat de aanbieder aan de gemeente weer ten goede komt). Daarnaast levert de lange termijn betrokkenheid een trigger op voor de markt om kwaliteit te realiseren en snelheid te maken vanwege financiële risico's/verplichtingen. Het is geen "hit and run". Bij deze vorm van samenwerken is het volgens de heer Prince wel van belang om (in het geval van een consortium) eenduidige aansturing van de marktpartijen te organiseren. Zijn ervaring is dat je dit het beste bereikt met een statutair directeur. Eén verantwoordelijk persoon die op directieve wijze het proces kan sturen.

Wanneer je deze ideaal situatie spiegelt aan de Tarwewijk dan zie je volgens de heer Prince juist het tegenovergestelde. Door de wijze van samenwerking en verhoudingen tussen partijen is er aan de voorzijde conflict georganiseerd (ongelijkwaardige rollen door WOM-OCT constructie en verhouding). Daarnaast verwacht je dat drie partijen unaniem

besluiten over zaken. Dit is een illusie omdat doelen van partijen per definitie verschillen. Er valt altijd wel iets verkeerd bij één van de partners. De Tarwewijk had ook prima in concessie gedaan kunnen worden als de gemeente de verwervingen en onteigening voor haar rekening genomen had.

Maar hoe is dan de lange termijn betrokkenheid te organiseren bij een concessie model? De heer Prince geeft aan dat je juist niet moet willen om "onzekerheid" in een proces te organiseren. Je moet vasthoudend zijn en juist proberen om rechtlijnig en betrouwbaar te zijn naar je samenwerkingspartners en klanten/burgers. Als er dan toch iets moet veranderen dat zal er altijd een rekening over en weer gaan. Dat voorkom je niet, ook niet met een participatie van de gemeente.

Hij geeft aan dat hij drie belangrijke onderdelen in een samenwerking onderscheidt: de ambitie (opgesteld door de gemeente), deze moet scherp en op de langere termijn gericht zijn het risicoprofiel van een project moet duidelijk zijn, het verdienend vermogen en de risico's moeten in kaart gebracht zijn, op basis daarvan maak je de keuze of je het zelf doet of dat je het de markt laat doen/en voor hoeveel geld krachtsverhoudingen zijn de derde essentiële factor bij samenwerkingen, bij wie ligt het grondeigendom en welke spelers zijn nog meer relevant voor je project of proces, denk aan economische spelers zoals bedrijven of aan bewoners.

Gekoppeld aan punt 2 kan de heer Prince zich voorstellen dat participatie voor de gemeente interessant kan zijn vanwege het financiële gewin. Aan de andere kant, als je dit van te voren kunt bedenken, waarom dan niet gelijk vooraf afrekenen? Hij is wel voorstander van het meer betrekken en koppelen van de grond en vastgoedexploitatie. De laatste is vaak vele malen meer bepalend voor de resultaten van de ontwikkeling. Hier gaat veel geld in om. Meenemen van deze resultaten in (de overweging voor de soort) samenwerking vind hij een goede zaak. Hij geeft aan dat alle samenwerkingvormen wel enkele nadelen hebben, dat sluit je ook niet uit. Je keuze moet alleen wel bewust gemaakt worden. Zijn mening is dat je er of vol in moet gaan of juist moet kiezen voor afstand. Dus of helemaal zelf of concessie.

Volgens de heer Prince zijn er op dit moment ook ontwikkelingen gaande waardoor de participaties zoals je deze de afgelopen jaren hebt zien ontstaan, straks niet meer mogelijk zijn. Door aanscherping van de Europese wetgeving en het recente Arroux arrest zal de PPS, zonder voorselectie, zeer waarschijnlijk worden uitgesloten. Door deze wijziging van krachtsverhoudingen verwacht hij op langere termijn dat bepaalde samenwerkingsvormen weer gaan verdwijnen. Hij blijft er van overtuigd dat de gemeente via haar grondbedrijf de lange termijn invloed in de stad moet proberen te garanderen. Strategisch posities inkopen/verwerven is hierbij van groot belang.

In de Tarwewijk heeft de participatie van de gemeente volgens de heer Prince niet geleid tot de gewenste invloed van de gemeente in het proces. Dit komt niet of juist niet door de gekozen samenwerkingsvorm maar is in grotere mate afhankelijk van personen in de samenwerking.

Wanneer er gekoppeld aan de WOM een directeurenoverleg was ingesteld (directies OBR, AM en bestuurder DNU) dan had dit het proces flink kunnen stroomlijnen. De directies zijn vaak beter in staat om out of the box te denken, en handelen vanuit een algemeen belang. Directies hebben vaak ook op andere locaties en bij andere projecten

afhankelijkheden ten opzichte van elkaar. Een statutair directeur had hier ook kunnen helpen, je haalt dan de discussie uit de samenwerking.

Voor de WOM Tarwewijk zijn de volgende successen te noemen:

Er is veel fysiek resultaat behaald in kortere tijd, de transformatie is goed op gang gekomen (uitvoeringsorganisatie werkt dus). Financieel gaat het nog niet helemaal lekker.

Er is duidelijk sprake van een gezamenlijke ambitie. Men is tot elkaar veroordeeld. Hij denkt dat bij een minder verregaande samenwerking partijen wellicht al uit elkaar gegaan waren. De participatie/gezamenlijke onderneming heeft dus ook een (ver)bindend effect.

De heer Prince merkt op dat een neveneffect van een aparte uitvoeringsorganisatie is dat je dan per definitie weerstand bij de bestaande (gemeentelijke) organisatie oproept. Men blijft ook de behoefte houden om op onderdelen mee te doen of te controleren.

Dit kan je op zich weer goed inzetten in je samenwerking door weer expertise en capaciteit van de bestaande organisaties in te kopen. Je creëert hierdoor een derde (interessante) geldstroom voor de partijen. Dit leidt wel tot een "grabbel" effect. Iedereen probeert tegen een te hoge prijs, maximale omzet uit de samenwerking te halen. Bij de Tarwewijk doet bijvoorbeeld AM de marketing en planeconomie, OBR de verwervingen en DNU heeft het loperbureau.

Gespreksverslag de heer Pieter Bekkers

Doel interview: case Leerpark Dordrecht
19-04-2007

Informatie geïnterviewde

Naam: P.A. (Pieter) Bekkers

Huidige functie: Projectmanager gemeente Dordrecht

Gespreksverslag

De heer Bekkers licht de vormgeving van de samenwerking toe:

Leerpark Dordrecht is een gebiedsontwikkeling geïnitieerd door de gemeente en het Da Vinci College. Doel van de gebiedsontwikkeling is het versterken van de onderwijsfunctie, organiseren van een volledige "beroeps kolom", creëren van een broedplaats met ruimte voor kennisuitwisseling en -creatie. In het gebied waren de gemeente en het Da Vinci College de grondeigenaren.

De ontwikkeling bestaat uit de nieuwbouw van het Da Vinci College en twee (V)MBO instellingen (44.000 m² bvo), bedrijfsruimte (24.000 m² bvo), kantoor (10.000 m² bvo), detailhandel, voorzieningen en woningbouw (450 stuks). Daarnaast is de (ontwikkeling van de) buitenruimte een belangrijk onderdeel van het planconcept (40.000 m²). Inmiddels is één school al opgeleverd en is een andere school in aanbouw. Ook de commerciële functie worden momenteel gerealiseerd.

Voor deze ontwikkeling hebben de gemeente en het Da Vinci College zich georganiseerd in de corporatie Leerpark. De inbreng van beide partijen zijn hun gronden en risicokapitaal. De corporatie heeft vervolgens de ontwikkeling van het vastgoed en de aanleg van de openbare ruimte door middel van een Europese tender aan een combinatie van marktpartijen gegund. Door deze manier van aanbesteden heeft de corporatie in één keer de aanbesteding van alle onderdelen geregeld en hoeft in het verdere traject zaken gedaan te worden met één marktpartij (Heijmans/Proper Stok). De corporatie voert voor de ontwikkeling wel zelf de grondexploitatie. De meeste zaken zijn door middel van de tender al wel gefixeerd (prijs voor de buitenruimte en gronduitgifte). De dynamiek binnen de grondexploitatie wordt alleen nog veroorzaakt door eventueel meer en minder werk.

Bij de aanbesteding heeft de corporatie middels de zogenaamde "aanbestedingsdoos" de randvoorwaarden voor ontwikkeling meegegeven aan de marktpartij. De randvoorwaarden hadden te maken met programma, prijzen, procedure voor de onderwijsontwikkeling, planning (oa verplichte momenten grondafname), eisen buitenruimte, parkeren en infra. Deze voorwaarden waren niet in ontwerp maar in kwantitatieve en kwalitatieve eisen vastgelegd. De vrijheid van de marktpartijen lag met name in het ontwerp en uitwerking van het concept. De gemeente heeft volgens de heer Bekkers voor deze wijze van aanbesteden gekozen omdat de verwachting was dat door de combinatie van vastgoed en grondontwikkeling de beste prijs gerealiseerd kon worden, daarnaast kon met deze wijze van aanbesteding voor de corporatie in één keer een groot deel van het risico (vastgoedrisico) geëlimineerd worden.

De activiteiten van de corporatie bestaan met name uit het toetsen van de uitvoering van de opdracht (programma, procedureel). Overige zaken liggen bij de markt. Wanneer één van de partijen in wijziging op de aanbesteding verandering wil doorvoeren dan wordt hier in onderling overleg/onderhandeling gekeken of dit mogelijk is, hoe groot de

meerkosten zijn en wie deze betaalt. Recent heeft dit zich voor gedaan toen de gemeente de eisen ten aanzien van de buitenruimte en het parkeren wilde bijstellen.

De gemeente heeft volgens de heer Bekkers voor deze wijze van ontwikkelen gekozen omdat het grondbedrijf graag zelf de grondexploitatie wilde voeren. Daarnaast had de gemeente samen met het Da Vinci College al de grond in eigendom. Vanuit die positie was het betrekken van een derde partij in de grondexploitatie geen optie. De gemeente heeft nooit overwogen om in de exploitatie van het vastgoed te participeren. Het grote risico (120 miljoen investering) was juist de reden om dit volledig bij de markt neer te leggen en zo dit risico af te wentelen (markt heeft plicht om producten op vastgesteld tijdstip te regelen). De gemeente staat nog steeds achter deze keuze en ziet achteraf geen reden om dit andere gewild te hebben.

De politieke betrokkenheid bij het plan is volgens de heer Bekkers goed. Het enige aandachtspunt is het informeren van nieuwe raadsleden na verkiezingen. Verder neemt men genoeg met de reguliere voortgangsrapportages en een incidenteel bezoek. Alhoewel tijdens de planontwikkeling de politiek sterk verdeeld was over de ontwikkeling is de ervaring nu dat men geen wens heeft om nog een sterke stem/sturing tijdens de uitvoering te hebben.

De heer Bekkers geeft aan dat deze wijze van samenwerking en ontwikkeling de volgende voordelen heeft:

De gemeente heeft zo in één keer een goede totaal deal gesloten met optimaal financieel resultaat en zo weinig mogelijk risico, voor een zeer complexe ontwikkeling (milieutechnisch);

één marktpartij is volledig verantwoordelijk voor het ontwikkelingstraject, dit levert lange termijn commitment op omdat partij belang heeft bij samenhang en kwaliteit (oa vanwege verkoop/beleggingen). Uiteindelijk heeft deze marktpartij ook een beter plan ontworpen dan het oorspronkelijke gemeentelijke plan;

in het contract is het bouwtempo en de afname prijzen vastgelegd. Prijzen blijken achteraf heel scherp;

Door de deelname van Da Vinci College heeft de school veel belang bij ontwikkeling, men deelt immers evenredig in het grondexploitatie resultaat. Deze bestuurlijke aandacht vanuit de school is positief voor het proces. Het heeft als voordeel voor de school dat zij op andere plaatsen in de stad makkelijk zaken geregeld krijgt door haar partnerschap met de gemeente (bijvoorbeeld de ontwikkeling van "leerbedrijven").

Als enige nadeel noemt de heer Bekkers de financiële tegenvallers in de grondexploitatie. Deze blijven politiek gevoelig en moeilijk aan de raad uit te leggen.

Gespreksverslag Wim Wang en Sandra van Riemsdijk

Doel interview: case Groenord
17-04-2007

Informatie geïnterviewden

Naam: ir. W.H.J.B. (Wim) Wang
Huidige functie: Directeur van de WOG Beheer BV (Wijk Ontwikkelingsmaatschappij Groenord/namens de corporatie en de gemeente)
Ervaring: Planeconoom, hoofd grondbedrijf Schiedam

Naam: Mevr Sandra van Riemsdijk
Huidige functie: Projectleider Wonen voor project Groenord vanuit de gemeente Schiedam (bureau projectmanagement)

Gespreksverslag

De heer Wang en mevrouw van Riemsdijk lichten de samenwerkingsvorm ten behoeve van de herstructurering van Groenord toe:

Vanaf ongeveer 1994 zijn de gemeente en corporatie Woon-plus in gesprek geraakt over de wijk Groenord. Beide partijen erkenden in deze wijk een neerwaartse spiraal van vervallen en hadden beiden de wens deze te keren.

Partijen hebben toen gezamenlijk een stedenbouwkundige visie ontwikkeld (gericht op sloop nieuwbouw en buitenruimte), de wijkvisie Groenord.

Bij het opstellen van deze visie (periode 1994-2000) waren bewoners nauw betrokken. In 2000 kwam de planvorming stil te liggen omdat de opgestelde visie financieel niet haalbaar bleek te zijn, vanwege een aantal gebiedsspecifieke kosten. De heer Wang is toen als planeconoom betrokken geraakt bij het project.

Een van de problemen bij de financiële haalbaarheid was de inzet van de corporatie om bij de herontwikkeling de bedrijfswaarde van haar vastgoed goed te kunnen maken. Daarnaast waren er een paar specifieke projecten/planonderdelen met een hoge onrendabele top. Om de ontwikkeling haalbaar te maken is er voor gekozen om het corporatie bezit tegen boekwaarde in te brengen in de ontwikkeling en is er voor gekozen om de ontwikkeling in een aantal kleinere delen op te splitsen en eerste te beginnen met een aantal financieel haalbare projecten. Uitgangspunt bij de ontwikkeling was dat de opbrengsten van de vastgoedexploitatie de kosten van de grondexploitatie volledig moesten afdekken.

De corporatie heeft toen in ruil voor het loslaten van de "bedrijfswaarde benadering" een bijdrage van de gemeente gevraagd. De gemeente heeft deze bijdrage uiteindelijk geleverd in de vorm van een risicodragende deelname in zowel de grond als vastgoedexploitatie.

Het risico wat de gemeente volgens de heer Wang loopt in de ontwikkeling is dus in wezen de afkoop voor de bedrijfswaarde van de corporatie. Aan de deal is de afspraak gekoppeld dat eventuele winsten vanuit de gezamenlijke exploitatie weer voor de wijk worden ingezet.

De gemeente is destijds met deze constructie akkoord gegaan omdat deze har veel invloed op programma en stedenbouwkundig plan zou opleveren. De keuze is door de gemeente dus mede vanuit een regie wens/-doelstelling gemaakt.

Op dit moment is de ervaring dat er veel variatie in planuitwerking zit. Er vinden veel wijzigingen in het programma plaats. Omdat een en ander nu een gezamenlijk verhaal is gebeurd alles in een open en transparante sfeer en worden wijzigingen door partijen samen beoordeeld en zo optimaal mogelijk doorgevoerd. Men is zich er van bewust dat

men er samen uit moet komen. Er is volgens mevrouw van Riemsdijk veel wederzijds vertrouwen en commitment. Er vindt wel regelmatig discussie plaats over de verantwoordelijkheid van bepaalde planwijzigingen of over wie verantwoordelijk is voor de kosten van een planwijziging. Soms wordt het prijskaartje van een wens dus nog wel bij één van de partijen neergelegd. Feit blijft dat het een gezamenlijke verantwoordelijkheid blijft om er uit te komen. Door deze constructie houden partijen beiden de mogelijkheid om hun eigen (beleids-/politieke) wensen door te voeren in het plan.

De transparantie in planontwikkeling en tussen partijen is erg groot door de gekozen samenwerkingsvorm en financiële constructie. Door deze constructie zijn veel mogelijkheden gecreëerd om wederzijdse beleidswensen te kunnen doorvoeren. Er zijn veel mogelijkheden voor uitwisseling wat in een aantal gevallen leidt tot ruilhandel tussen partijen. De positie vanuit waar partijen onderhandelen is door de WOG anders. De onderhandeling start niet vanuit de normale "nul-punt".

De ontwikkeling van Groenoord loopt volgens mevrouw van Riemsdijk en de heer Wang goed. Problemen in uitvoering ontstaan met name aan de randen van de gebieden waar de verantwoordelijkheid van de WOG ophoudt. Een tweede probleem bij uitvoering is de verantwoordelijkheid van de gemeente met betrekking tot het achterstallig onderhoud in het gebied. Deze verantwoordelijkheid is bij de gemeente gehouden. Gemeente is alleen tot op heden onvoldoende in staat geweest om de noodzakelijke besluitvorming en budgetten te organiseren die noodzakelijk zijn voor de bewuste ingrepen/bijdrage. Het binnenhalen van subsidies is geen specifieke reden geweest voor de corporatie om de samenwerking met de gemeente aan te gaan.

De heer Wang merkt door zijn langdurige betrokkenheid dat het erg belangrijk is om een sterke vaste ploeg mensen op het project te hebben. Er hebben inmiddels zoveel personele wisselingen plaatsgevonden dat het projectgeheugen deels verdwenen is. Dat maakt het opereren voor de WOG soms lastig. Hetzelfde geldt voor de politieke betrokkenheid. Op dit moment merkt de WOG dat de nieuwe lichten raadsleden en wethouders onvoldoende zijn ingewerkt in het project. Een continue investering in personeel en organisatie is dus noodzakelijk.

De bewoners van Groenoord zijn volgens mevrouw van Riemsdijk actief bij de WOG betrokken. De ontwerpen worden met bewoners met regelmaat in de verschillende stadia besproken. Ook is er ruimte voor het bespreken van klachten en knelpunten. De WOG probeert te voorkomen dat zaken naar de politiek escaleren.

Bij het oprichten van de WOG is in diverse overeenkomsten vastgelegd hoe partijen met elkaar samen zouden werken. In praktijk blijkt er een soort tweede informeel netwerk te ontstaan tussen WOG, gemeente en corpo waarin veel zaken geregeld worden. De samenwerking zoals opgenomen in de contracten lijkt in de praktijk lastig te effectueren. Zo is de ervaring van de heer Wang bijvoorbeeld dat de gemeente er moeite mee heeft om de ontwikkeling volledig aan de WOG over te laten en het project dus nooit echt heeft losgelaten.

De financiële risico's van de gemeentelijke deelname in de vastgoedexploitatie zijn nooit een discussiepunt geweest. Volgens de heer Wang is men zich wel bewust geweest van de extra risico's. Deze risico's zijn door de fasering van het project in de praktijk ook kleiner en makkelijker beheersbaar dan wellicht lijkt. Inmiddels is bij de gemeente wel een reservering gemaakt om eventuele risico's of verliezen te kunnen opvangen. Binnen

de WOG vindt op reguliere basis een herziening van de grondexploitatie en vastgoedexploitatie plaats, inclusief een identificatie van risico's.
Het project Groenord en de WOG hebben tot op heden geen fiscale problemen ondervonden of problemen gehad met aanbesteding of andere Europese regelgeving.

Gespreksverslag de heer Tom Horstink

Doel interview: case de Drie Hoefijzers
19-04-2007

Informatie geïnterviewde

Naam: ir. Tom C. Horstink

Huidige functie: Senior projectmanager AM

Gespreksverslag

De heer Horstink geeft een toelichting op de geschiedenis en het ontstaan van het project:

In 2003 besluit het toenmalige Interbrew om het brouwerij terrein in Breda af te stoten. Het latere Inbev start een tender procedure op waarbij partijen worden uitgenodigd om een bod te doen om de locatie te verwerven. Als snel blijkt dat veel partijen afhaken in de tender vanwege de enorme risico's die het brouwerij terrein omringen.

Tegelijkertijd ruikt de gemeente Breda een nieuwe kans om haar VIA Breda project te versterken. Bij de eerste plannen hiervoor leek de herontwikkeling van het brouwerij terrein namelijk geen optie en ging de gemeente er vanuit dat het terrein haar industriële functie nog voor langere tijd zou behouden.

Vanwege de risico's rondom de mogelijke herontwikkeling van het brouwerij terrein heeft AM uiteindelijk de gemeente benaderd en aan de gemeente en Inbev voorgesteld om een gezamenlijk ontwikkelingstraject op te starten. AM was er van overtuigd dat alleen in een gezamenlijk traject resultaat bereikt kon worden. Afpellen en uitsluiten van alle risico's was noodzakelijk om uiteindelijk tot een grondbod aan Inbev te komen. Inbev is hier mede vanuit haar sociale verantwoordelijkheid mee akkoord gegaan en ingestapt.

AM heeft toen een intentie overeenkomst gesloten met de gemeente en Inbev, waarin oa het exclusiviteitsrecht van AM op de locatie werd afgesproken. Vervolgens zijn partijen samen aan de slag gegaan met het opstellen van een masterplan.

Volgens de heer Horstink is de rol van gemeente hierbij cruciaal geweest omdat er bij de planvorming een groot aantal strategische keuze gemaakt dienden te worden. In de beleving van AM was dit een belangrijke stap in het hele proces. Er zaten toen de juiste mensen aan tafel en het algemeen belang en strategische keuzes (voor alle partijen) waren onderwerp van gesprek bepaalden de sfeer van de samenwerking. Iedereen ging voor het zelfde eind resultaat. Een plan waarin ieder van de afzonderlijke partijen haar resultaat kon verzekeren. Voor de gemeente was dit bijvoorbeeld de mogelijkheid om hierdoor aan de noordzijde van het spoor de HOV lijn naar Oosterhout te kunnen regelen. Het opstellen van het masterplan ging tegelijkertijd gepaard met een proces van onderhandelingen over de wensenlijsten en bijhorende financiën van partijen. Vertrouwen en commitment tussen partijen was hierbij essentieel.

In april 2005 is gekoppeld aan het masterplan een raamovereenkomst gesloten tussen de gemeente en AM. Hierin zijn de taken en verantwoordelijkheden tussen en van de verschillende partijen benoemd. Bijlagen van deze overeenkomst waren bijvoorbeeld de stedenbouwkundige randvoorwaarden, woningbouwprogrammering, financiële verrekeringen en risicoverdelingen. Uitgangspunt van de onderhandelingen en van het contract was dat AM de volledige gebiedsontwikkeling voor rekening en risico zou uitvoeren. De gemeente heeft geen actieve betrokkenheid bij de ontwikkeling gekregen of opgeëist.

In het contract tussen partijen is een zekere mate van flexibiliteit ingebouwd (programmatische in aantallen en soort bestemming, waarbij het maximale toegestane stedenbouwkundig volume is vastgezet) om optimaal te kunnen inspelen op marktveranderingen.

Na het sluiten van de overeenkomst is volgens de heer Horstink daarom de rol van de gemeente volledig gekanteld naar de rol van toetsende partij (publiekrechtelijke invalshoek). Vanaf dat moment zijn er andere mensen en afdelingen aan tafel gekomen. De ervaring van AM is dat vanaf dat moment de gezamenlijke visie en ambitie op en voor het plan sterk onder druk is komen te staan.

Het vastgestelde masterplan bleek niet bij alle uitvoerende afdelingen een even groot draagvlak te kennen. Sectorale wensen en belangen worden nu bij uitvoering nogmaals ter discussie gesteld en halsstarrig vastgehouden (hokjes denken). Dit levert volgens de heer Horstink veel strijd, vertraging (extra plankosten) en frustratie tussen partijen op. AM mist geregeld flexibiliteit en commitment van gemeentezijde bij de verdere uitwerking en uitvoering van de plannen.

Een andere les van AM is dat bij het sluiten van de overeenkomst met de gemeente er onvoldoende harde afspraken zijn gemaakt over planningen, procedures en proceduredtijden en personele inzet/begeleiding. Het is daarom niet goed mogelijk te sturen op eindresultaat en om de gemeente aan te spreken of af te rekenen op de wijze waarop zij haar werk doet. Het ontbreekt daardoor aan ondernemerschap.

De organisatie wijze van de gemeente Breda draagt hier volgens de heer Horstink aan bij. Er is voor het project de Drie Hoefijzers een projectorganisatie binnen de gemeente op gezet. Door de organisatie wijze van de gemeente met sterke afdelingen en afdelingshoofden, is de realisatiekracht van de gemeentelijke projectmanager beperkt. Zeggenschap ligt overduidelijk niet bij de projectmanager maar bij de verschillende afdelingshoofden. AM stelt, ook in relatie tot andere ervaringen die zij als ontwikkelaar hebben (oa Roosendaal), dat de organisatie wijze van de gemeente van zeer grote invloed op het resultaat/proces is.

Een ander punt in het verlengde hiervan is de personele inzet. Aangezien de Drie Hoefijzers geen gemeentelijke exploitatie betreft heeft AM de indruk dat in veel gevallen prioriteit gegeven wordt aan de gemeentelijke projecten. De situatie doet zich wel eens voor dat stedenbouwkundige capaciteit op zich laat wachten omdat deze eerst beschikbaar gesteld wordt aan een ander, gemeentelijk, project.

Over planwijzigingen zijn geen specifieke afspraken gemaakt in de overeenkomsten. Wanneer een van beide partijen iets anders wil dan in het oorspronkelijke contract is vastgelegd, dan moet hier in onderling overleg worden uitgekomen. De vragende partij betaald in dit geval dan ook haar wens.

De heer Horstink stelt dat een ontwikkeling zoals de Drie Hoefijzers (integrale, langlopende gebiedsontwikkeling) hele andere competenties van mensen en organisaties vraagt. In Breda wordt deze stelling helaas op negatieve manier bevestigd. Als op dit moment de samenwerking opnieuw zou moeten worden vormgegeven dan zou hij een aantal zaken anders aanpakken. Zij zou de gemeente een duidelijk belang geven in de ontwikkeling (financieel), de infrastructuur en het openbaar gebied zou de gemeente bij voorkeur zelf moeten ontwikkelen, er zouden afspraken gemaakt worden over procedures en personele inzet en het samenwerkingsproces en projectorganisatie zouden aan de voorkant beter moeten worden uitgewerkt en met elkaar worden vastgelegd.

De heer Horstink bevestigt mijn veronderstelling dat een samenwerking veel beter en anders loopt op het moment dat partijen daadwerkelijk een financieel belang in de ontwikkeling hebben. Hij stelt dat daarmee een politiek belang georganiseerd wordt waardoor de gehele gemeente anders in het proces komt te staan.

Naar aanleiding van het gesprek concludeert hij dat bij complexere ontwikkelingen een zakelijk belang van/bij beide partijen een positief effect heeft op planontwikkeling en – uitvoering en dat daarnaast ook de cultuur van de gemeente een sterke/bepalende invloed heeft op proces en resultaat. De Drie Hoefijzers Breda is zo’n ontwikkeling.

Gespreksverslag de heer Bertwin van Rooijen

Doel interview: case Drie Hoefijzers/Via Breda
07-05-2007

Informatie geïnterviewde

Naam: A.F.J. van Rooijen
Huidige functie: Programmacoördinator Via Breda

Gespreksverslag

De heer van Rooijen is programmacoördinator voor het project Via Breda. Het gebied van project De Drie Hoefijzers maakt hier deel van uit.

Via Breda is de structuurvisie voor het gebied grofweg gelegen tussen het nieuwe NS station en de noordelijke rondweg en is ongeveer 100 hectare netto ontwikkelgebied groot. Het bevat de wijk Belcrum met de aanpalende bedrijventerreinen (oa CSM, Faam). Voor het totale gebied wordt door de gemeente een transformatie voorzien die de komende 25 jaar zou kunnen plaatsvinden. Het gebied zou een verlengde van de binnenstad moeten worden en voorzien in functies zoals woningbouw, kantorencentrum, recreatievoorzieningen en een nieuw station.

De heer van Rooijen geeft aan dat de keuze voor de wijze waarop de gemeente deelneemt aan de ontwikkeling van de Drie Hoefijzers sterk verband houdt met de wijze waarop de gemeente de totale ontwikkeling van Via Breda wil realiseren. Deze twee ontwikkelingen zijn voor de gemeente niet los te zien.

Het project Via Breda bestaat uit een groot aantal deelgebieden. De gemeente heeft in haar structuurvisie voor het totaal en specifiek per deelgebied de uitgangspunten vastgelegd. Deze hebben betrekking op soort en omvang van programma, ruimtelijke kaders en realisatieaspecten. Wanneer de ontwikkeling van een deelgebied voor de gemeente opportuun wordt, dan wordt via de publiekrechtelijke weg een uitwerking gemaakt geflankeerd door nadere afspraken met ontwikkelende partijen. Op deze wijze kan de gemeente naast de inhoud ook de fasering van de ontwikkelingen op hoofdlijnen beheersen.

De gemeente heeft aan de voorzijde van het ontwikkelingstraject van Via Breda per deelgebied een strategie ontwikkeld ten aanzien van actieve verwerving en actieve participatie in de ontwikkeling. De keuze hiervoor hangt grotendeels af van de complexiteit van de ontwikkeling (oa huidig grondeigendom en toekomstige functiemenging) en de inschatting van de gemeente of ontwikkeling (daardoor) wel zelfstandig op gang zal komen of dat het noodzakelijk is dat de gemeente hier zelf een leidende/initiërende rol in speelt. In een aantal gevallen geeft de gemeente dus slechts randvoorwaarden voor ontwikkeling mee en in andere gevallen verwerft en ontwikkelt de gemeente dus (in samenwerking met marktpartijen) actief.

Voor de Drie Hoefijzers is volgens de heer van Rooijen door de gemeente dan ook bewust gekozen om niet actief deel te nemen in de ontwikkeling van het gebied. In de ogen van de gemeente zou dit deelgebied prima op zelfstandige wijze door de markt (op eigen initiatief) tot ontwikkeling kunnen worden gebracht. Ten opzichte van het totale Via Breda plan kent het geen strategische onderdelen, is het slechts ondersteunend en heeft het geen gemeentelijke prioriteit. Voor de gemeente waren bij de ontwikkeling van de Drie Hoefijzer slechts een paar randvoorwaarden van essentieel belang. Deze waren echter eenvoudig via de publiekrechtelijke weg en door middel van een privaatrechtelijke overeenkomst vast te leggen. Het betrof in dit geval een aantal financiële verrekeningen mbt infrastructuur, behoud van de monumentwaardige bebouwing en een aantal

programmatische eisen en beperkingen ten aanzien van de ontwikkeling van het gebied. Zo geeft de heer van Rooijen aan dat de gemeente, in verband met concurrentie met andere deelgebieden van Via Breda, absoluut niet wilde dat in de Drie Hoefijzers nog op enige wijze kantoorontwikkeling mogelijk zou zijn. Ook een beperkte sociale woningbouwdoelstelling was één van de gemeentelijke eisen. De gemeente heeft aan de voorzijde dus op betrekkelijke eenvoudige wijze haar beleidsdoelstelling kunnen vastleggen en realiseren zonder actieve en risicodragende deelname in de ontwikkeling.

De gemeente heeft welwillend meegewerkt op het moment dat de brouwerij een tender voor het gebied uitschreef. Toen op basis van de resultaten van de tender bleek dat de ontwikkeling complexer in elkaar stak en het gebied niet op normale wijze te verkopen was is de brouwerij een ontwikkeltraject opgestart met AM. De gemeente heeft hier intensief aan meegewerkt. In samenwerking tussen de drie partijen is vervolgens een masterplan gemaakt en een haalbaarheidstudie uitgevoerd. De gemeente kon in dit traject haar gebiedsspecifieke eisen en de afstemming met Via Breda op eenvoudige wijze inbrengen. Na een succesvolle periode van planvorming is het masterplan vastgesteld en zijn afspraken tussen partijen in contracten vastgelegd. Vanaf dit moment was ontwikkeling en uitvoering een volledige verantwoordelijkheid van AM en is de gemeente alleen nog vanuit haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden betrokken bij het plan.

De ervaringen van de heer van Rooijen zijn op dit moment positief. De privaatrechtelijke afspraken die gemaakt zijn tussen partijen lijken na een paar jaar nog steeds houdbaar. Er zijn geen discussies over deze afspraken. De samenwerking met AM blijft wel zeer intensief. Intensiever dan aan de voorzijde was ingeschat. Omdat deze ontwikkeling op een bepaalde wijze toch ook weer complex is (fysiek en juridisch) merkt de gemeente dat er nog steeds veel tijd nodig is voor dit project. Voor het project was bijvoorbeeld een veiligheidseffectrapportage en een beeldkwaliteitplan nodig. De publiekrechtelijke capaciteitsvraag en uitwerkingen die voor het plan nodig zijn, heeft de gemeente onderschat. Daarnaast ontstaan er bij uitwerking van de bouwplannen redelijk veel discussie over de uitwerkingskwaliteit. Een ander specifiek voorbeeld van een discussie is de uitbreiding en gronduitgifte van een school in het gebied. Hierover was in de contracten tussen partijen niets vastgelegd. Zodra dus wordt afgeweken van de vooraf vastgestelde kaders zie je dus op nieuw een onderhandelingsproces opgang komen. Er blijken dus in de uitwerking en bij uitvoering van het plan nog redelijk veel discussiepunten te ontstaan tussen gemeente en AM.

Op de vraag of de heer van Rooijen denkt dat een financiële deelname van de gemeente geholpen had bij het voorkomen van deze discussies, antwoordt hij het volgende: Zijn verwachting is dat er dan inderdaad een heel ander proces was ontstaan waarin partijen met meer begrip en aandacht voor elkaar de uitwerking van plannen ter hand zouden nemen. Voor de gemeente Breda was dat in dit geval niet aan de orde omdat bijvoorbeeld bewust gekozen is voor actieve financiële deelname in het nieuwe station (nationaal sleutelproject) en low-profile deelname in de Drie Hoefijzers. In het geval van de Drie Hoefijzers liggen de belangen van de gemeente primair op het gebied van randvoorwaarden scheppen voor de omliggende deelgebieden.

Gespreksverslag de heer Joost Lobee

Doel interview: visie en draagvlak bij betrokken partijen polsen
14-03-2007

Informatie geïnterviewde

Naam: Joost Lobee

Huidige functie: Ontwikkelingsmanager bij Estrade projectontwikkeling

Ervaring: In het verleden vanuit Estrade (ontwikkelaar voor de corporatie Vestia) betrokken geweest bij contract en planvorming voor Hoogvliet Maasranden. Momenteel betrokken bij de ontwikkeling van Afrikaanderwijk, Bloemhoef, en Parkstad.

Samenvatting interview

De heer Lobee is in het verleden vanuit Estrade betrokken geweest bij het tot stand komen van het samenwerkingscontract tussen Vestia en de gemeente voor een aantal deelgebieden in de wijk Maasranden (Hoogvliet). Destijds is hier gekozen voor een concessiemodel.

In eerste instantie had Estrade voor deze projecten een "eigen" ingenieurs bureau en stedenbouwkundig ontwerper ingehuurd. Tijdens het proces bleek dit in combinatie met het concessiemodel toch teveel weerstand bij de gemeente op te roepen met nadelige effecten voor planning en procedures. Het "wij kunnen het beter" effect. Inmiddels vervult Vestia alleen nog maar de rol van het grondbedrijf en werkt intensief met de verschillende gemeentelijke onderdelen samen.

Ervaring vanuit deze casus leert dat een zekere mate van samenwerking altijd noodzakelijk blijft. Draagvlak vanuit de gemeente is noodzakelijk om er voor te zorgen dat (oa publiekrechtelijke) besluitvorming en procedures soepel verlopen.

De consequentie van het concessiemodel of model van zelfrealisatie (in zuivere vorm) is volgens de heer Lobee dat de gemeente alleen via de formele publiekrechtelijke procedures is staat is invloed uit te oefenen. Uitoefenen van deze invloed is dan meestal in de vorm van een veto/blokkade in planontwikkeling. Met elkaar samenwerken levert meer op en is beter voor het proces en project.

De oorspronkelijke reden voor de keuze van Vestia voor het concessiemodel in oa Maasranden was de behoefte aan sterkere sturing en de ervaring dat door zelfrealisatie in uitvoeringskosten veel geld te besparen was (herstructurering Den Haag). Men was van mening dat er door deze constructie meer motivatie zou zijn om het onderste uit de kan te halen vanwege de volledige verantwoordelijkheid van de corporatie. Hiervan afgeleid kan geconcludeerd worden dat afstemming tussen partijen en de tijd die dit kost als nadeel van een samenwerking gezien kan worden. Ook het opdelen van verantwoordelijkheid kan zorgen voor een suboptimaal resultaat omdat daardoor een afhankelijk tov een ander ontstaat (niet alles in één hand/gedwongen winkelnering).

Tegelijkertijd met Maasranden heeft Vestia tevens (op basis van een concessiemodel) de herontwikkeling van de wijk de Burgen in Zuidwijk opgestart. Het verschil tussen de Burgen en Maasranden is de looptijd van beide projecten. De ontwikkeling van de Burgen kent een veel langere looptijd. Bij de Burgen is Vestia tegen het probleem van de veranderende context (beleid en politiek) aangelopen.

Alhoewel planwijzigingen in overleg met de gemeente zijn doorgevoerd bleef Vestia zelf verantwoordelijk voor de financiële consequenties hiervan. De heer Lobee geeft aan dat in het geval dat de gemeente ook financieel betrokken zou zijn geweest bij deze

ontwikkeling, wellicht vanwege de consequenties naar andere en creatievere oplossingen was gezocht.

De heer Lobee denkt ook dat het soort ontwikkeling bepaald of een bepaalde vorm van participatie van belang is. De eigendomsituatie, looptijd van een ontwikkeling, functiemenging en het aantal spelers zijn hiervoor belangrijke criteria. Hij blijft van mening dat Maasranden prima dmv concessie gedaan kan worden. Voor de Burgen had achteraf beter voor een meer dynamische samenwerkingsvorm met de gemeente gekozen kunnen worden.

Bij deze afweging speelt tevens de constatering dat voor het project Maasranden een stuurgroep in functie was/is waar op basis van consensus met alle betrokken partijen in Hoogvliet (officieel/niet formeel) besloten wordt over de inhoud van de ontwikkelingen. Het was in praktijk dus wel meer een samenwerking dan een concessie/zelfrealisatie. Bij de Burgen bestond deze situatie niet en waren er minder en minder "sterke" partijen bij de ontwikkeling betrokken.

Als je aan het begin van je planontwikkeling alle voorwaarden vastzet dan ben je niet flexibel. Aanpassingen leiden dan altijd tot "conflict" tussen partijen. Zeker bij langere looptijd is flexibiliteit wenselijk om te kunnen inspelen op wijzigingen van beleid, markt en politiek.

Als je als stad meer wilt gaan participeren is het volgens de heer Lobee van belang dat je duidelijk je focus bepaalt en kiest waarop je wilt gaan sturen. Kijk wat je belangrijk vindt en ook vooral waar je kwaliteiten als stad liggen. Denk aan buitenruimte ed. Koppel de verdeling van de zeggenschap aan deze onderdelen van je plan. Een corporatie kan je verantwoordelijk houden voor de afzet van de woningen, de gemeente voor de consequenties van het eigen parkeerbeleid dat zij invoert.

Een belemmering voor een eventuele samenwerking is toenemende complexiteit van besluitvorming wanneer er meerdere partijen bij betrokken zijn. Een nadeel van zelfrealisatie is dat je geen gebruik kunt maken van de kennis en kunde van de andere partijen/gemeente.

Bij zelfrealisatie moet er ook al rekening gehouden worden met openbare aanbesteding van publieke werken.

Tijdspanne van de ontwikkeling is een zeer belangrijke reden voor de keuze voor een dynamische samenwerking. Bij concessie organiseer je per definitie conflicten en haal je de creativiteit uit het proces. Bij concessie moet de gemeente ook bereidt zijn om randvoorwaarden voor langere tijd vast te zetten. Dit lukt vaak niet in verband met politieke wisselingen. Concessie lijkt dus alleen werkbaar voor projecten met een korte, overzichtelijke looptijd.

Ook politiek en ambtelijk commitment is een reden om juist te kiezen voor een samenwerking/participatie van de gemeente. Dit heb je vaak niet met een concessie.

De vraag is volgens de heer Lobee wel of uiteindelijk de financiële prikkel die volgt uit een participatie voor een gemeente zwaarder weegt dan een eventuele maatschappelijke of politieke afweging in processen. Met andere woorden, in hoeverre garandeert de participatie ook daadwerkelijk de gemeentelijke betrokkenheid bij het realiseren van een (financieel) optimaal plan?

De participatie lijkt in ieder geval een goed middel voor "dynamische kwaliteitssturing".

Een persoonlijke klik is volgens de heer Lobee ook altijd erg belangrijk bij samenwerking. Staat boven contract en vorm van samenwerking. Een goed contract komt niet uit de kast. Het is altijd zoeken naar een balans tussen vertrouwen en controle. De financiële participatie is wellicht een middel om deze controle te organiseren en (vanuit de gemeente) het vertrouwen in de ontwikkeling te bevestigen.