

Sturingsperspectief voor publiek-private samenwerking bij de nieuwe binnenstedelijke transformatieopgave

Jeroen van Lemmen



Erasmus Universiteit Rotterdam
Master City Developer
juli 2011

drs. J.S. van Lemmen
studentnummer: 339027

scriptiebegeleider: mr. dr. F.A.M. Hobma

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD	5
SAMENVATTING	7
1 INLEIDING	11
1.1 Aanleiding en achtergrond	11
1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	13
1.3 Probleemstelling en doelstelling	13
1.4 Onderzoeksvraag en afbakening	13
1.5 Onderzoeksaanpak	14
1.6 Onderbouwing van selectie van cases	16
1.7 Leeswijzer	18
2 DE JOINT VENTURE NADER IN BEELD	19
2.1 Context en ontstaan van publiek-private samenwerking	19
2.2 Vormen van PPS	23
2.3 Samenwerkingsstructuur en –proces van GEM nader beschouwd	24
2.3.1 De GEM in juridisch perspectief	25
2.3.2 De GEM in financieel perspectief	26
2.3.3 De GEM in organisatorisch perspectief	28
2.3.4 De GEM in management perspectief	29
2.3.5 Evaluatie GEM-constructies	36
2.4 Binnenstedelijke transformatieopgave	36
3 TOEPASSING EN ERVARINGEN IN DE PRAKTIJK	41
3.1 Nijmegen Waalsprong	41
3.1.1 Nieuw stadsdeel voor Nijmegen aan noordzijde van de Waal	41
3.1.2 Samenwerkingsstructuur Waalsprong	42
3.1.3 Samenwerkingsproces Waalsprong	45
3.2 Amersfoort Vathorst	46
3.2.1 Nieuw stadsdeel in Amersfoort-Noord	46
3.2.2 Samenwerkingsstructuur Vathorst	47
3.2.3 Samenwerkingsproces Vathorst	49
3.3 Utrecht Kanaleneiland Centrum	50
3.3.1 Metamorfose voor het centrum van Kanaleneiland	50
3.3.2 Samenwerkingsstructuur Kanaleneiland Centrum	52
3.3.3 Samenwerkingsproces Kanaleneiland Centrum	54
3.4 Alkmaar Nieuwoverstad	55
3.4.1 Transformatie van verouderd bedrijventerrein	55
3.4.2 Samenwerkingsstructuur Nieuwoverstad	57
3.4.3 Samenwerkingsproces Nieuwoverstad	59
4 ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSRISULTATEN	61
4.1 Toegepaste methode bij de analyse	61
4.2 Cross-case analyse	61
4.3 Structuurkenmerken van het sturingsperspectief	63

4.3.1	Juridische opzet op verschillende manieren ingekleurd	63
4.3.2	Financiële opzet voor binnenstedelijke GEM is anders	64
4.3.3	Organisatorisch opzet in de vorm van een aparte onderneming	65
4.4	Proceskenmerken van het sturingsperspectief	65
4.4.1	Organiserend vermogen om actief te sturen in publiek en privaat domein	65
4.4.2	Verbindend vermogen om de partijen in balans te houden	66
4.4.3	Inspirerend vermogen om de partijen enthousiast te houden	67
4.4.4	Adaptief vermogen om succesvol te kunnen meebewegen	68
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	71
5.1	Methode	71
5.2	Conclusies	71
5.3	Aanbevelingen	75
	BIJLAGE 1: literatuurlijst	77
	BIJLAGE 2: geïnterviewde personen	81
	BIJLAGE 3: gespreksleidraad interviews	83

VOORWOORD

Deze scriptie vormt de afronding van de opleiding Master City Developer. Het is voor mij tevens de afsluiting van twee interessante en inspirerende studie jaren aan de Erasmus Universiteit.

In mijn werk ben ik als senior adviseur/projectmanager vanuit DHV bij verschillende projecten betrokken bij de opzet van publiek-private samenwerkingsverbanden en bij de ontwikkeling van nieuwe woningbouwlocaties. Vanuit deze achtergrond ben ik benieuwd hoe de samenwerking tussen de overheid en de marktpartijen, in een veranderende setting door de kredietcrisis, gestalte kan krijgen bij de toekomstige binnenstedelijke transformatie-opgaven. Met deze scriptie lever ik een bijdrage aan het vergroten van de kennis en het inzicht hierover.

Ik bedank DHV dat zij mij in de gelegenheid hebben gesteld om de MCD-opleiding te volgen. Mijn dank gaat ook uit naar Fred Hobma van de Technische Universiteit Delft voor zijn waardevolle adviezen vanuit zijn rol als scriptiebegeleider. Daarnaast bedank ik de personen die bereid waren om mee te werken aan een interview en op die manier hebben bijgedragen aan de totstandkoming van de scriptie: Paul Bast, Maarten van Duijn, Jos Feijtel, Klaas Salomons, Giel van der Vlies en Jan de Wilde.

Jeroen van Lemmen
juli 2011

SAMENVATTING

In de toekomst zal een accentverschuiving plaatsvinden van de ontwikkeling van nieuwe buitenstedelijke woon- en werklocaties naar de transformatie van binnenstedelijke locaties zoals verouderde bedrijfsterrinen, havengebieden en spoorzones. Dit soort locaties komt beschikbaar doordat zij economisch of fysiek te verouderd zijn om goed te kunnen functioneren of doordat keuzes in de bedrijfsvoering ertoe leiden dat de functies niet langer op een bepaalde locatie worden gehandhaafd. Mede door het versnipperde grondeigendom, de complexiteit en de benodigde investeringskracht, zal die toekomstige binnenstedelijke transformatieopgave niet door één partij zelfstandig kunnen worden uitgevoerd. Partijen zijn namelijk in toenemende mate van elkaar afhankelijk om een dergelijke opgave succesvol te kunnen aanpakken. Dat wordt versterkt doordat de economische crisis een flink effect heeft op de financiële slagkracht, de rolopvatting en de investeringsbereidheid van zowel publieke als private partijen.

In deze scriptie is onderzocht hoe de publiek-private samenwerking zich in de praktijk heeft ontwikkeld, welke ervaringen in joint-venture constructies daarbij zijn opgedaan met het management in een netwerk omgeving en wat op basis daarvan voor publiek-private samenwerkingsverbanden een goed sturingsperspectief is voor de toekomstige binnenstedelijke transformatieopgaven.

Vanuit bestuurskundig perspectief wordt publiek-private samenwerking beschouwd als één van de belangrijkste vormen van governance in de huidige netwerksamenleving. In de Nederlandse praktijk is ruime ervaring opgedaan met diverse vormen van publiek-private samenwerking. Dit onderzoek richt zich op één van die vormen: de joint-venture als samenwerkingsverband waarin publieke en private partijen risico's en zeggenschap delen. Op basis van een theoretisch kader is voor dit onderzoek een sturingsperspectief opgezet dat onderscheid maakt in de samenwerkingsstructuur en het samenwerkingsproces. De juridische opzet, de financiële opzet en de organisatorische opzet vormen de variabelen van de samenwerkingsstructuur. Het samenwerkingsproces kent als variabelen het organiserend vermogen, het verbindend vermogen, het inspirerend vermogen en het adaptief vermogen.

Aan de hand van dit sturingsperspectief en de daarin onderscheiden variabelen heeft een onderzoek naar een viertal cases plaatsgevonden. In dat verband zijn de twee buitenstedelijke cases Nijmegen Waalsprong en Amersfoort Vathorst onderzocht. Daarnaast zijn de twee binnenstedelijke cases Utrecht Kanaleneiland Centrum en Alkmaar Nieuwoverstad onderzocht. Uit een cross-case analyse blijkt dat alle joint-ventures in de juridische opzet verwantschap met elkaar vertonen door de CV/BV-constructie, maar dat op onderdelen de samenwerking anders is ingekleurd. In de financiële opzet en de organisatorische opzet zijn eveneens verschillen waarneembaar. Daarnaast blijkt dat het organiserend vermogen sterk wordt ingezet om actief te sturen in het publiek en privaat domein. Verder volgt uit de onderzochte cases dat het verbindend vermogen waardevol is om de partijen in balans te houden. Het inspirerend vermogen wordt aangewend om de partijen enthousiast te houden en het adaptief vermogen wordt gebruikt om binnen de samenwerking succesvol te kunnen meebewegen.

Een belangrijke constatering na analyse van de onderzochte cases is dat vertrouwen in alle opzichten een belangrijke factor is bij de samenwerking. Dat vormt zowel een fundament voor de samenwerkingsstructuur die wordt opgezet als voor het samenwerkingsproces dat wordt georganiseerd. Uit de onderzochte cases komt naar voren dat het vertrouwen een sterke basis heeft als partijen elkaar al goed kennen en meerdere dossiers delen voordat de samenwerking start. De keuze van de samenwerkingspartner draagt aldus in sterke mate bij

aan het succes van de samenwerking. Bij veel toekomstige binnenstedelijke transformatieopgaven zal de keuze van de samenwerkingspartner echter via Europese aanbesteding tot stand komen. In die situaties kan het aanbestedingstraject zodanig worden ingericht dat ruimte ontstaat om reeds in de precontractuele fase tussen de partijen het noodzakelijke vertrouwen op te bouwen.

Uit de analyse komt ook naar voren dat bij de nieuwe binnenstedelijke transformatieopgaven veranderingen optreden in het verdienmodel van de joint-venture. In vergelijking met de buitenstedelijke ontwikkelingen, zal het bij de binnenstedelijke transformatieopgaven namelijk steeds vaker voorkomen dat zittende eigenaren hun gronden in bezit houden. Voor een deel is dit te verklaren omdat zij de gronden zelf willen ontwikkelen voor bijvoorbeeld eigen gebruik. Voor een ander deel is dat te verklaren omdat de publieke en private partijen minder financiële middelen hebben om grondeigendom te verwerven. De grotere rol die zittende eigenaren vervullen bij de nieuwe binnenstedelijke transformatieopgave heeft ook effect op de financiële opzet van de joint-venture. In plaats van dat er opbrengsten worden gegenereerd uit grondverkoop, moeten er nu afspraken worden gemaakt over exploitatiebijdragen. Naarmate er meer vastgoedontwikkelingen plaatsvinden door partijen die niet in de joint-venture participeren, zal de rol van de private partners in de joint-venture zich meer concentreren op de grondexploitatie. Dat leidt er ook toe dat de private partijen die participeren in de joint-venture, hun eventuele verliezen of lage rendementen in de grondexploitatie minder goed kunnen compenseren met opbrengsten uit de ontwikkeling of realisatie van vastgoed.

De analyse laat verder zien dat bij de joint-ventures niet alleen de eigen GEM-organisatie wordt aangestuurd, maar er ook zeer sterk geacteerd wordt binnen het publieke en private domein. Dat vindt plaats om bijvoorbeeld de processen bij de aandeelhouders te managen, de samenwerking in balans te houden wanneer één van de partijen 'minder in vorm is' of om in tijden van crisis te initiëren dat er bij de publieke en private partijen voldoende belang wordt gehecht aan het boeken van voortgang en resultaat. Bij de binnenstedelijke transformatieopgaven wordt hier een extra dimensie aan toegevoegd. Aangezien de zittende eigenaren of zelfrealisatoren in belangrijke mate invloed hebben op het succes van de transformatie, richt de joint-venture zich ook op het stimuleren van investeringen door die partijen.

Het onderzoek toont aan dat publiek-private samenwerking van meerwaarde kan zijn bij de toekomstige binnenstedelijke transformatieopgave. Dit geldt vooral wanneer publieke en private partijen in staat zijn om kennis, kunde en draagkracht met elkaar te vervlechten. Het vraagt wel om een omslag in het denken bij zowel de publieke als de private partijen. Zo zullen zij er voortaan rekening mee moeten houden dat de transformatie zich in kleinere stappen gaat voltrekken en meer afhankelijk wordt van de dynamiek van bestaande partijen in het gebied.

Om de binnenstedelijke transformatieopgave succesvol aan te pakken, worden in deze scriptie enkele aanbevelingen gedaan. Een eerste aanbeveling is om op basis van de inhoud van de transformatieopgave te bepalen welke partijen nodig zijn om de opgave succesvol te kunnen realiseren. In aansluiting daarop is het aan te bevelen om bij de totstandkoming van de joint-venture een goed partneringproces te organiseren. Daarnaast zal een passende juridische samenwerkingsstructuur gezocht moeten worden waarin het commitment voor de langere termijn wordt geborgd en er tegelijkertijd voldoende momenten worden gecreëerd om de transformatieopgave gedurende de looptijd tussentijds te kunnen herijken. Hierbij is het belangrijk om te zorgen voor een financiële opzet die realistisch en wendbaar is, maar die bij tegenwind ook bestendig genoeg is om de samenwerking een steuntje in de rug te kunnen geven. Eveneens is het van belang om de samenwerking onder te brengen in een

apart en professioneel organisatieonderdeel van de joint-venture dat zorgt voor gezamenlijkheid in de ontwikkeling. Baseer het proces niet op een dichtgetimmerd Masterplan, maar ga uit van een globale ontwikkelingsrichting die inspireert en flexibiliteit biedt. Tot slot is het de kunst om in het transformatiegebied de ontwikkelingsinitiatieven bij zittende eigenaren en zelfrealisatoren te stimuleren en hun investeringsplannen te vervlechten met de gebiedsopgave.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en achtergrond

publiek-private samenwerking bij ontwikkeling grotere woningbouwlocaties

De laatste twee decennia heeft in de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland een sterk accent gelegen op de realisatie van nieuwe woningbouwlocaties. Een groot deel van de woningproductie is gerealiseerd op buitenstedelijke locaties. Doordat veel gronden op deze locaties waren aangekocht door marktpartijen, hebben zij ook een grote rol gespeeld in de ontwikkeling en realisatie. Dat heeft geleid tot diverse samenwerkingsvormen en -afspraken tussen publieke en private partijen. Dergelijke publiek-private samenwerkingsvormen passen binnen de bestuurskundige governance-opvatting, die centraal stelt dat de overheid niet meer eenzijdig stuurt, maar participeert in een samenwerking met andere partijen.

In bepaalde situaties heeft die samenwerking gestalte gekregen in een overeenkomst waarin de betrokken partijen uiteenlopende afspraken hebben gemaakt over bijvoorbeeld het doel van de samenwerking en de taken en verantwoordelijkheden van de betrokken publieke en private partijen. In andere situaties heeft de samenwerking vorm gekregen door de oprichting van een joint-venture, veelal in de juridische vorm van een CV/BV-constructie.

De Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) is een voorbeeld van het joint-venturemodel waarbij de samenwerking is geïnstitutionaliseerd in een gezamenlijke onderneming. Publieke en private partijen werken samen aan de locatieontwikkeling en voeren daarbij ook samen de grondexploitatie. Risico en zeggenschap worden gedeeld. De meeste voorbeelden waar anno 2011 met een GEM wordt gewerkt zijn projecten waar het primaire accent ligt op de ontwikkeling van nieuwe buitenstedelijke woongebieden. Met deze typisch Nederlandse aanpak zijn in de loop der jaren diverse gebiedsontwikkelingen ter hand genomen.

verschuiving naar kleinschaligere en gedifferentieerde ontwikkelingen

In de toekomst zal de vraag naar nieuwe woningen afnemen en zullen grootschalige ontwikkelingen minder vaak voorkomen. Veel lopende bouwlocaties zullen echter nog wel afgerond moeten worden. Tegelijkertijd verschuift het accent naar kleinschaligere en meer gedifferentieerde ontwikkelingen. Deze zullen plaatsvinden in de vorm van transformatie van binnenstedelijke locaties die hun functie hebben verloren, zoals verouderde bedrijfsterreinen, havengebieden en spoorzones. Door het binnenstedelijke karakter zijn veel partijen met verschillende belangen betrokken.

Mede door het versnipperde grondeigendom, de complexiteit en de benodigde investeringskracht, zal de binnenstedelijke transformatie niet door één partij zelfstandig kunnen worden uitgevoerd. Meerdere partijen zijn van elkaar afhankelijk om zowel de eigen doelstellingen als de gezamenlijke doelstellingen te kunnen realiseren. Dit maakt de projecten complex en dynamisch. De opgave is er op gericht om deze partijen bij elkaar te brengen zodat de gewenste vernieuwingsslag kan plaatsvinden. Dat vergt organiserend vermogen dat gericht is op het vervlechten van de belangen, maar ook op het tot stand brengen van een procesarchitectuur waarbij meerdere partijen in verschillende rollen bijdragen aan de gebiedsontwikkeling. Bij die transformatieopgave zal vanwege de binnenstedelijke setting ook een sterke betrokkenheid zijn vanuit zittende bewoners en bedrijven.

PPS in relatie tot de toekomstige opgave

In de periode 2009-2010 zijn veel woningbouwontwikkelingen in zwaar weer terecht gekomen. Vandaag de dag kampen ook veel GEM's met het probleem dat de partners (publiek en privaat) allebei minder in vorm zijn. De crisis heeft de slagkracht van de private partijen aangetast; de publieke partij heeft het zwaar te verduren door tegenvallende opbrengsten uit grondexploitaties en dreigende verlagingen uit het Gemeentefonds. Dat doet een extra beroep op het organiserend vermogen en het procesmanagement om de samenwerking op koers te houden.

Als reactie op de grote grondexploitatie-risico's die partijen delen binnen GEM-constructies, lijkt voor de toekomst behoefte te bestaan aan lichtere samenwerkingsvormen. In dat verband wordt onder andere gesproken over de joint-venture light (Franzen en De Zeeuw, 2009). Parallel aan deze discussie is ook duidelijk dat bij toekomstige projecten andere partijen, dan tot nu toe gebruikelijk, hun intrede doen als samenwerkingspartner in de gebiedsontwikkeling. Bij de binnenstedelijke opgave kan dat in veel gevallen een woningcorporatie zijn, maar denkbaar is ook dat energiebedrijven zich gaan manifesteren in de gebiedsontwikkeling. Hoewel het eindbeeld hierover nog niet is uitgekristalliseerd, zal in ieder geval een samenwerkingsarrangement tussen publieke en private partijen nodig zijn om de binnenstedelijke transformatieopgave tot een succes te maken.

Publiek-private samenwerking in binnenstedelijke projecten is evenwel geen nieuw fenomeen. Er zijn tal van voorbeelden waar dergelijke samenwerking ook in de jaren '90 is benut, onder andere voor centrum- en stationsgebieden met een diversiteit aan commerciële functies. Ook nu worden er nog regelmatig binnenstedelijke samenwerkingsverbanden opgericht.

focus op sturen van processen en interacties

In eerdere onderzoeken is geconcludeerd dat het resultaat van de samenwerking minder wordt bepaald door de gekozen organisatievorm, maar meer door de rol van het netwerkmanagement (Klijn, 2008). De manier waarop het begeleiden en sturen van processen en interacties in governancenetwerken wordt vormgegeven zou dus sterk bepalend zijn voor het resultaat, en niet of de PPS is gegoten in een aparte juridische constructie of een andere organisatievorm. Hoewel de managementkwaliteiten ontegenzeggelijk in grote mate bij zullen dragen aan het succes van de samenwerking, is mijn persoonlijke opvatting dat de managementaanpak echter niet los kan worden gezien van onder andere de juridische en financiële context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt.

Met deze scriptie wil ik onderzoeken wat in dat licht een goed sturingsperspectief is voor de toekomstige binnenstedelijke transformatieopgave die in publiek-private samenwerking tot stand komt. Ik wil daarbij onder andere gebruik maken van de theorie over netwerkmanagement en de ervaringen die daarmee zijn opgedaan door GEM-organisaties, een veel voorkomend samenwerkingsverband tussen publieke en private partijen. Binnen die samenwerkingsverbanden heeft een professionalisering plaatsgevonden in het bijeen brengen en houden van partijen met verschillende belangen, strategieën en besluitvormingsprocessen. Ervaringen met een dergelijk netwerkmanagement kunnen wellicht bijdragen aan de totstandkoming van een goed sturingsperspectief voor binnenstedelijke publiek-private samenwerking. Daarbij komt ook aan de orde in hoeverre dit sturingsperspectief kan bijdragen aan de optimalisatie van reeds bestaande joint-ventures.

1.2 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Toekomstige binnenstedelijke projecten zullen door hun complexiteit en de afhankelijkheden tussen de betrokken partijen, niet door één partij getrokken kunnen worden. Publieke en private partijen zullen tot samenwerkingsarrangementen komen waarbij de kwaliteit van het organiserend vermogen en de procesarchitectuur belangrijk is. Ervaringen met netwerkmanagement zijn opgedaan bij GEM-samenwerkingsverbanden. Doordat de GEM een gelegenheidscombinatie op tijdelijke basis is, wordt de opgedane kennis niet automatisch verankerd binnen publieke of private partijen. Ook de borging en verspreiding van kennis vindt in veel organisaties slechts beperkt plaats (Deloitte, 2008). Dit onderzoek wil een bijdrage leveren aan de borging en verspreiding van kennis die in deze samenwerkingsverbanden is opgedaan.

Bovendien geldt dat bestaande PPS-constructies zoals wij die nu kennen, niet ongewijzigd toepasbaar zijn voor binnenstedelijke opgaven. Dat geldt onder andere voor de rol en toegevoegde waarde van de betrokken partijen. Bij bestaande PPS-projecten zijn de overheden en marktpartijen vaak vanzelfsprekende partners, aangezien de voor de ontwikkeling benodigde middelen over beide partijen waren verdeeld. Zo hadden de marktpartijen veelal een belangrijk deel van de gronden in bezit en beschikten de overheden onder andere over publiekrechtelijke bevoegdheden om de ontwikkeling mogelijk te maken. Bij toekomstige transformatieprojecten is het geen vanzelfsprekendheid dat marktpartijen op voorhand grondeigendom in bezit hebben.

Vanuit mijn rol als adviseur en mijn eerdere betrokkenheid bij een GEM wil ik meer inzicht krijgen in de processturing van publiek-private samenwerkingsverbanden en tot optimalisatie- of verbetervoorstellen komen voor de wijze waarop in PPS-verband de toekomstige binnenstedelijke opgave kan worden georganiseerd.

1.3 Probleemstelling en doelstelling

Gelet op de hiervoor geschetste aanleiding en achtergrond, worden in deze scriptie de volgende probleemstelling en doelstelling gehanteerd.

Probleemstelling: Er is onvoldoende inzicht in de toepasbaarheid van joint-venture constructies bij toekomstige binnenstedelijke transformatieprojecten en in de wijze waarop de sturing moet worden ingericht met het oog op de veranderende gebiedsontwikkelingsopgave.

Doelstelling: Inzicht krijgen in de toepasbaarheid van joint-venture constructies bij toekomstige binnenstedelijke transformatieprojecten.

1.4 Onderzoeksvraag en afbakening

In deze scriptie staat de onderstaande onderzoeksvraag centraal.

Hoe heeft de publiek-private samenwerking zich in de praktijk ontwikkeld, welke ervaringen zijn in joint-venture constructies daarbij opgedaan met het management in een netwerk omgeving en wat is op basis daarvan voor publiek-private samenwerkingsverbanden een goed sturingsperspectief voor de toekomstige binnenstedelijke transformatieopgaven?

Wat betreft de afbakening van het onderzoek, ligt in deze scriptie op de eerste plaats bij publiek-private samenwerking de focus op het joint-venture model. Dit model beschouw ik als de meest zuivere vorm van publiek-private samenwerking omdat hierin risico's en zeggenschap worden gedeeld.

Op de tweede plaats richt deze scriptie zich wat betreft de toekomstige opgave op verouderde binnenstedelijke locaties die worden getransformeerd en waarbij woningbouw een belangrijk onderdeel van de opgave is. Dit zijn bijvoorbeeld voormalige kazerneterreinen, verouderde bedrijfslocaties, havengebieden, spoorwegemplacementen en zorginstellingsterreinen. Bij deze locaties zijn vaak de belangen van diverse partijen in het geding, zonder dat er al een partij is die in staat is om eigenstandig de transformatie naar woningen te bewerkstelligen. Een andere binnenstedelijke opgave betreft de herstructurering van bestaande woongebieden waar het woningbezit in handen is van woningcorporaties of particuliere woningbezitters. Dit type opgave staat niet centraal in mijn scriptie maar zal ongetwijfeld een belangrijk vraagstuk worden in de komende jaren.

Deelvragen en subvragen:

1. Hoe heeft de publiek-private samenwerking zich in de praktijk ontwikkeld?
 - Wat voor soorten publiek-private samenwerking zijn te onderscheiden?
 - Wat is tot op heden de rol van publiek-private samenwerking geweest in de gebiedsontwikkeling?
 - In welke situatie bevindt de publiek-private samenwerking zich op dit moment?
2. Welk sturingsperspectief wordt in de praktijk bij joint-ventures gehanteerd?
 - Wat zijn de belangrijkste variabelen in een sturingsperspectief van de joint-venture?
 - Wat zijn de ervaringen met management in een netwerkomgeving?
 - Welke sturingsprincipes worden daarbij toegepast?
3. Wat is voor joint-venture constructies een goed sturingsperspectief voor de toekomstige binnenstedelijke opgave?
 - Hoe ziet de toekomstige binnenstedelijke opgave er in procesmatige zin uit?
 - In welk opzicht kan de joint-venture van meerwaarde zijn bij deze toekomstige opgave?
 - Wat leren die joint-ventures over management en processturing?
 - Hoe belangrijk is grondeigendom van private partijen voor het opzetten van joint-venture constructies?

De hierboven geformuleerde vragen bevatten enkele centrale begrippen zoals joint-venture en sturingsperspectief. In hoofdstuk twee worden deze begrippen nader geoperationaliseerd.

1.5 Onderzoeksaanpak

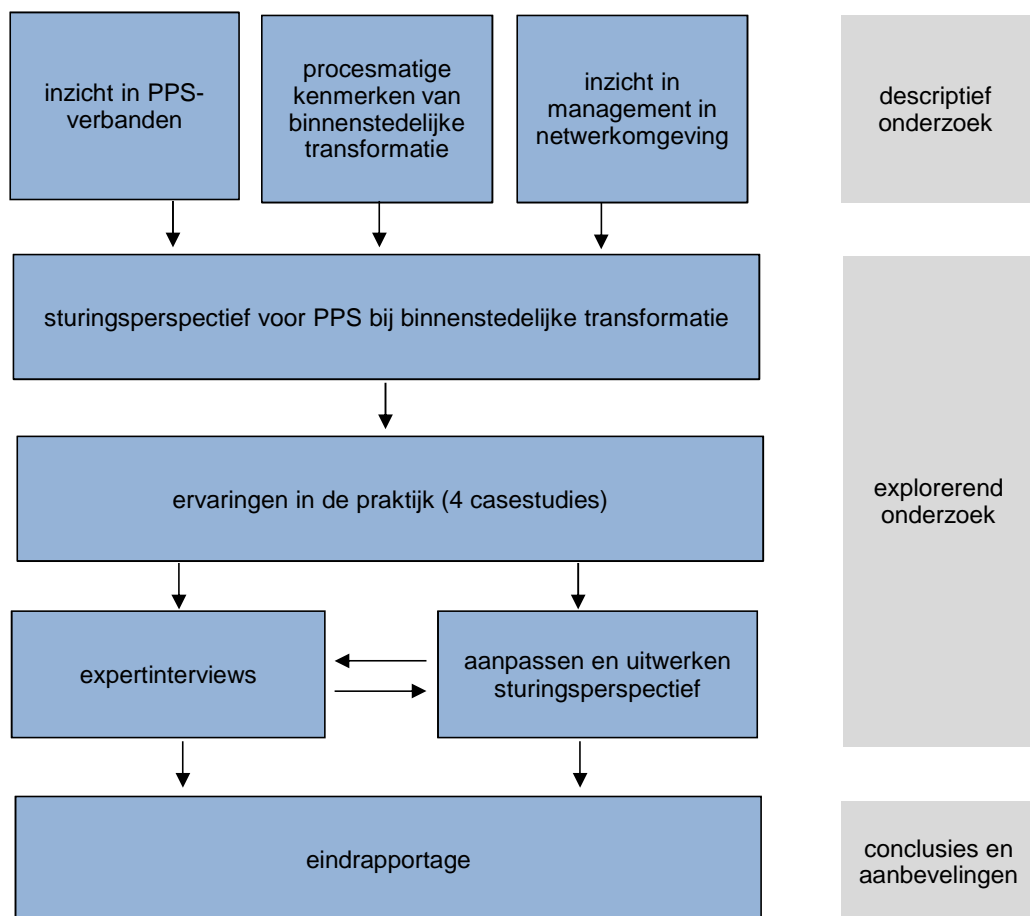
De onderzoeksaanpak is in afbeelding 1.1 schematisch weergegeven. De start van het onderzoek bestaat uit het opstellen van een theoretisch kader. Dat vindt plaats door middel van een grotendeels descriptief onderzoek, waarbij op basis van de beschikbare literatuur als eerste meer inzicht wordt verkregen in PPS-verbanden, waarbij in het bijzonder de constructie van een GEM nader wordt ontleed en geëvalueerd. Daarnaast heeft het descriptief onderzoek tot doel om een beeld te vormen van de procesmatige kenmerken van de toekomstige binnenstedelijke transformatieopgave en de rol die netwerkmanagement kan betekenen om goed te sturen in de nieuwe binnenstedelijke context.

Aan de hand van de resultaten van bovengenoemd descriptief onderzoek wordt een PPS-sturingsperspectief opgesteld. Het opstellen van dit sturingsperspectief vormt de opstap naar de explorerende fase van het onderzoek. De kennis uit de theorie en het opgestelde sturingsperspectief vormen de basis voor een veldonderzoek. In dat veldonderzoek wordt door middel van enkele casestudies verkend hoe in de praktijk binnen bestaande joint-venture modellen invulling wordt gegeven aan onder andere het netwerkmanagement. Daartoe zijn interviews gehouden met de directeuren van de GEM-organisaties. De gespreksonderwerpen tijdens die interviews zijn in drie categorieën gedeeld:

- nagaan hoe de samenwerking is vormgegeven (juridisch, financieel, organisatorisch en management);
- achterhalen wat (terugkijkend) anders zou zijn gedaan in de structuur of het proces van samenwerking;
- nagaan welke ervaringen toepasbaar zijn voor de toekomstige binnenstedelijke transformatieopgave.

Op de te onderzoeken cases en een onderbouwing van de selectie daarvan wordt in paragraaf 1.6 nader ingegaan.

Aansluitend op de casestudies zijn twee expertinterviews gehouden. Doel daarvan was om na te gaan of de resultaten uit de casestudies breder toepasbaar zijn en om meer case-overstijgend naar de nieuwe transformatieopgave te kijken.



Afbeelding 1.1: Schematische onderzoeksopzet

1.6 Onderbouwing van selectie van cases

Bij de selectie van de cases heeft een aantal criteria een rol gespeeld. Op de eerste plaats het criterium dat bij alle cases sprake moest zijn van een joint-venture tussen publiek en privaat. Op de tweede plaats is er bij de selectie op gelet dat er meer dan twee partijen in de joint-venture participeren. Dit criterium is relevant omdat, zoals eerder betoogd, ook bij toekomstige binnenstedelijke transformatieopgaven meerdere partijen betrokken zullen zijn. Op de derde plaats is als criterium gehanteerd dat de gezamenlijke cases een goede mix moesten zijn van 'oude generatie' buitenstedelijke joint-ventures en 'nieuwe generatie' binnenstedelijke joint-ventures. Op de vierde plaats is bij de selectie in ogenschouw genomen of de cases interessante informatie voor het onderzoek zouden kunnen opleveren.

Naast bovenstaande criteria heb ik bij de selectie van de cases ook de praktische overweging laten meespelen door cases te selecteren waar ik vanuit mijn beroepspraktijk reeds kennis of ingang heb.

Nijmegen: Waalsprong

Een eerste case die wordt onderzocht is de ontwikkeling van de Waalsprong in de gemeente Nijmegen. Het programma voor deze locatie voorziet in circa 12.000 woningen, 20.000 m² winkels, 5000 m² horeca/leisure, 25.000 m² kleinschalige kantooruimte, circa 40.000 m² sociaal maatschappelijke functies, station met P&R (inclusief 65.000 m² kantoren).

Voor de ontwikkeling van dit nieuwe stadsdeel is in 1997 de GEM Waalsprong opgericht. De aandeelhouders van de GEM Waalsprong zijn de gemeente Nijmegen, Novio Noord, Heijmans, Bouwfonds en AM.

Deze GEM behoort tot de eerste generatie PPS-organisaties die opgericht zijn voor uitleglocaties. De voortgang blijft evenwel sterk achter bij de verwachtingen die bij de start bestonden. Medio 2010 waren circa 3000 woningen opgeleverd. Het project heeft in de eerste jaren veel vertraging ondervonden door procedures die verband hielden met een dijkverlegging, extra stadsbrug, riviervverbreding en MER-vraagstukken. Doordat veel gronden al in een vroeg stadium waren aangekocht en vervolgens langer op de balans bleven staan dan aanvankelijk gepland, heeft de GEM te kampen met hoge rentelasten.

Interessant aan deze case lijkt mij hoe binnen de PPS is omgegaan met de sturing in tijden van crisis. Allereerst een crisis doordat de nodige procedures verhinderden om in een goede markt vaart te maken; daarnaast een crisis in de woningmarkt, juist op het moment dat bij wijze van spreken alle procedures gereed waren om tempo te gaan maken met de verkoop en bouw van de woningen. Bij deze case lijkt mij goed te analyseren hoe de GEM als gezamenlijke entiteit kan sturen terwijl zowel de publieke als private aandeelhouders 'even niet in vorm zijn'.

Amersfoort: Vathorst

Een tweede case die wordt onderzocht is Vathorst, de nieuwe woonwijk aan de noordzijde van Amersfoort. In de periode tot 2018 worden hier circa 11.000 woningen gebouwd, een bedrijventerrein van 45 hectare aangelegd en 135.000 m² kantoren gerealiseerd. Medio 2010 waren circa 6.000 woningen opgeleverd of in aanbouw en diverse kantoren, bedrijven en voorzieningen.

In 1998 is het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst opgericht (OBV), een publiek-private onderneming waarvan de gemeente Amersfoort 50% aandeelhouder is en een consortium van vijf marktpartijen (Bouwfonds, de Alliantie, Heijmans, Dura Vermeer en AM) voor de overige 50% aandeelhouder is.

Een eerste indruk is dat bij deze case de samenwerking tot nu toe tot een succesvolle ontwikkeling leidt. De samenwerkende partijen lijken erin geslaagd om op de goede momenten in de markt met elkaar tempo te maken, waardoor het project nu vergevorderd is en de tegenslag in de huidige markt kan worden opgevangen. Bij deze case lijkt mij interessant wat bij heeft gedragen aan de succesvolle samenwerking en welke leerpunten er zijn te onderscheiden voor toekomstige binnenstedelijke transformaties.

Utrecht: Kanaleneiland Centrum

Als derde case wordt Kanaleneiland Centrum onderzocht. Kanaleneiland is een woonwijk in de gemeente Utrecht en gebouwd in de periode 1954 – 1960. Het project voorziet in een grondige vernieuwing van het centrum van de Utrechtse wijk Kanaleneiland. Het bouwprogramma bestaat uit circa 1400 woningen, 7000 m² bvo kantoren, 12.000 m² bvo winkels, ROC, bibliotheek en maatschappelijke voorzieningen. Voor een deel wordt de nieuwbouw gerealiseerd op voormalige onderwijslocaties en sportvelden. Voor een andere deel voorziet de opgave in herstructurering van bestaand woongebied waar corporaties veel bezit hebben.

In 2006 is de GEM Kanaleneiland Centrum opgericht. Partners in die GEM zijn de gemeente Utrecht, woningcorporatie Mitros, woningcorporatie Portaal en Proper-Stok.

De gemeente Utrecht en de corporaties hebben samenwerking gezocht met Proper-Stok, die geen positie of belang had in het gebied. Deze case komt in aanmerking omdat diverse partijen zich op voorhand verbinden aan het programma zoals scholen, woningen, maatschappelijke en commerciële voorzieningen. De ontwikkeling vindt plaats op basis van wensen en eisen van de financiers, beleggers en eindgebruikers.

Alkmaar: Nieuwoverstad

De vierde case die onderzocht wordt is Overstad, een oud bedrijventerrein van circa 32 hectare groot en gelegen aan de rand van het historische centrum van Alkmaar. In het gebied bevindt zich een mengeling van diverse functies en gebouwen, variërend van oude industriële gebouwen tot nieuwe woonwinkels. De doelstelling is om het gebied te transformeren naar een levendig en aantrekkelijk stadsdeel van Alkmaar met circa 2200 woningen en circa 85.000 m² commerciële functies en diverse voorzieningen. Het gebied telt op dit moment circa 40 grondeigenaren. Een deel hiervan wil op hun gronden zelf plannen ontwikkelen.

In 2009 is tussen de gemeente Alkmaar en een consortium van marktpartijen een samenwerkingsovereenkomst getekend. Het consortium bestaat uit woningcorporatie Ymere, Volker Wessels Vastgoed, Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij en BNG Gebiedsontwikkeling.

Bijzonder aan dit project is dat de marktpartijen die in het consortium meedoen niet zijn gekozen vanwege een grondpositie. De gemeente heeft door middel van een concurrentiegericht dialog de partnerkeuze voor de GEM aanbesteed. De vier marktpartijen hadden als consortium meegedaan aan deze selectieprocedure. Dit maakt deze case voor mij interessant omdat bij veel binnenstedelijke transformatieopgaven zoals ik in deze scriptie voor ogen heb, wel veel partijen een rol spelen in het gebied als grondeigenaar, maar zij veelal niet de private samenwerkingspartner in een PPS hoeven te zijn. De publieke partij 'moet' dus op zoek naar een private partner in de PPS.

1.7 Leeswijzer

Hoofdstuk twee bevat een verdieping van het ontstaan en de toepassing van PPS in de Nederlandse gebiedsontwikkeling. Daarbij wordt een beeld geschetst van de verschillende vormen die bij PPS zijn te onderscheiden, het bouwclaimmodel, het joint-venture model en het concessiemodel. In het hoofdstuk wordt met name ingezoomd op het joint-venturemodel, waarbij de constructie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij als uitgangspunt wordt genomen. Deze GEM-constructie wordt in hoofdstuk twee nader uiteengezet in juridisch, financieel, organisatorisch en management perspectief, op basis waarvan het sturingsperspectief gestalte wordt gegeven. Hoofdstuk twee sluit af met een evaluatie van de toepassing van de GEM en een beschouwing van de veranderende binnenstedelijke transformatieopgave.

In het derde hoofdstuk worden de resultaten van de casestudies beschreven. Achtereenvolgens wordt daarbij ingegaan op de projecten Waalsprong (Nijmegen), Vathorst (Amersfoort), Kanaleneiland Centrum (Utrecht) en Nieuwoverstad (Alkmaar). Op basis van deze casestudies vindt in hoofdstuk vier een analyse plaats. Die analyse geschiedt aan de hand van enkele variabelen die in het sturingsperspectief zijn onderscheiden. Bij die analyse wordt ook gebruik gemaakt van de resultaten van de expertinterviews die hebben plaatsgevonden. Hoofdstuk vijf sluit af met een beantwoording van de onderzoeksvragen en bevat de conclusies en aanbevelingen.

2 DE JOINT VENTURE NADER IN BEELD

In dit hoofdstuk wordt verkend hoe de publiek-private samenwerking zich in de praktijk heeft ontwikkeld. Daarbij wordt in de eerste paragraaf aandacht geschonken aan de context en het ontstaan van PPS in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling¹. In de tweede paragraaf komt aan de orde welke vormen van PPS zijn te onderscheiden. Vervolgens wordt ingezoomd op één van die hoofdvormen, de joint-venture, en vindt een nadere analyse plaats van de typisch Nederlandse GEM-constructies. Daarbij wordt toegewerkt naar een analytisch model dat in de volgende hoofdstukken gebruikt zal worden om verschillende cases nader te beoordelen. Ten behoeve van dat analytisch model wordt in dit hoofdstuk de GEM-constructie nader ontleed in een juridische, financiële, organisatorische en management dimensie. Tezamen vormen deze het sturingsperspectief.

2.1 Context en ontstaan van publiek-private samenwerking

Publiek-private samenwerking wordt sinds de jaren '90 veel toegepast in de ontwikkeling en realisatie van ruimtelijke projecten. Over de totstandkoming van PPS is een groot aantal studies verricht.² In veel van die studies is ook een bijdrage geleverd aan een goede begripsverkenning van PPS. In deze scriptie wordt aangesloten bij de definitie die Bult-Spiering in 2003 heeft geformuleerd: "Bij PPS werken één of meer publieke en één of meer private actoren samen aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling in een organisatorisch verband, met inbreng van middelen en aanvaarding van risico's, en verdeling van opbrengsten." (Bult-Spiering 2003: pagina 26).

De basis voor publiek-private samenwerking in de ruimtelijke ontwikkeling is gelegd eind jaren '80 van de vorige eeuw. In het regeerakkoord van Lubbers II (1986) werd een passage opgenomen over het opzetten van nieuwe vormen van publieke en private samenwerking. Vanaf dat moment groeide de belangstelling voor PPS. De PPS kreeg een belangrijke impuls met het verschijnen van de Vinex³. De locaties voor nieuwe woningbouw waren daarin zichtbaar gemaakt en marktpartijen namen het initiatief om gronden te verwerven. Zo ontstond er midden jaren '90 een situatie waarin enerzijds marktpartijen, geredeneerd vanuit winstperspectieven, grondposities gingen innemen om zo het ontwikkelingsrecht naar zich toe te trekken en anderzijds het rijksbeleid steeds meer gericht was op het samenwerken met marktpartijen bij ruimtelijke ontwikkelingen (Groetelaers, 2004). Op die manier werden er, 'gedwongen' door de situatie op de grondmarkt en 'opgedragen' door de beleidsambities van het Rijk steeds meer uitbreidingslocaties in samenwerking met marktpartijen ontwikkeld (Groetelaers, 2004). Partijen waren in sterke mate afhankelijk van elkaar geworden. Zo waren de overheden onder andere afhankelijk van de marktpartijen omdat deze laatste partijen de beschikking hadden over gronden die nodig waren voor de realisatie van de nieuwbouwambities. Op hun beurt waren de marktpartijen afhankelijk van de overheden omdat de gronden vaak een agrarische bestemming hadden en er nog een uitgebreid planologisch-juridisch traject nodig was om een bouwtitel te verkrijgen.

¹ De toepassing van PPS in de infrastructuur of bij concrete bouwobjecten, bijvoorbeeld in de vorm van DBFMO-contracten, wordt in deze scriptie buiten beschouwing gelaten.

² Onder andere in de dissertatie van M. Bult-Spiering uit 2003, 'publiek-private samenwerking; de interactie centraal' is PPS in historisch perspectief geplaatst.

³ Vinex staat voor de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra die begin jaren '90 is uitgebracht door het toenmalige ministerie van VROM.



Afbeelding 2.1: woningbouw op nieuwe buitenstedelijke locatie

Gemeenten zijn in die tijd de samenwerking meer gaan ervaren als noodzaak, veroorzaakt door het rijksbeleid, dan als een bewuste keuze (Van den Hof, 2006). Bij veel VINEX-locaties is de gemeente op die wijze een gedwongen huwelijk aangegaan met de private partijen die grondposities hadden verworven. Bij het vormgeven van die samenwerking was het de kunst om de verschillende doelen van de partijen te vervlechten tot een gemeenschappelijk doel en tegelijkertijd goed rekening te houden met de afzonderlijke belangen van publieke en private partijen. Het CPB typeert de PPS daarom als een uitdagend huwelijk, vooral vanwege de opgave om de commerciële drijfveren van private partijen te combineren met de complexe verzameling publieke doelen (CPB, 2001).

Naast de publiek-private samenwerking die was gericht op nieuwe woningbouwlocaties, hebben publieke en private partijen sinds het begin van de jaren '90 ook ervaring opgebouwd met samenwerking bij binnenstedelijke projecten. Bekende voorbeelden zijn de sleutelprojecten voor centrum- en stationslocaties in steden zoals Utrecht, Den Haag en Amersfoort die in de Vinex zijn gedefinieerd. Gaandeweg de jaren is PPS ook toegepast bij bredere ontwikkelingsopgaven. Bij ontwikkelingen zoals de Blauwe Stad en Meerstad (beide in de provincie Groningen) en Wieringerrandmeer (in de provincie Noord-Holland) is een verbinding gezocht met de groen/blauwe landschapsontwikkeling. De laatste jaren is een groei waarneembaar in de toepassing van GEM-constructies bij binnenstedelijke herstructurerings- en transformatieprojecten. Voorbeelden daarvan zijn Utrecht Kanaleneiland, Alkmaar Overstad en Nijmegen Waalfront. Ogenscheinlijk zijn deze samenwerkingsverbanden op dezelfde leest gestoeld als de samenwerkingsverbanden die bij nieuwe woningbouwlocaties worden toegepast. In bepaalde gevallen zal dat een bewuste keus zijn; in andere situaties is dat ook zo gedaan met de gedachte 'dat de buurman nu eenmaal ook een BV/CV heeft' of 'zo hebben we het altijd gedaan' (Luteijn, 2005).

de meerwaarde van PPS

Behalve de opvatting dat partijen tot elkaar waren veroordeeld, is zichtbaar dat gaandeweg de jaren ook de overtuiging groeit dat publiek-private samenwerking tot meerwaarde leidt. De benaderingswijze is echter wel verschillend. Zo hanteert Wolting als credo "doe niet samen wat je ook alleen kunt doen", terwijl Deloitte opteert voor het motto "alleen ga je sneller, samen kom je verder" (Wolting, 2008; Deloitte, 2008). Een in de literatuur gedeelde mening is dat door toepassing van PPS de sterke punten van marktpartijen en overheidsorganisaties zoveel mogelijk worden benut (Eversdijk en Korsten, 2008). De

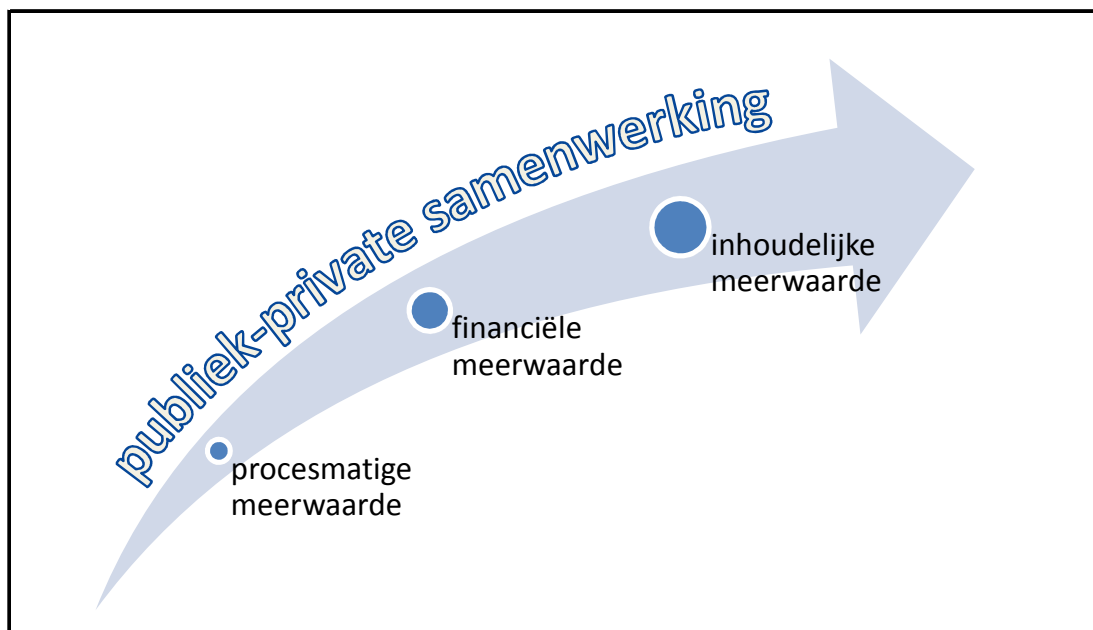
meerwaarde die daarbij wordt toegeschreven aan PPS blijft niet beperkt tot de financiële aspecten, maar richt zich ook op betere kwaliteit, inventieve ideeën en een betere haalbaarheid. Op basis van diverse studies is de meerwaarde onder verder te delen in een drietal aspecten (Wolting, 2008; Eversdijk en Korsten, 2008; Klijn et al, 2006; Bult-Spiering, 2003).

Op de eerste plaats kan er sprake zijn van *procesmatige meerwaarde*. Deze ontstaat wanneer publieke en private partijen vroegtijdig de kennis en ervaring, die complementair aan elkaar zijn, weten te combineren. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in tijdwinst doordat partijen zich gezamenlijk inspannen voor een gedeeld doel. De procesmatige meerwaarde kan ook bestaan uit een grotere doelmatigheid doordat samenwerking efficiënter is dan wanneer de partijen elk afzonderlijk opereren. Bovendien is de betrokkenheid van partijen groter. Daarnaast kan procesmatige meerwaarde zich vertalen in een vergroting van het draagvlak bij de betrokken partijen.

Op de tweede plaats is een *financiële meerwaarde* te onderscheiden. Zo kan de participatie van de marktpartij leiden tot een grotere aandacht voor kostenefficiëntie. Daarnaast kan de meerwaarde bestaan uit het gezamenlijk sturen op het beperken en delen van de risico's. Ook financiële schaalvoordelen zijn een voorbeeld van de financiële meerwaarde. Afhankelijk van de marktpartij kunnen ook toegevoegde mogelijkheden voor financiering ontstaan, bijvoorbeeld wanneer de marktpartij een financier is of daaraan gelieerd is.

Op de derde plaats kan de PPS tot een *inhoudelijke meerwaarde* leiden. Door de inbreng van kennis en kunde van alle partijen kan een kwalitatieve verbetering van de plannen en het projectresultaat optreden. Bij een goede match tussen de samenwerkende partijen kan synergie ontstaan waardoor de creativiteit en het kennisniveau worden vergroot. Op die manier kunnen bestaande producten worden verbeterd of zelfs nieuwe producten kunnen worden gerealiseerd. De participatie van overheidsorganisaties draagt er ook aan bij dat politiek-maatschappelijke doelen op de samenwerkingsagenda worden gezet.

De hierboven genoemde vormen van meerwaarde zijn in afbeelding 2.2 weergegeven.



Afbeelding 2.2: verschillende vormen van meerwaarde bij PPS

Naast deze drie vormen van meerwaarde wordt soms ook nog gewezen op de *externe meerwaarde* (Bult-Spiering, 2003) en *maatschappelijke meerwaarde*.⁴ In deze scriptie laat ik deze twee buiten beschouwing. De maatschappelijke meerwaarde zie ik als onderdeel van de inhoudelijke meerwaarde; de reikwijdte van de externe meerwaarde ligt buiten de samenwerkingsvorm.

van government naar governance

De opkomst van publiek-private samenwerking past binnen de bestuurskundig geduide overgang van government naar governance. Bij het perspectief van government wordt de overheid in staat geacht om vraagstukken op een hiërarchische wijze tot in detail te kunnen regelen. Government staat daarbij voor "het eenzijdig handelen van de regering en zijn departementen, van de provinciale en gemeentelijke tegenhangers daarvan en van een grote reeks andere bestuursorganen, zoals waterschappen" (Van der Heijden, 2005: 16).

Nieuwe gebiedsontwikkelingen en de daarbij betrokken partijen laten zich in de huidige context niet langer leiden door het eenzijdig handelen of het hiërarchisch sturen van een overheidsorganisatie. Dat komt omdat bij veel hedendaagse en toekomstige opgaven steeds meer partijen betrokken zijn en zij ook een steeds belangrijkere rol spelen bij vraagstukken die alsmaar integraler en complexer lijken te worden. Er moet een recombinate van diensten, producten en werkwijzen plaatsvinden. Een dergelijke op recombinate gerichte aanpak is niet te realiseren door hiërarchische sturing van de overheid, maar vraagt om betrokkenheid van meerdere partijen (Van der Heijden, 2005). Zo is de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk niet alleen een volkshuisvestelijke opgave, maar is dit nauw verbonden met onder andere mobiliteitsvraagstukken, de voorzieningenstructuur en de verweving met natuur en landschap. Bij een dergelijke opgave zijn veel afhankelijkheidsrelaties tussen bijvoorbeeld de lokale overheid, grondeigenaren, natuurorganisaties, onderwijsinstellingen, bedrijven, toekomstige bewoners en marktpartijen. Voor de overheid geldt dat zij dus van andere partijen afhankelijk is bij het realiseren van de ambities. Een hiërarchische sturing waarbij de overheid via wet- en regelgeving ontwikkelingen afdwingt of tegenhoudt werkt in deze context niet meer voldoende. Omgekeerd zijn private partijen ook afhankelijk van de publiekrechtelijke instrumenten die bijvoorbeeld de gemeentelijke overheid heeft om medewerking te verlenen aan ontwikkelingen.

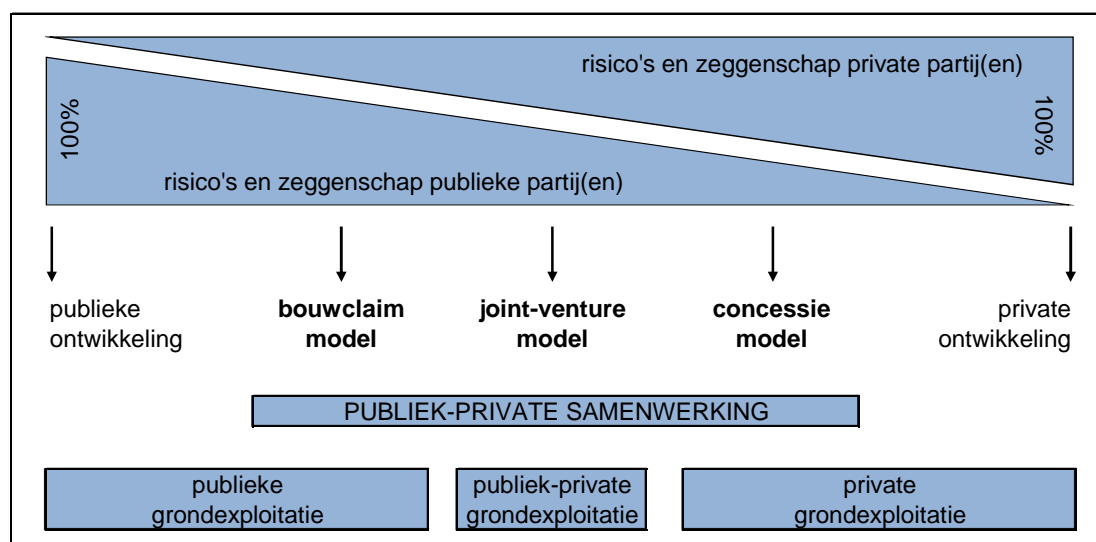
Bij binnenstedelijke transformatieopgaven geldt dat evenzo. In dat soort situaties is ook het sociale en maatschappelijke vraagstuk een steeds manifester onderdeel van de opgave geworden. De opkomst van governance hangt aldus mede samen met de steeds integralere en complexere opgaven, ook in de gebiedsontwikkeling. De omslag die zichtbaar is van verticale sturing (government) naar horizontale sturing (governance) vraagt om flexibele netwerkkarrangementen.

Vanuit bestuurskundig perspectief wordt publiek-private samenwerking beschouwd als één van de belangrijkste horizontale vormen van sturing (governance) in de moderne netwerk-samenleving (Klijn et al, 2006). Bij publiek-private samenwerking wordt in dat verband onderscheid gemaakt tussen coproductie op basis van een contract en coproductie in de vorm van een organisatorisch samenwerkingsverband. De laatstgenoemde vorm vraagt volgens Klijn om een intensieve interactie, aangezien de partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering en er bovendien afstemming nodig is om de verschillende projectonderdelen op elkaar af te stemmen (Klijn et al, 2006).

⁴ Bult-Spiering ziet als externe meerwaarde bijvoorbeeld dat private actoren invloed kunnen uitoefenen op de activiteiten die publieke actoren ontplooiën in nabijgelegen gebieden en die een bedreiging kunnen zijn voor het samenwerkingsproject.

2.2 Vormen van PPS

Het begrip PPS wordt gebruikt bij diverse projecten of werkzaamheden waar publieke en private partijen op een of andere manier met elkaar samenwerken of interactie met elkaar vertonen. In meerdere studies is al geconstateerd dat er nog geen consensus bestaat over welke vormen van samenwerking wel of niet te typeren zijn als PPS (Bult-Spiering, 2003). Wanneer in de gebiedsontwikkeling over PPS wordt gesproken, wordt echter vaak een onderscheid gemaakt in een drietal hoofdvormen: het bouwclaimmodel, het joint-venturemodel en het concessiemodel. Deze driedeling is gebaseerd op de verschillende wijzen waarop de grondexploitatie wordt gevoerd en de risico's en zeggenschap zijn verdeeld. Zo kan volgens de reiswijzer Gebiedsontwikkeling sprake zijn van een publieke grondexploitatie, een publiek-private grondexploitatie en een private grondexploitatie (Ministerie van VROM, 2009). In afbeelding 2.3 zijn deze drie modellen in een breder spectrum geplaatst. De beide uiterste zijden van dit spectrum worden gevormd door een traditionele publieke ontwikkeling en een private ontwikkeling. Daartussen bevinden zich de drie genoemde PPS-modellen, met een wisselende gradatie van risico- en zeggenschapverdeling.



Afbeelding 2.3: Verdeling van risico en zeggenschap (gebaseerd op Van Kempen, 2010)

het bouwclaimmodel

Bij het bouwclaimmodel worden de door private partijen verworven gronden overgedragen aan de publieke partij, veelal de gemeente. Daarbij wordt afgesproken, bijvoorbeeld in de vorm van een bouwclaimovereenkomst, dat de private partijen niet alleen worden betaald voor de ingebrachte gronden, maar dat zij ook de productierechten op een aantal woningen krijgen. In de bouwclaimovereenkomst is idealiter ook afgesproken tot welke financieringscategorieën de te realiseren woningen behoren, wat de planning van de gronduitgifte is en welke grondprijzen er worden gehanteerd. Bij dit bouwclaimmodel zorgt de gemeente voor het bouw- en woonrijp maken alsmede de uitgifte van de gronden. Bij het bouwclaimmodel is de grondexploitatie volledig voor rekening en risico van de publieke partij (zie afbeelding 2.3). In een situatie waarin de gemeente een grondbedrijf heeft met voldoende reserves en er perspectief is op een voorspoedige ontwikkeling en realisatie van de locatie, biedt het bouwclaimmodel de gemeente de mogelijkheid om maximale regie uit te oefenen.

het concessiemodel

Bij het concessiemodel zijn de gronden in eigendom van de gemeente, waarbij op basis van een programma van eisen een openbare aanbesteding van het project plaatsvindt. De publieke partij maakt daarbij dus een bewuste keuze om de planontwikkeling, de planvoorbereiding en de planuitvoering over te dragen aan een private partij. De publieke partij formuleert vooraf de kaders waarbinnen de private partij het volledige risico en de zeggenschap overneemt. De sturing van de publieke partij beperkt zich tot de (tussentijdse) toetsing van de resultaten die de private partij behaalt. Het concessiemodel voorziet erin dat de grondexploitatie voor rekening en risico van de private partij wordt gevoerd (zie afbeelding 2.3).⁵ In het licht van het voorgaande heeft het concessiemodel meer het karakter van een uitbesteding van werkzaamheden door de publieke partij aan een private partij, in plaats van publiek-private samenwerking. Een bekend voorbeeld waar het concessiemodel is toegepast is de VINEX-locatie Ypenburg in de regio Haaglanden.

het joint-venturemodel

Kenmerkend voor het joint-venture model is dat de publieke en private partijen gezamenlijk de grondexploitatie voeren (zie afbeelding 2.3). In tegenstelling tot het bouwclaimmodel en concessiemodel, worden bij een joint-venture het risico en de zeggenschap gedeeld. Bij het joint-venture model zijn twee varianten mogelijk. De eerste variant is dat de publieke en private partij(en) afspraken over de gezamenlijke grondexploitatie vastleggen in een samenwerkingsovereenkomst. De tweede variant gaat een stap verder en voorziet in de oprichting van een nieuwe rechtspersoon, de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij.⁶ In bestuurskundig perspectief wordt dit onderscheid aangeduid als coproductie op basis van een contract en coproductie in de vorm van een organisatorisch samenwerkingsverband (Klijn et al, 2006).

Bij de eerste variant waarbij partijen samenwerken op basis van alleen een overeenkomst, zijn veelal heel nauwgezet de taken en verantwoordelijkheden van iedere partij beschreven. De tweede variant gaat een stap verder. De partijen brengen de samenwerking in dat geval onder in een aparte juridische entiteit. Deze wordt vaak aangeduid als Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij. Deze laatstgenoemde vorm vraagt om een intensieve interactie, aangezien de partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering en er bovendien afstemming nodig is om de verschillende projectonderdelen op elkaar af te stemmen (Klijn, 2006). Soms wordt de GEM ook wel omschreven als een geprivatiseerd grondbedrijf dat op locatieniveau fungeert (Bregman, 2005). In de volgende paragraaf wordt de constructie met een aparte rechtspersoon, veelal een GEM genoemd, nader uiteengezet.

2.3 Samenwerkingsstructuur en -proces van GEM nader beschouwd

De wijze waarop de samenwerking in GEM-verband heeft vorm gekregen, kan vanuit verschillende perspectieven worden belicht. Hoewel daar reeds meerdere studies naar zijn gedaan, wordt soms geconstateerd dat de aandacht daarbij nogal eenzijdig uitgaat naar een juridisch en financieel perspectief en minder ingaat op de betekenis van het management van PPS-projecten (Klijn en Van Twist, 2007). Achtereenvolgens zal in deze paragraaf de

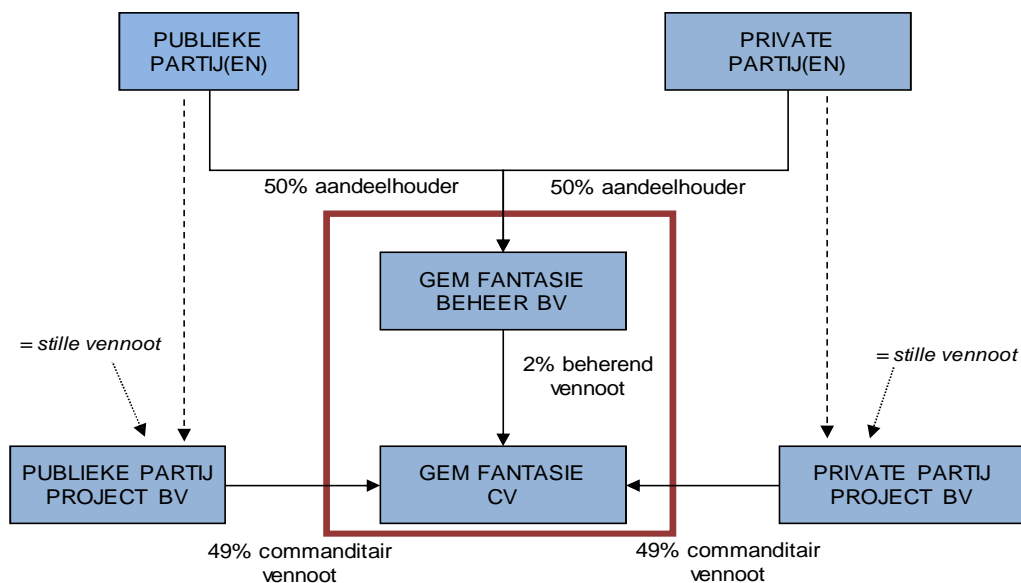
⁵ Meer informatie over de toepassing van het concessiemodel is te vinden in Gijzen, R. (2009), Zonder loslaten geen concessie.

⁶ In plaats van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij wordt ook wel gesproken van een Grond Exploitatie Maatschappij. Verder wordt in de praktijk ook de term Ontwikkelingsbedrijf of Ontwikkelingscombinatie gehanteerd (zoals bij Ontwikkelingsbedrijf Vathorst, Ontwikkelingsbedrijf Veenendaal-Oost of Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld).

GEM worden belicht vanuit juridisch, financieel, organisatorisch en management perspectief. Het juridisch, financieel en organisatorisch perspectief houden verband met de samenwerkingsstructuur. Het management perspectief richt zich vooral op het samenwerkingsproces (Bult-Spiering, 2003). De structuur en het proces van samenwerking kunnen niet los van elkaar worden gezien. De wijze waarop de samenwerkingsstructuur van een PPS is vormgegeven, heeft invloed op het samenwerkingsproces en het gedrag van partijen (Van den Hof, 2006).

2.3.1 De GEM in juridisch perspectief

Bij de oprichting van een GEM kiezen de betrokken partijen in de meeste situaties voor een CV/BV-constructie: een commanditaire vennootschap met een besloten vennootschap als beherende vennoot. Bij deze CV/BV-constructie beschikken de publieke partij(en) en de private partij(en) doorgaans elk over de helft van de aandelen van de beherende vennoot. De beherende vennoot heeft een klein belang in de CV (meestal 2% tot 4%); het resterende belang in de CV wordt gelijkelijk verdeeld over de moederpartijen van de GEM. De CV wordt bestuurd en vertegenwoordigd door de beherende vennoot. Uitgangspunt is dat de commanditaire vennoten geen beheersdaden verrichten en daardoor hun risico beperken tot hun financiële inleg. Afbeelding 2.4 geeft een vereenvoudigde weergave van de hierboven beschreven juridische vormgeving.



Afbeelding 2.4: Principe-opzet van een CV/BV-constructie

Koster (2005) geeft aan dat veelal twee criteria van doorslaggevend belang zijn om de gezamenlijke onderneming onder te brengen in een CV/BV. Op de eerste plaats duidt hij de behoefte van de betrokken partijen om hun aansprakelijkheid te beperken. De commanditaire vennoten zijn in beginsel slechts gehouden om in de schulden en verliezen van de CV bij te dragen tot aan het bedrag van hun inbreng. Hun risico wordt daarmee beperkt tot de financiële inleg. Zoals hiervoor aangegeven geldt daarbij wel als voorwaarde dat de commanditaire vennoten geen beheersdaden verrichten. De bij de GEM betrokken partijen participeren vaak niet rechtstreeks als commanditaire vennoot in de CV, maar doen

dit door er bijvoorbeeld een 'project BV' tussen te schuiven. De 'moederpartijen' richten ieder voor zich een laag gekapitaliseerde BV op, waarvan zij alle aandelen houden. Die BV participeert als commanditaire vennoot in de CV. Deze constructie is een extra waarborg. Mocht het beheersverbod worden overtreden, dan zijn niet de 'moederpartijen' aansprakelijk, maar alleen de commanditaire BV. Deze constructie wordt ook toegepast indien meerdere marktpartijen participeren in de GEM. Op deze wijze is bij het project Vathorst bijvoorbeeld een Vathorst Project BV opgericht waarin de marktpartijen participeren.

Een tweede criterium dat volgens Koster van doorslaggevend belang is om van een CV/BV gebruik te maken betreft de behoefte om een onderneming te drijven in een fiscaal transparant lichaam. De bedrijfsresultaten van de CV worden rechtstreeks toegerekend aan de 'moederpartijen' die in de CV participeren. Op deze wijze hoeven de aanloopverliezen van de CV niet te worden voorgefinancierd totdat de CV winst maakt, maar mogen deze direct in mindering worden gebracht op de resultaten die de moederpartijen in dat jaar hebben gerealiseerd. Dit heeft een lagere belastingdruk bij hen tot gevolg.

Naast deze sterk juridische overwegingen, waarborgt de juridische structuur ook dat de GEM onafhankelijk kan functioneren en er gestuurd kan worden vanuit het bedrijfsbelang. Het is namelijk een zelfstandige onderneming geworden die afzonderlijk kan opereren van de moederpartijen. Het voordeel van een CV/BV als samenwerkingsvorm is dat de betrokken partijen in een bedrijfsmatige setting de locatieontwikkeling kunnen uitvoeren en dat de CV/BV richting externe partijen als een herkenbare en zelfstandige organisatie kan optreden.

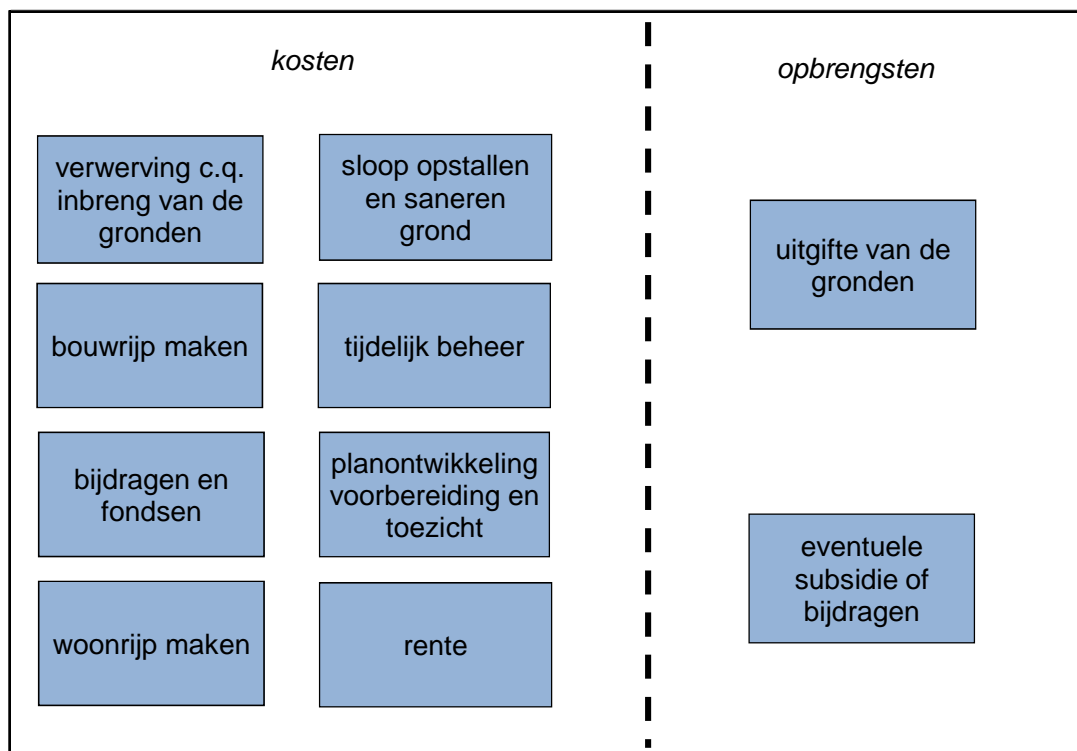
De oprichting van een GEM kent verhoudingsgewijs hoge transactiekosten. Zo vergt de oprichting van een aparte juridische entiteit extra afspraken die tussen publieke en private partij(en) moeten worden opgenomen in de Samenwerkingsovereenkomst. Dit betreft onder andere afspraken over de inrichting en financiering van de GEM-organisatie en de wijze waarop de grondrouting in fiscaal opzicht zo optimaal mogelijk gaat plaatsvinden. Voorts zullen ten behoeve van de GEM de nodige afspraken met kredietverstrekkers moeten worden gemaakt om de GEM aan de benodigde financiële middelen te helpen. Daarnaast worden er de nodige transactiekosten gemaakt in verband met bijvoorbeeld het opstellen van een businessplan, financiële administratie en administratieve organisatie. Om deze reden wordt bij de oprichting van een GEM vaak wel in ogenschouw genomen dat het project voldoende kritische massa heeft dat de transactiekosten rechtvaardigt.

In ander verband is wel eens gesteld dat op transactiekosten kan worden bespaard wanneer partijen voldoende vertrouwen hebben in elkaar (Eversdijk en Korsten, 2008). Er zou dan namelijk minder geïnvesteerd hoeven te worden in het opstellen van contracten en organisatorische voorzieningen voor toezicht en controle. In de praktijk is niet waarneembaar dat de vertrouwensfactor ertoe leidt dat er geen of minder vergaande contracten worden opgesteld. Dat kan onder andere verklaard worden doordat het vertrouwen pas gaat groeien naarmate de samenwerking vordert, terwijl veel van de overeenkomsten juist al voorafgaand aan die samenwerking moeten worden opgesteld. Daarnaast geldt dat veel afspraken toch in overeenkomsten moeten worden uitgewerkt, ongeacht de mate van vertrouwen die tussen partijen aanwezig is.

2.3.2 De GEM in financieel perspectief

In de grondexploitatie van de GEM zal in de eerste jaren vooral het accent op de kosten liggen. Zo zullen eventuele gronden die door publieke en/of private partijen worden ingebracht betaald moeten worden. Tevens moeten resterende gronden worden verworven, eventuele opstallen gesloopt, gronden gesaneerd en bouwrijp worden gemaakt. Pas

wanneer de gronden bouwrijp zijn gemaakt worden deze verkocht en komen de opbrengsten binnen. De voorinvesteringen moeten worden gefinancierd. Afbeelding 2.5 geeft een schematisch beeld van de verschillende te onderscheiden kostenposten voor de GEM in relatie tot de opbrengsten. Die opbrengsten worden eigenlijk alleen gegenereerd door de uitgifte van bouwrijp gemaakte gronden, eventueel nog aangevuld met subsidies die worden verkregen.



Afbeelding 2.5: Opzet van de grondexploitatie van een GEM

De financiering van de grondexploitatie is een aangelegenheid van de GEM. Een mogelijkheid is dat de GEM financiering aantrekt op de kapitaalmarkt. Kredietverlenende instanties zoeken vaak naar diverse waarborgen. Zo worden de gronden meestal als onderpand gebruikt doordat de banken het eerste recht van hypotheek vestigen, eventueel aangevuld met te verstrekken gemeentegaranties (door publieke partij) of concerngaranties (door private partijen).

Vaak komt het ook voor dat de financiering via de gemeente verloopt. Het voordeel hiervan is dat de gemeente tegen gunstigere financieringsvoorwaarden en lagere rente een lening kan afsluiten bij de banken. Het geleende bedrag leent de gemeente door aan de GEM. De private partij(en) binnen de GEM verstrekken een concerngarantie. Wat ook voorkomt is dat de gemeente het eerste recht van hypotheek op de grond heeft (indien de grond bij de GEM zit).

Een constructie die ook wordt toegepast is dat de gronden bij de gemeente worden gestald en de gemeente een lening aangaat voor de financiering van de hieraan verbonden kosten. De gronden dienen daarbij als onderpand. Tijdens de ontwikkeling gaan de gronden gefaseerd over naar de GEM, waarbij de koopsom van de gronden wordt verhoogd met de financieringskosten en eventuele extra beheers- of managementkosten. De GEM hoeft in dat geval niet zelf externe financiering te regelen voor de gronden, maar kan deze beperken tot

de investeringen die verband houden met onder andere de planontwikkeling en het bouw- en woonrijp maken.

Uit het bovenstaande blijkt dat de financiering sterk verband houdt met de gekozen grondrouting. Dit is niet verwonderlijk, omdat de verwerving van de gronden een groot deel van de kosten uitmaakt. Degene waar de gronden worden gesteld en juridisch eigenaar van de gronden is, zal dus de financiering moeten verzorgen. Zitten de gronden bij de GEM, dan betekent het dat deze financiering moet regelen om de gronden op de balans te kunnen hebben. Zitten de gronden bij de overheid, dan zal zij de gronden moeten financieren. In dat laatste geval worden afspraken met de GEM gemaakt over de aan de lening verbonden rentelasten.

In de praktijk is een tweedeling te maken tussen GEM-constructies die al enkele jaren bestaan en voldoende vet op de botten hebben door de uitgifte van bouwrijp gemaakte gronden. Deze GEM's hebben geen tot nauwelijks meer financiering met vreemd vermogen nodig. Daartegenover zijn er GEM-constructies die aan de start staan of waar de productie nog onvoldoende ver is gevorderd. Deze GEM's leunen nog steeds op externe financiering en worden extra geraakt door oplopende rentelasten in de huidige markt en terughoudende opstelling bij banken voor herfinanciering.⁷ Zichtbaar is dat de publieke partij extra kapitaal beschikbaar moet stellen.

2.3.3 De GEM in organisatorisch perspectief

directie

Bij de GEM is op de eerste plaats een statutaire directie van de Beheer BV te onderscheiden. Deze statutaire directie is als enige bevoegd om bindende handelingen uit te voeren namens de CV. In de praktijk wordt de rol van statutaire directie op verschillende wijzen ingevuld. In sommige gevallen wordt deze rol door twee personen ingevuld; één namens de publieke partij en één namens de private partij. Dit is bijvoorbeeld het geval bij het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (Amersfoort), de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld (Den Haag), het Ontwikkelingsbedrijf Veenendaal-Oost (Veenendaal) en de GEM Tabaksteeg (Leusden). Er zijn ook situaties waarbij één persoon door alle partijen gezamenlijk wordt benoemd tot statutair directeur. Dit doet zich onder andere voor bij de GEM Schuytgraaf (Arnhem), de GEM Waalsprong (Nijmegen), het Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen (Den Haag), de GEM Vleuterweide (Utrecht) en de GEM Meerstad (Groningen). Bij enkele samenwerkingsvormen is zichtbaar dat gestart wordt met twee directeuren en naarmate het project vordert de statutaire directie wordt teruggebracht tot één persoon. Een vastomlijnde motivatie voor de keuze tussen een eenhoofdige of tweehoofdige statutaire directie lijkt niet te bestaan. Vaak is de gekozen omvang meer een gevolg van de afspraken die partijen maken in de totstandkoming van de GEM.

aandeelhouders

In de praktijk is een grote variatie in aantal aandeelhouders waarneembaar. Er bestaan GEM's met één publieke partij als aandeelhouder en één private partij als aandeelhouder. Voorbeelden daarvan zijn de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld (Den Haag) en de GEM Tabaksteeg (Leusden). Een variant die vaker voorkomt is dat één publieke partij een GEM opricht met meerdere private partijen; soms hebben die private partijen zich verenigd,

⁷ Zo hebben vanwege de kredietcrisis de banken in het kader van Basel-3 afspraken gemaakt over de kapitaal- en liquiditeitseisen. Die afspraken houden onder andere in dat de banken meer eigen vermogen moeten hebben en kunnen leiden tot lastigere financieringsmogelijkheden of hogere rentes op financieringen.

maar soms participeren zij ook ieder als afzonderlijke aandeelhouder in de GEM. De GEM Waalsprong (Nijmegen) en de GEM Schuytgraaf (Arnhem) zijn hier voorbeelden van. Er bestaan ook GEM-organisaties waar meerdere publieke partijen een GEM aangaan met meerdere private partijen. Voorbeelden hiervan zijn de GEM Meerstad (Groningen) en de GEM Perkpolder (Hulst); waar respectievelijk ook de provincie Groningen en Zeeland risicodragend participeren in de GEM.

Naarmate het aantal participanten in de GEM toeneemt, ontstaat er een verwatering van de aandelen. De aandelen zijn over een groter aantal partijen verspreid, waardoor het rendement, maar dus ook het risico wordt gedeeld met andere partijen. Bij Wateringse Veld in Den Haag wordt de beperktheid van het aantal betrokken partijen als belangrijke succesfactor gezien. Het 'tweepartijensysteem' zou helpen om de lijn over de lange termijn vast te houden. Volgens de betrokkenen bij Wateringse Veld is het in samenwerkingsverbanden waar meerdere partijen bij betrokken zijn in de praktijk lastig om over de langere termijn daadkrachtig te blijven. Er zou dan namelijk snel discussie ontstaan over tal van zaken en de vele beslissingen die genomen moeten worden (Luijten, 2009).

commanditaire vennoten

De commanditaire vennoten (ook wel stille vennoten of commandieten genoemd) komen samen met de beherend vennoot in de Vergadering van Vennoten. Veelal richt deze Vergadering van Vennoten zich vooral op de verplichting om bijvoorbeeld de jaarrekening van de GEM vast te stellen. Operationele zaken worden niet behandeld omdat de stille vennoten zich niet mogen bezighouden met de bedrijfsvoering. De personen die de publieke of private partij vertegenwoordigen als commandiet in de CV, zijn andere personen dan de vertegenwoordigers als aandeelhouders. Hiermee wordt voorkomen dat er een verstrengeling van functies optreedt en commandiet uiteindelijk toch hoofdelijk aansprakelijk is omdat deze zich met beheersdaden bezig houdt.

De 'meerpettenproblematiek' is onlosmakelijk verbonden met de samenwerking in GEM-verband, zowel voor de publieke partijen als voor de private partijen. Zo kan de gemeente of de private onderneming binnen de samenwerking de belangen van aandeelhouder, bestuurder, stille vennoot en contractspartij van de CV/BV behartigen (Luteijn, 2005). Aldus kan het bij publieke partijen voorkomen dat zij privaatrechtelijk (financieel) profiteren van een ontwikkeling, maar tegelijkertijd vanuit hun publieke rol wensen kunnen hebben die nadelig kunnen zijn voor de exploitatie van de GEM (Wolting 2008). Evenzo geldt dat voor een private partij die zowel risicodragend in de GEM participeert als optreedt als opstalontwikkelaar binnen de locatie. Sterk vereenvoudigd geformuleerd is deze private partij vanuit het belang van de GEM gebaat bij een snelle gronduitgifte tegen zo hoog mogelijk haalbare grondprijzen, terwijl deze vanuit het perspectief van opstalontwikkelaar belang heeft bij lagere grondprijzen en een koppeling van het uitgiftemoment aan de woningverkoop aan de eindgebruiker.

2.3.4 De GEM in management perspectief

Bij PPS wordt in veel studies het accent gelegd op de hiervoor genoemde structuurkenmerken van de samenwerking. Steeds meer is te zien dat ook proceskenmerken van de samenwerking centraler komen te staan. Soms wordt daarbij zelfs gesteld dat het management (als onderdeel van die proceskenmerken) van cruciale betekenis is voor het slagen van PPS-projecten. Het bereiken van een bevredigende uitkomst in dergelijke langdurige en complexe processen kost namelijk veel managementinspanningen (Klijn en Van Twist, 2007).

speelveld van partijen

Vanuit het perspectief van de GEM zijn twee categorieën partijen te onderscheiden waar het management betrekking op heeft.

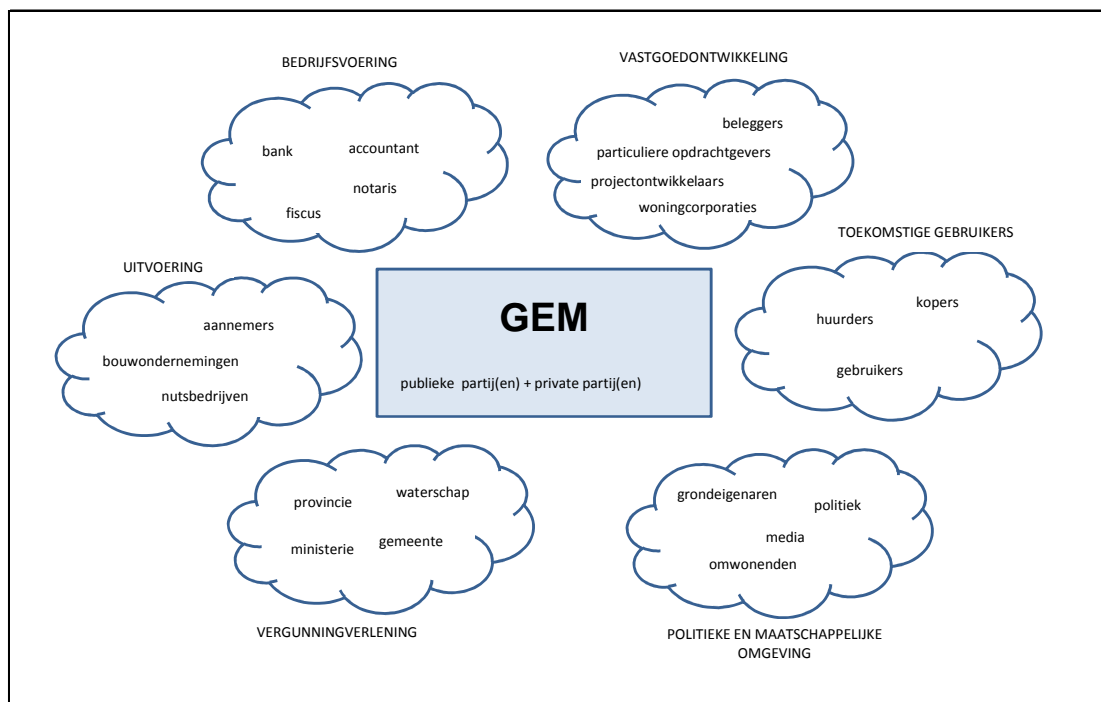
De eerste categorie betreft de publieke en private partijen die onderling één of meer relaties hebben en gezamenlijk de CV/BV vormen. Zij participeren gezamenlijk risicodragend in de joint-venture. Vanuit hun rol als aandeelhouder van het bedrijf hebben zij er belang bij dat het uiteindelijke financiële resultaat van de grondexploitatie voldoet aan de verwachtingen en dat de inhoudelijke ambities die aan de gebiedsontwikkelingsopgave zijn verbonden worden gerealiseerd. Naast hun rol als aandeelhouder, zijn zowel de publieke partijen als de private partijen daar ook op andersoortige wijze bij betrokken. De publieke partij kan behalve aandeelhouder namelijk ook een rol vervullen waar het gaat om bijvoorbeeld kaderstelling, vergunningverlening of publiekrechtelijke werkzaamheden. De private partij kan behalve het belang als aandeelhouder in de GEM ook een rol vervullen als ontwikkelaar van het vastgoed binnen het project.

De tweede categorie wordt gevormd door externe partijen die op een of andere manier verbonden zijn met het project of daarin geïnteresseerd zijn, maar geen directe rol vervullen als participant binnen de joint venture. Vanuit de omgeving oefenen zij hun invloed uit op de PPS.

- Een deel van die categorie bestaat uit partijen die vooral hun focus op de bedrijfsvoering richten. Daartoe behoren onder andere de financiers of de kredietverstrekkers die kapitaal inbrengen zodat de GEM de voorinvesteringen kan financieren. Deze partijen zijn er op gericht dat tegenover de kredieten voldoende zekerheden staan en dat binnen de afgesproken termijnen de leningen worden terugbetaald. Een andere betrokken partij is de fiscus, enerzijds gericht op de omzet van het bedrijf GEM, anderzijds met betrekking tot het vervaardigen van bouwrijpe grond. De accountant vervult onder andere een rol bij het opstellen en goedkeuren van de jaarrekeningen, maar is ook betrokken bij de grondrouting tussen partijen. De notaris is eveneens een partij die betrokken is bij de levering van de gronden.
- Een ander deel van de categorie externe partijen wordt gevormd door partijen die hun focus hebben op de vastgoedontwikkeling, Het gaat daarbij onder andere om projectontwikkelaars en woningcorporaties die verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling van de opstallen zoals woningen of (niet-)commerciële voorzieningen. Voor een deel kunnen dit partijen zijn die ook in andere hoedanigheid als aandeelhouder participeren, maar het kunnen ook marktpartijen zijn die geen deelnemer in de GEM zijn. Daarnaast zijn in deze groep ook bijvoorbeeld beleggers en particuliere opdrachtgevers te onderscheiden.
- Via deze ontwikkelende partijen heeft de GEM ook indirect te maken met onder andere makelaars, kopers, huurders en gebruikers van het te realiseren vastgoed. Dat is daarmee een andere groep die te onderscheiden is binnen de categorie externe partijen.
- Daarnaast moet de GEM relaties onderhouden met een variëteit aan vergunningverlenende instanties. Hierbij behoren onder andere de gemeente, de provincie, het Rijk, het waterschap c.q. hoogheemraadschap. Hiervoor was reeds aangegeven dat de gemeente een dubbele rol kan vervullen omdat zij ook de rol van aandeelhouder vervult. In bepaalde situaties geldt dat ook voor de provincie, omdat zij naast de publiekrechtelijke rol als vergunningverlener ook kan participeren als aandeelhouder in het samenwerkingsverband.
- Naarmate de uitvoeringsfase in beeld komt, heeft de GEM ook te maken met partijen waar een opdrachtgever - opdrachtnemer relatie mee wordt aangegaan. Dit betreft onder andere aannemers en nutsbedrijven die de gronden bouw- en woonrijp moeten maken. In de uitvoeringsfase komen ook bouwbedrijven in beeld die namens de marktpartijen de bouw van woningen en voorzieningen verzorgen.

- Bij de laatste groep die vanuit het perspectief van de GEM tot de externe partijen behoort, zijn bijvoorbeeld zittende grondeigenaren, omwonenden, politiek en de media te onderscheiden. Deze groep is heel divers en zal afhankelijk van de scope van het project hun betrokkenheid en belangen tonen.

Bovengenoemde indeling van partijen is globaal in afbeelding 2.6 gevisualiseerd. De focus bij het sturingsperspectief richt zich in dit onderzoek voornamelijk op de eerstgenoemde categorie van publieke en private partijen die gezamenlijk een partnerschap aangaan en risicodragend participeren in een joint-venture. De externe partijen die zijn genoemd, bepalen voor een deel de context waarbinnen de publieke en private partijen hun partnerschap vormen.



Afbelding 2.6: speelveld van partijen

verbinden van actoren, interacties, ambities, belangen, strategieën, besluitvorming

Succesvoorwaarden voor partnerschappen liggen volgens Klijn vooral in de wijze waarop ambities en doelen van de partners verbonden kunnen worden in goede regels voor interacties. Klijn hanteert daarbij de theorie van netwerkmanagement en omschrijft dat als bewuste sturings- en begeleidingspogingen van processen in governancenetwerken. Het belang van interactie tussen de partijen in een publiek-private samenwerkingsverband wordt ook naar voren gebracht door Bult-Spiering. Doordat publieke en private actoren volgens Bult-Spiering in toenemende mate van elkaar afhankelijk zijn om de gestelde doelen te realiseren, ontstaat er een netwerk van actoren met bijbehorende interactiepatronen. Zoals in paragraaf 2.1 al naar voren is gekomen is die interactie onder andere nodig omdat de partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering van het project (Klijn et al, 2006; Bult-Spiering, 2003). Om het gewenste resultaat te bereiken, combineren Eversdijk en Korsten die gezamenlijke verantwoordelijkheid met een gezamenlijk opdrachtgeverschap. Zo zien zij het als de opgave voor een PPS dat partijen op basis van een gezamenlijke beeldvorming als gelijkwaardige partners komen tot een vervlechting van hun doelen,

waarbij zij zijn verbonden door onderlinge afhankelijkheden en vertrouwen. (Eversdijk en Korsten, 2008).⁸

In ander verband is door Janssen-Jansen bij netwerkmanagement een onderscheid gemaakt in twee typen activiteiten. Op de eerste plaats zou netwerkmanagement zich moeten richten op het maken van een procesontwerp met regels voor interacties. Dit zou moeten resulteren in een convenant of overeenkomst. Deze benadering hoort mijns inziens vooral thuis bij de juridische opzet zoals eerder in paragraaf 2.3.1 bij de samenwerkingsstructuur aan de orde is gekomen. Op de tweede plaats zou netwerkmanagement zich moeten richten op de procesmanagementactiviteiten. Dat procesmanagement houdt enerzijds verband met de interacties, zoals het activeren van actoren en het creëren van tijdelijke organisatorische arrangementen. Anderzijds zou dat procesmanagement zich kunnen richten op de inhoud, zoals het expliciteren van percepties van actoren, het organiseren van onderzoeksactiviteiten, het verkennen van alternatieve opties of het inbrengen van nieuwe ideeën voor oplossingen (Janssen-Jansen et al, 2009).

Naar het oordeel van Klijn staan drie aspecten centraal in de managementstrategie bij PPS: inhoud, proces en management. Wat betreft het eerste aspect (de inhoud) benadrukt hij het belang van wervende ideeën en het creëren van variëteit. De wervende inhoud ziet hij als een belangrijke aanjager voor publiek-private samenwerking omdat deze de publieke en private actoren moet motiveren om zich in te spannen voor de samenwerking. Aangezien de betrokken actoren verschillende percepties hebben, pleit hij voor flexibiliteit en creativiteit om gedurende het proces nieuwe ideeën te ontwikkelen. Ten aanzien van het tweede aspect (het proces) is het bevorderen van interacties belangrijk, zodat de actoren gedeelde beelden krijgen over de inhoud en vorm van samenwerking. Die interacties dragen op die manier ook bij aan vertrouwen tussen actoren. Het derde aspect (het management) is van belang om goed te reageren op onvoorziene ontwikkelingen en onverwachte wendingen in het proces (Klijn et al, 2006).

sturen door proces- en projectmanagement

Bij het management van gebiedsontwikkelingen wordt veelal een onderscheid gemaakt in procesmanagement en projectmanagement (zie bijvoorbeeld Bruil et al, 2004; Bruin et al, 2007; Klijn et al, 2006). Het procesmanagement richt zich onder andere op het faciliteren van interacties en het onderhouden van organisatorische arrangementen. Volgens Klijn ligt de procesmatige managementbenadering voor de hand als de situatie meerduidig is, het vraagstuk steeds verschuift, organisaties de vorm hebben van een netwerk van onderling afhankelijke partijen en sturing vooral vorm moet krijgen via onderhandelen (Klijn et al, 2006). Teisman voegt daaraan toe dat procesmanagement vooral gericht is op het bevorderen van beweging en stroming en dat daarbij de interactie centraal staat (Teisman, 2005). Hij geeft aan dat het procesmanagement erop gericht moet zijn om adaptief te handelen en kansen te grijpen. Dat maakt het naar zijn opvatting noodzakelijk om mee te bewegen met de dynamiek en met de veranderende omstandigheden. Daarentegen ligt de projectmatige managementbenadering het meest voor de hand als de situatie helder is, als het vraagstuk vastligt, als de organisatie de vorm heeft van een hiërarchie en als sturing van bovenaf denkbaar is (Klijn et al, 2006). Het projectmanagement wordt dan vooral beschouwd als een methodiek om een inhoudelijk en uniek doel tot stand te brengen (Teisman, 2005). Teisman geeft daarbij aan dat in een dergelijke situatie ontwikkelingen voorspelbaar zijn en het management erop gericht is om verstoringen zoveel mogelijk te voorkomen.

⁸ Eversdijk en Korsten koppelen het 'verbinden' aan een alliantie PPS of interacterende PPS. Daarnaast onderscheiden zij een contractuele PPS waar vooral het 'scheiden' een leidend principe is.

In de praktijk is tussen proces- en projectmanagement geen harde scheidslijn te onderkennen. Ook uit meerdere studies komt naar voren dat proces- en projectmanagement onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Naast dat er sterk gestuurd moet worden op de inhoud van een project, wordt het succes namelijk ook voor een groot deel bepaald door de manier waarop met de omgeving en de daarbij behorende netwerken wordt omgegaan. De inhoud (haalbaarheid) en interactie (draagvlak) moeten in balans zijn met elkaar (Bruil et al, 2004). De uitdaging moet zijn om juist een zinvolle verbinding tussen project- en procesmanagement tot stand te brengen en een risicovolle vermenging uit de weg te gaan (Klijn et al, 2006).

Die zinvolle verbinding wordt zichtbaar door in de procesarchitectuur een onderscheid te maken in de verschillende fasen die bij een gebiedsontwikkeling worden doorlopen. Een veelvuldig gehanteerde indeling daarbij is het onderscheid naar initiatiefase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en exploitatie/beheerfase. In plaats van de haalbaarheidsfase wordt ook wel de indeling in definitie-, ontwerp- en voorbereidingsfase gemaakt. (Wolting, 2008; Ministerie van VROM, 2009).⁹

publieke domein en private domein

Het management binnen een GEM wordt beïnvloed door de publieke context en de private context waarbinnen wordt geopereerd. Daarbij is een sterke interactie waarneembaar tussen het hiervoor beschreven project- en procesmanagement. De procesgang waarbij publieke en private partijen gezamenlijk werken aan een locatie-ontwikkeling, heeft te maken met processen binnen de afzonderlijke publieke en private partijen. Niet alle activiteiten vinden namelijk onder verantwoordelijkheid van de GEM plaats. Zo zullen bijvoorbeeld werkzaamheden waar het accent ligt op de vastgoedontwikkeling primair binnen het private domein plaatsvinden. Daarentegen spelen werkzaamheden die verband houden met vergunningverlening of juridisch-planologische procedures zich vooral af in het publieke domein. Hoewel deze werkzaamheden buiten de verantwoordelijkheid van de GEM vallen, hebben deze wel invloed op het verloop en de snelheid van het planproces.

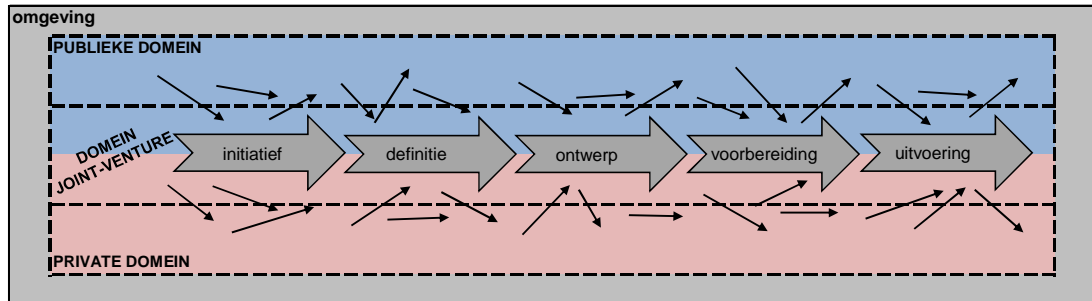
Die verwevenheid met het publieke en private domein manifesteert zich ook op momenten dat besluitvorming plaatsvindt. Gezamenlijke besluitvorming vindt bijvoorbeeld plaats in de vorm van faseverslagen na afronding van een planfase. Voorafgaand aan die gezamenlijke besluitvorming vindt voorbereidende besluitvorming plaats binnen het publieke en private domein. Deze valt buiten het domein van de GEM. Behalve door invloeden van binnen het publieke domein, heeft deze ook te maken met invloeden vanuit de omgeving. Dat kunnen bijvoorbeeld invloeden zijn van partijen die eerder in deze paragraaf zijn beschreven zoals bewoners, belangengroepen of de media.¹⁰

Afbeelding 2.7 visualiseert de relatie van de GEM met het publieke en private domein. Daarbij is het onderscheid te zien tussen enerzijds het publieke en private domein en anderzijds het gemeenschappelijke domein waar het primaat ligt bij de joint-venture. Binnen die joint-venture zijn de management-inspanningen erop gericht om de procesgang van begin tot eind goed te organiseren. Dat is zichtbaar gemaakt met de onderverdeling in de fasen van initiatief, definitie, ontwerp, voorbereiding en uitvoering. Tegelijkertijd visualiseert

⁹ In het kader van deze scriptie wordt deze fasering met de bijbehorende beslismomenten en beheersinstrumenten vanwege het operationele karakter niet verder uitgewerkt.

¹⁰ Overigens concludeert Bult-Spiering dat de belangen van overige (dus niet direct in de PPS) betrokkenen vaak onvoldoende worden onderkend. Zij geeft aan dat op voorhand rekening moet worden gehouden met alle belanghebbenden en zoveel mogelijk duidelijk moet worden gemaakt wat de belangen zijn (Bult-Spiering 2003).

de afbeelding dat zich binnen het publieke en private domein processen afspelen die van invloed zijn op het tempo en de richting van de procesgang bij de joint-venture. Die processen in het publiek en privaat domein zijn niet vanuit de joint-venture te sturen, maar kunnen wel gemanaged worden vanuit de joint-venture.



Afbeelding 2.7: Publieke en private domein in relatie tot de joint-venture

goed netwerkmanagement vereist competenties

Op basis van de verschillende theorieën en studies over project-, proces-, en netwerkmanagement onderscheid ik vanuit de invalshoek van het *samenwerkingsproces* vier variabelen voor het sturingsperspectief van publiek-private samenwerking: organiserend vermogen, verbindend vermogen, inspirerend vermogen en adaptief vermogen.

Een goed *organiserend vermogen* is een belangrijke pijler van de managementaanpak. In diverse studies is ingegaan op wat nodig is voor een goed organiserend vermogen: leiderschap, draagvlak, visie en netwerken (Van den Berg et al, 2002). In het sturingsperspectief richt ik mij niet op 'de bagage' die nodig is voor organiserend vermogen, maar richt ik mij op het object ervan. Het organiserend vermogen houdt dan vooral verband met onder andere de aansturing van de procesgang, de planning en fasering, het organiseren van de financiering en samenwerking en het vormgeven van een goede procesarchitectuur.

Het verbindend vermogen richt zich op het verbinden van actoren en netwerken en het sturen op interacties. Specifiek voor de samenwerking in een joint-venture gaat het daarbij vooral om de publieke en private partijen die risicodragend in het samenwerkingsverband participeren. De samenwerking is ermee gediend wanneer partijen erin slagen om ambities en doelen met elkaar te vervlechten en op die manier meerwaarde weten te bewerkstelligen. Een gezamenlijk gedragen eindverantwoordelijkheid draagt bij aan het bereiken van een goed resultaat.

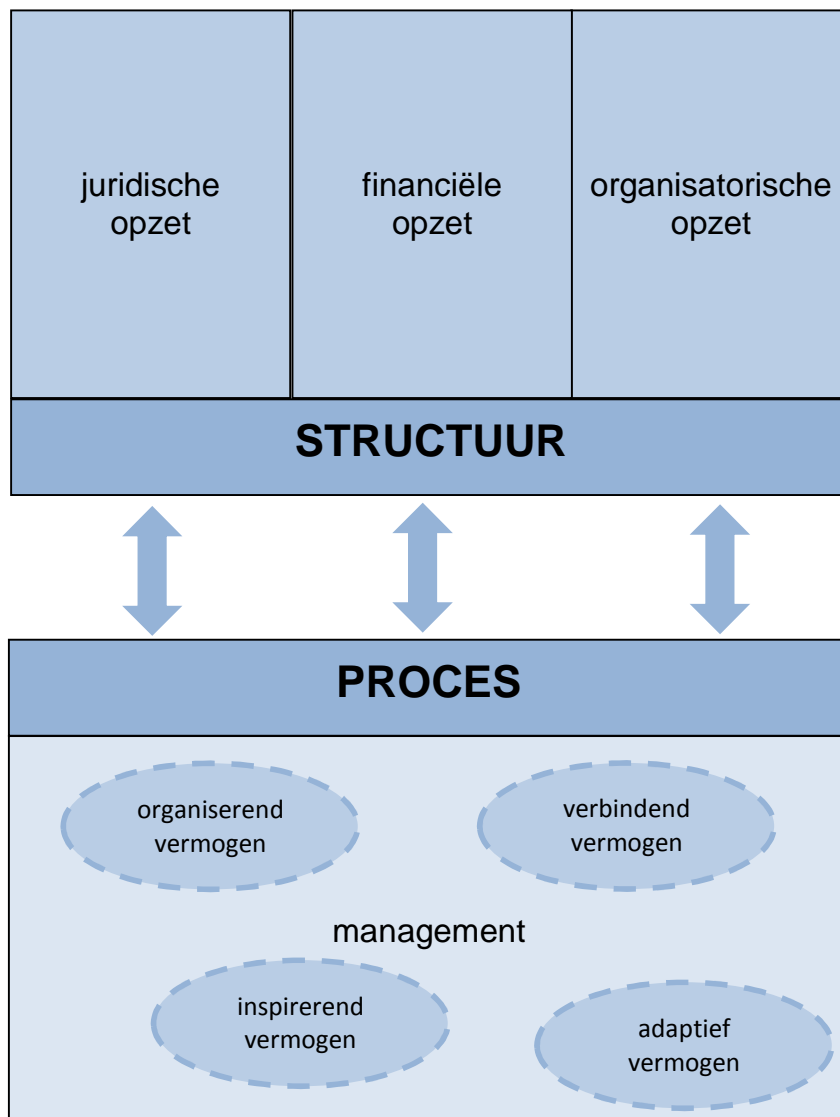
Het *inspirerend vermogen* vormt de derde pijler voor een succesvolle managementaanpak. Dit is nodig om te werken aan een wervende inhoud en daarmee actoren gemotiveerd en enthousiast te houden. Het vormt een aanjager voor de publiek-private samenwerking. Het inspirerend vermogen uit zich ook in creativiteit om gedurende het proces nieuwe ideeën te ontwikkelen en biedt de partijen een wenkend perspectief.

Het *adaptief vermogen* is tot slot een vierde pijler. Dit behelst de mogelijkheid om flexibel op veranderingen te kunnen inspelen. Het richt zich op het managen van de eerder in dit hoofdstuk genoemde beweging en stroming. Het adaptief vermogen moet het mogelijk maken om mee te bewegen met de dynamiek en de veranderende omstandigheden en stelt daarom eisen aan onder andere de samenwerkingsvorm en de contractafspraken.

naar een sturingsperspectief

Het sturingsperspectief bestaat uit drie variabelen die betrekking hebben op de samenwerkingsstructuur en vier variabelen die gericht zijn op het samenwerkingsproces. De variabelen voor de samenwerkingsstructuur betreffen de juridische opzet, de financiële opzet en de organisatorische opzet zoals eerder in paragraaf 2.3 zijn omschreven. De variabelen voor het samenwerkingsproces zijn ontleend aan het managementperspectief en betreffen het organiserend vermogen, het verbindend vermogen, het inspirerend vermogen en het adaptief vermogen.

In afbeelding 2.8 is het sturingsperspectief weergegeven. Bij dit sturingsperspectief wordt een wisselwerking verondersteld tussen de samenwerkingsstructuur en het samenwerkingsproces. Deze twee zijn namelijk onlosmakelijk aan elkaar gekoppeld. Bij een samenwerking zal niet alleen de structuur goed moeten worden 'neergezet', maar zal ook een duidelijke vormgeving van de procesarchitectuur noodzakelijk zijn. Omgekeerd geldt dat een goed samenwerkingsproces belang heeft bij een samenwerkingsstructuur die als basis kan dienen.



Afbeelding 2.8: Sturingsperspectief PPS

2.3.5 Evaluatie GEM-constructies

Net als bij andere projecten laat de kredietcrisis ook diepe sporen na bij veel projecten die in PPS-verband worden ontwikkeld. Projecten waar bijvoorbeeld veel geïnvesteerd is in de grondverwerving en waar nog weinig opbrengsten uit gronduitgifte zijn gerealiseerd, worden geconfronteerd met oplopende rentelasten.¹¹ Zolang deze rentelasten kunnen worden opgevangen in de grondexploitatie en goedge maakt kunnen worden met de nog te verwachten opbrengsten uit grondverkoop is deze renteproblematiek mogelijk nog oplosbaar. De stagnatie in de afzet heeft veelal wel tot gevolg dat exploitatietermijnen worden verlengd en de productieaantallen in latere jaren aanzienlijk moeten worden verhoogd om het exploitatieresultaat te kunnen verwezenlijken. Ook is zichtbaar dat diverse mogelijkheden worden benut om in grondexploitaties de kosten te verminderen of uit te stellen.

Ondanks de economische tegenwind, blijken de meeste GEM-organisaties nog aardig weerstand te bieden. Veel projecten die vergevorderd zijn, lijken voldoende vet op de botten te hebben. Projecten die zich nog in de startfase bevinden, zoeken naar bijsturingmogelijkheden of hadden in de afgelopen crisisjaren toch geen productie gepland. In enkele gevallen wordt de samenwerking beëindigd, zoals bij de Blauwe Stad (Winschoten) of bij Bergse Haven (Bergen op Zoom). In een ander geval wordt de samenwerking in een andere vorm gegoten, bijvoorbeeld bij de GEM De Zuidlanden (Leeuwarden). In uitzonderlijke gevallen wordt niet alleen de samenwerking maar ook het hele project beëindigd, bijvoorbeeld bij de GEM Wieringerrandmeer. Tegelijkertijd worden ook weer nieuwe GEM-organisaties opgericht, zoals bij de gemeente Waddinxveen in 2010 voor Park Triangel. Opvallend is dat bij de nieuwe generatie projecten de GEM niet meer alleen ontstaat vanuit een gedwongen situatie, maar dat de publieke partij een aanbesteding organiseert om een private partij als GEM-partner te selecteren. Een voorbeeld daarvan is de GEM die in 2009 voor Alkmaar Nieuwoverstad is opgericht en de aanbestedingsprocedure die de gemeente Kaag en Braassem in 2011 is gestart voor de selectie van een private partij voor de op te richten GEM Braassemerland.

2.4 Binnenstedelijke transformatieopgave

omslag van buitenstedelijke naar binnenstedelijke ontwikkeling

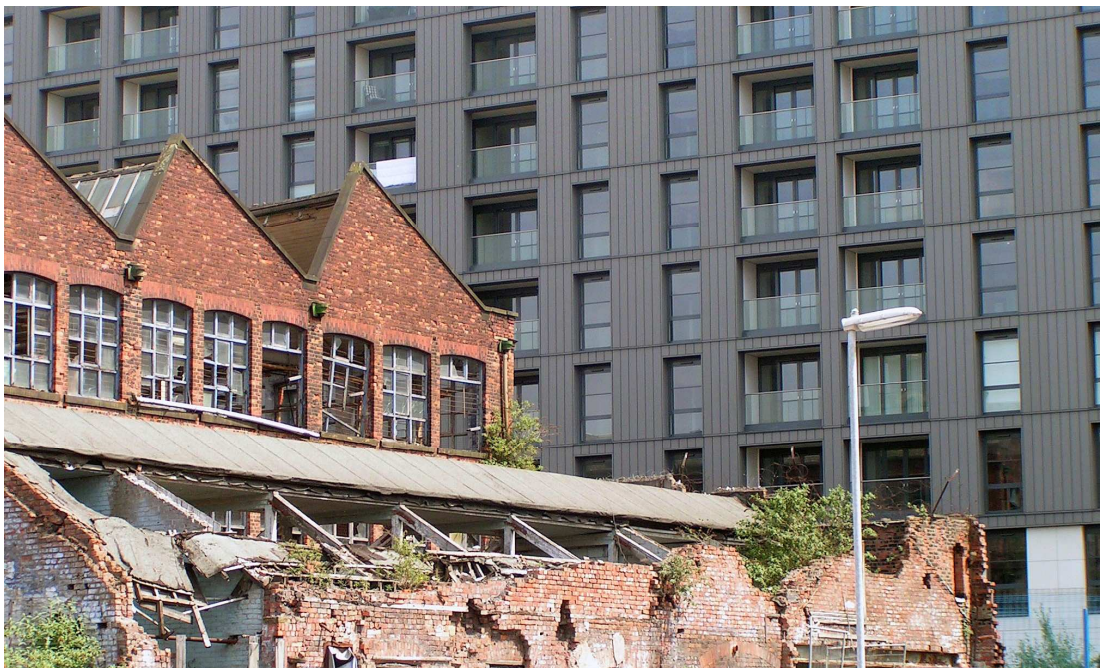
Veel grotere bouwprojecten die zijn gestart zullen in het komende decennium nog doorlopen. Door de crisis is de productie gestagneerd en zijn projecten vertraagd. Daarnaast zullen de ambities met betrekking tot de jaarlijkse productie wat bescheidener worden en zal de realisatieperiode een groter aantal jaren in beslag nemen. Ondanks de crisis en de vraaguitval van dit moment, is de verwachting dat de vraag naar woningen blijft groeien. Zo blijkt uit de woningmarktverkenning van het ministerie van BZK dat de woningbehoefte tot 2020 met circa 650.000 woningen toeneemt ten opzichte van 2008 (Ministerie van BZK, 2010a) Ook uit andere cijfers van hetzelfde ministerie blijkt dat voor de periode tot 2024 rekening moet worden gehouden met een jaarlijkse bruto toevoeging van circa 70.000 woningen (Ministerie van BZK, 2010b).

Tegelijkertijd is ook een parallelle beweging zichtbaar in de ruimtelijke ontwikkelingsopgave. De VROM-Raad beschrijft het kantelpunt in de verstedelijkingsopgave, waarbij het 'Grote Bouwen' plaatsmaakt voor een meer gedifferentieerde en op de situatie toegesneden

¹¹ De Gelderlander van 29 november 2010 bericht bijvoorbeeld dat de rentelasten bij de ontwikkeling van de Waalsprong € 40.000,- per dag bedragen en dat ontwikkelaars en corporaties de grond niet willen afnemen.

aanpak. Daarbij ziet de VROM-Raad een grotere rol weggelegd voor herstructurering en transformatie als gevolg van een toenemend aanbod van disfunctionele gebouwen en gebieden zoals verouderde bedrijventerreinen, overtollige kantoren en schoolgebouwen maar ook verouderde naoorlogse woonwijken (VROM-Raad, 2010). Het door de VROM-Raad beschreven kantelpunt in de verstedelijkingsopgave, sluit aan bij het door Van der Krabben genoemde keerpunt in de tijd waarin de ruimtelijke ordening in Nederland zich bevindt. Waar in de periode na 1950 vooral de aandacht uitging naar het accommoderen van de groei, zal naar zijn oordeel in de komende decennia de ruimtelijke ordening vooral gericht moeten zijn op het vernieuwen van het bestaand stedelijk gebied (Van der Krabben, 2011).

In de eerdere studie *Grond voor kwaliteit* had de VROM-Raad al geconstateerd dat de verandering naar binnenstedelijke ontwikkeling ook andere vraagstukken kent. Bijvoorbeeld in financiële zin. Zo geeft de VROM-Raad aan dat inbreidingslocaties een complexe herstructurering of transformatie kennen met hoge sanerings- en ontsluitingskosten en dure grondverwerving. Daarnaast wordt gewezen op de noodzaak dat in veel situaties zittende eigenaren moeten worden uitgekocht en er alternatieve huisvesting moet worden gezocht. Doordat bij de binnenstedelijke transformatie complexe eigendomsverhoudingen en belangentegenstellingen optreden, wordt het proces van onderhandeling complexer en kost de besluitvorming meer tijd. (VROM-Raad, 2009). Buitelaar wijst nog op het dilemma dat bij binnenstedelijke locaties de waardesprong van de grond doorgaans aanzienlijk kleiner is dan bij uitbreidingslocaties. Dat wordt mede veroorzaakt omdat nog goed functionerende functies, die moeten wijken voor de transformatie, schadeloos moeten worden gesteld (Buitelaar, 2009).



Afbeelding 2.8: transformatie in Manchester

In een recente studie van het Economisch Instituut voor de Bouw (EIB, 2010) is geconcludeerd dat binnenstedelijk bouwen veelal een exploitatieverlies kent, in vergelijking met buitenstedelijk bouwen waar veelal sprake is van een winst op de exploitatie. Het EIB onderscheidt 'brown fields' in de vorm van ingewikkelde functieveranderingslocaties zoals

oude fabrieksterreinen of spoorwegemplacements met een hoge saneringsopgave en 'green fields', die worden geïnterpreteerd als gemakkelijk te ontwikkelen functie-veranderingslocaties. Met name de transformatie van de hiervoor genoemde oude fabrieksterreinen en spoorwegemplacements is vanuit financieel-economisch oogpunt volgens het EIB zeer verliesgevend. Aangezien deze ontwikkelingen vanuit maatschappelijk oogpunt wel als rendabel zijn te beschouwen, ziet het EIB het organiseren van de middelen als een belangrijke uitdaging voor de komende jaren.

impact van de kredietcrisis

Naast het toenemende belang dat binnenstedelijke transformatie zal gaan spelen in de Nederlandse praktijk van gebiedsontwikkeling, zal de wijze waarop die gebiedsontwikkeling plaatsvindt een andere benadering kennen dan in de periode voor de kredietcrisis. Volgens Franzen hebben de veranderde omstandigheden gevolgen voor zowel de planvorming als de financiering en organisatie van de gebiedsontwikkeling. Zij duidt de omslag naar maatwerk, kleinschaligheid en faseerbaarheid. Dat vraagt naar haar mening ook een nieuwe manier van samenwerken die gericht is op het verminderen van de risico's, het slim integreren van marktkennis en het verminderen van het kapitaalbeslag (Franzen, 2010).

Een soortgelijke opvatting ligt ook ten grondslag aan de joint-venture light. In tegenstelling tot veel huidige joint-venture constructies, wordt de light-variant gekenmerkt doordat een kleiner eigen vermogen is ingebracht. De joint-venture light focust zich in deze gedachte hoofdzakelijk op de programmering, planvorming en businesscase op masterplanniveau. De marktpartij deelt daarbij niet volledig mee in de financiële risico's, maar fungeert als coproducent van het masterplan, de business-case en het proces en betaalt een evenredig deel van de plan- en proceskosten. Behalve dat de marktpartij minder risico loopt, biedt de joint-venture light ook het voordeel van minder vermogensbeslag bij de marktpartij. De gebiedsontwikkeling profiteert daarentegen wel van de kennis en kunde van de geselecteerde partij (Franzen et al, 2009). In deze gedachte over de joint-venture light draagt de gemeente de kosten en het risico met betrekking tot de grondverwerving.

In de praktijk heeft deze joint-venture light nog weinig toepassing gevonden. Aan de ene kant is dat mogelijk te verklaren omdat veel lopende ontwikkelingen en samenwerkingsverbanden -als partijen dat al zouden willen- niet eenvoudig zijn om te zetten naar een joint-venture light. Een andere verklaring is waarschijnlijk dat publieke partijen zich gereserveerd opstellen om de kosten en risico's van de verwerving volledig op zich te nemen. Het delen van de (financiële) risico's was immers één de drijfveren voor gemeenten om een PPS aan te gaan.

Eén van de effecten van de kredietcrisis is dat de verkoopsnelheid van nieuwe woningen drastisch is gedaald. De inkomsten uit de grondverkoop voor nieuwe woningbouw zijn daarmee ook afgenomen. Eind 2010 is in opdracht van de VNG een onderzoek uitgevoerd naar de financiële effecten van de crisis voor de gemeentelijke grondbedrijven. Uit dat onderzoek komt naar voren dat alle gemeenten tezamen 2,4 tot 3,0 miljard euro mislopen als gevolg van tegenvallende inkomsten bij het grondbedrijf. De oorzaak daarvan zijn projecten die stagneren of stopgezet worden en waarbij de geplande opbrengsten uit grondverkoop niet (tijdig) worden gerealiseerd. Bij dit onderzoek zijn de deelnemingen in joint-ventures buiten beschouwing gebleven. Indien de effecten daarvan worden meegenomen dreigt een aanvullende tegenvallende opbrengst van 1,5 miljard euro. Doordat de geprognosticeerde verdien capaciteit van toekomstige projecten niet gerealiseerd zal worden, zullen ruimtelijke ambities neerwaarts bijgesteld moeten worden (Deloitte, 2010b).

Geconstateerd kan worden dat de kredietcrisis flink effect heeft op de financiële slagkracht, de rolopvatting en investeringsbereidheid van zowel publieke als private partijen. Zo stelt het

Economisch Instituut voor de Bouw (EIB, 2010) dat in de komende jaren bij de overheid de budgetten teruglopen, bij de marktpartijen de verdien capaciteit onder druk staat en bij de corporaties de vooruitzichten voor de investeringscapaciteit niet gunstig zijn. Dat heeft ook consequenties voor de rol die deze partijen kunnen vervullen in het risicodragend ontwikkelen van binnenstedelijke projecten. Zo zullen private partijen zich terughoudender en in ieder geval kritischer opstellen bij het innemen van nieuwe grondposities. Noordanus schetst in zijn essay *Terugreis uit Utopia* de veronderstelling dat de planhorizon van private partijen als gevolg van de kredietcrisis korter is geworden en hij ziet het dan ook als onvermijdelijk dat de overheid het opdrachtgeverschap van gebiedsontwikkelingen meer op zich moet gaan nemen (Noordanus, 2010). In de studie *schuivende panelen* van Deloitte wordt geconcludeerd dat de grondpositie van partijen minder belangrijk wordt en aspecten als kennis, slimme financiering en goed procesmanagement van meer betekenis gaat worden. Tevens wordt geconstateerd dat flexibiliteit in samenwerkingsverbanden, fasering en programmaflexibiliteit belangrijk zijn om PPS-projecten en risico's te kunnen beheersen (Deloitte, 2010a).

3 TOEPASSING EN ERVARINGEN IN DE PRAKTIJK

Dit hoofdstuk beschrijft de resultaten van een studie naar vier caseprojecten waar het joint-venture model is toegepast. De cases die behandeld worden zijn achtereenvolgens Waalsprong in Nijmegen, Vathorst in Amersfoort, Kanaleneiland Centrum in Utrecht en Nieuwoverstad in Alkmaar. De resultaten zijn bij alle cases mede gebaseerd op interviews die zijn gehouden met directeuren van de betreffende GEM-organisaties¹². Na een algemene beschrijving van het project, wordt voor iedere case ingezoomd op de variabelen uit het sturingsperspectief zoals in het vorige hoofdstuk is gepresenteerd. Met betrekking tot de samenwerkingsstructuur wordt daarbij ingegaan op achtereenvolgens de juridische, financiële en organisatorische opzet; met betrekking tot het samenwerkingsproces wordt de managementaanpak nader belicht aan de hand van het organiserend, verbindend, adaptief en inspirerend vermogen.

3.1 Nijmegen Waalsprong

3.1.1 Nieuw stadsdeel voor Nijmegen aan noordzijde van de Waal

De Waalsprong is het nieuwe stadsdeel van Nijmegen dat aan de noordzijde van de Waal wordt gerealiseerd. Als onderdeel van de Waalsprong zullen circa 12.000 nieuwe woningen worden gebouwd. Daarnaast bestaat het programma uit circa 20.000 m² winkels, circa 5.000 m² horeca/leisure, circa 25.000 m² kleinschalige kantoorruimte, circa 40.000 m² sociaal maatschappelijke functies en een station met P&R (inclusief 65.000 m² kantoren). De verwachting is dat uiteindelijk circa 20% van de inwoners van de gemeente Nijmegen in dit nieuwe stadsdeel zullen wonen.

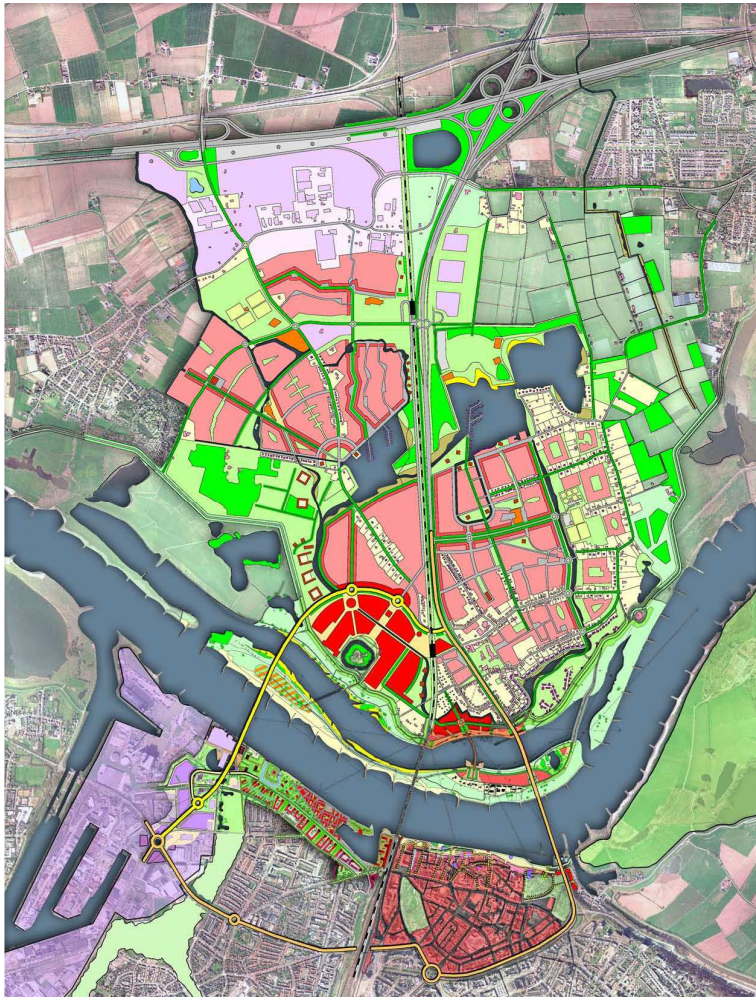
Met het structuurplan Land over de Waal heeft de gemeente Nijmegen in 1996 de basis gelegd voor de ontwikkeling van de Waalsprong. Een deel van de locatie was grondgebied van de gemeenten Elst, Valburg en Bemmelen en is na een grenscorrectie met deze gemeenten aan Nijmegen toegedeeld.

Inmiddels zijn enkele delen van de Waalsprong gerealiseerd. Zo zijn in Oosterhout een tweetal woonbuurten gebouwd (De Boomgaard en De Elten); met een derde woonbuurt in Oosterhout (Het Nijland) is in 2007 met de bouw gestart. Naast deze drie buurten is het oostelijk deel van Oosterhout gereserveerd voor de bouw van Groot Oosterhout. In het dorp Lent worden onder andere de wijken Visveld en Laauwik gerealiseerd. In de Waalsprong wordt verder gewerkt aan de plannen voor De Citadel, een nieuwe wijk met een mix aan woningen en diverse stedelijke functies en voorzieningen. Afbeelding 3.1 toont de situering van Waalsprong ten noorden van de Waal.

Medio 2011 zijn circa 3.000 woningen opgeleverd. De aanvankelijke doelstelling bij de start van de GEM was dat de Waalsprong omstreeks 2015 gereed zou zijn. Later is dat verschoven naar 2020; thans wordt in de grondexploitatie uitgegaan van 2025 als einddatum. Ten opzichte van de eerste prognose is er dus sprake van een aanzienlijke vertraging. Deze vertraging is deels veroorzaakt door procedures inzake de MER en met betrekking tot de dijkteruglegging. Zo werd de Waalsprong in 2001 geconfronteerd met een

¹² Voor Waalsprong is gesproken met de heer J.P.A. de Wilde, voor Vathorst is gesproken met de heer G. van der Vlies, voor Kanaleneiland Centrum is gesproken met de heer P. Bast en voor Alkmaar Nieuwoverstad is gesproken met de heer J. Feijtel.

bouwstop en moest er een nieuwe MER worden gemaakt. Nadat deze in 2003 gereed was, kon de bouw weer worden hervat. Daarnaast ondervindt de Waalsprong de laatste jaren ernstige vertraging door stagnerende woningverkoop als gevolg van de kredietcrisis. (Ontwikkelingsbedrijf gemeente Nijmegen, 2010).



Afbeelding 3.1: situering van de Waalsprong (GEM Waalsprong, 2007)

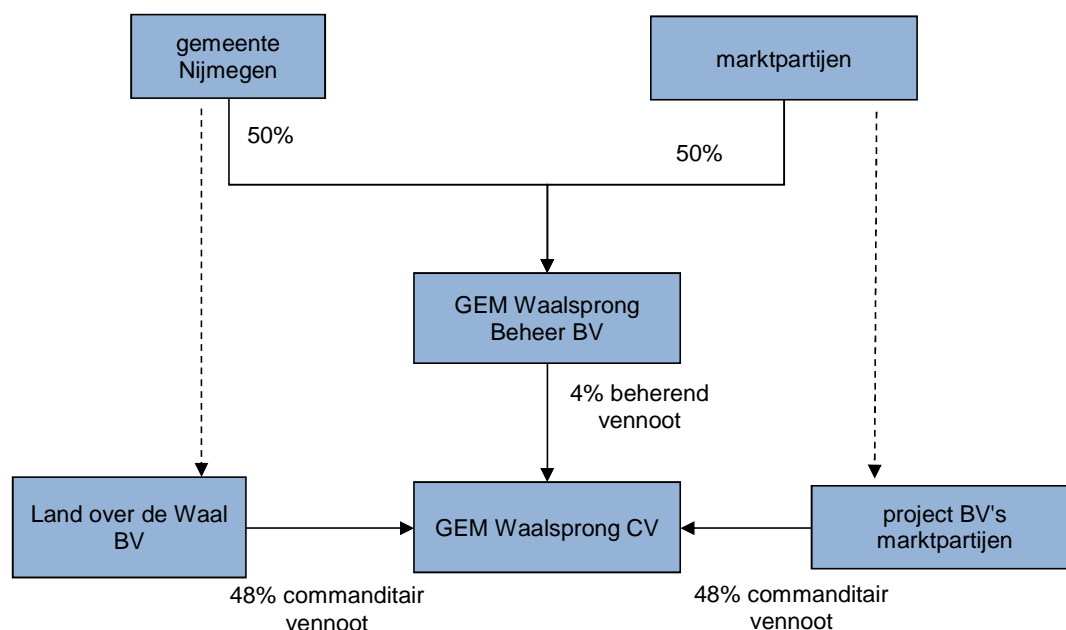
3.1.2 Samenwerkingsstructuur Waalsprong

samenwerking in juridisch perspectief

In 1997 hebben de gemeente Nijmegen en een aantal private partijen een samenwerkingsovereenkomst gesloten, die erin voorziet dat de locatie Waalsprong in een periode van 20 jaar wordt ontwikkeld. De partijen hebben daartoe de Grondexploitatie­maatschappij Waalsprong CV opgericht. Aan private zijde hebben sindsdien enkele fusies en overnames plaatsgevonden. De huidige partners van de GEM zijn de gemeente Nijmegen, AM Grond­bedrijf, Heijmans Vastgoed, BAM, Bouwfonds en Novio Noord. Laatstgenoemde partij is een samenwerkingsverband van de twee woningcorporaties Talis en Portaal.

De gemeente participeert via een speciaal opgerichte BV voor 48% in de GEM CV; de marktpartijen verdelen de overige 48%. De GEM Waalsprong Beheer BV is beherend

vennoot en heeft 4% van de aandelen in de GEM CV¹³. De doelstelling van de GEM Waalsprong Beheer B.V. is de realisatie van het stadsdeel Waalsprong door deelname in het risicodragend uitvoeren van de grondexploitatie voor het plangebied door middel van het verwerven van gronden, het bouw- en woonrijp maken ervan, het realiseren van boven- en binnenwijkse voorzieningen, het uitgeven van bouwrijpe kavels en gronden voor de realisatie van woningen en de bijbehorende centrumvoorzieningen (Gemeente Nijmegen, 2010). Afbeelding 3.2 toont het organogram van de GEM Waalsprong.



Afbeelding 3.2: organogram Waalsprong

Op het moment dat de GEM werd opgericht hadden de marktpartijen geen substantiële grondposities ingenomen. Uit eerdere studies blijkt dat hierover de nodige onduidelijkheid heeft bestaan. Zo verkeerde de gemeente in de veronderstelling dat de marktpartijen gronden hadden verworven, terwijl de marktpartijen geen verwervingen hadden gedaan, onder andere omdat er zolang onzekerheid was blijven bestaan over de gemeentelijke herindeling (Needham et al, 2000).

Naast de GEM vervult het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Nijmegen ook een rol bij de ontwikkeling van de Waalsprong. De GEM richt zich op de ontwikkeling van de woningbouw en de bouw van het centrumgebied en het gemeentelijke Ontwikkelingsbedrijf is verantwoordelijk voor de aanleg van de hoofdinfrastructuur, de aanleg van de Landschapzone en de invulling van het bedrijventerrein.

¹³ De gemeente Nijmegen heeft de vennootschap Land over de Waal BV opgericht en participeert hiermee voor 48% in de GEM CV. De gemeente is enig aandeelhouder van Land over de Waal BV. Vanuit de private partijen wordt in de GEM CV geparticipeerd via Waalstroom BV (8%), Ontwikkelingsmaatschappij BWB M-O BV (8%), exploitatiemaatschappij Rosmalen III BV (8%) Bridico BV (8%), Nationaal Vastgoed III Utrecht BV (8%) NovioNoord BV (8%). Tot slot participeert de GEM Waalsprong Beheer BV voor 4% als beherend vennoot van de GEM CV.

samenwerking in financieel perspectief

In de eerste jaren van het bestaan van de GEM is met grote voortvarendheid de grondverwerving gestart. Dat heeft erin geresulteerd dat op dit moment circa 97% van de gronden is verworven. De gronden zijn door de gemeente Nijmegen in opdracht van de GEM Waalsprong, deels met gebruikmaking van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, verworven. Het juridisch eigendom van de gronden berust bij de gemeente. Wanneer de gronden fiscaal bouwrijp zijn gemaakt, wordt het economisch eigendom tegen boekwaarde overgedragen aan de GEM CV (GEM Waalsprong, 2010). De gemeente Nijmegen verstrekt de GEM een lening voor de van de gemeente af te nemen gronden. De kosten die in verband met de grondverwerving zijn gemaakt, zorgen ervoor dat de GEM Waalsprong op dit moment te maken heeft met aanzienlijke rentelasten. Dat wordt verder versterkt doordat de gronduitgifte stagneert, de opbrengsten daarmee achterblijven en de looptijd van de Waalsprong wordt verlengd.

Deze factoren hebben zware impact op de tussen partijen afgesproken doelstelling dat de grondexploitatie sluit met een saldo dat groter of gelijk is aan nul. De GEM heeft diverse maatregelen moeten treffen om de grondexploitatie dicht te rekenen. Zo hebben bijvoorbeeld bepaalde plandelen een taakstelling meegekregen om door optimalisatie bij te dragen aan extra opbrengsten. Verder zijn diverse maatregelen getroffen die moeten leiden tot een besparing van kosten en waar mogelijk een verhoging van de opbrengsten. De GEM houdt daarbij rekening met een aanzienlijk verlaagde productie tot circa 2012, maar hanteert als uitgangspunt dat daarna de bouwproductie weer stijgt naar een niveau van circa 800 woningen per jaar.

samenwerking in organisatorisch perspectief

De organisatie en procesgang van de GEM is lange tijd breed opgezet geweest. Zo kende de GEM bijvoorbeeld naast de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) ook een Raad van Commissarissen. In de Raad van Commissarissen hadden, naast een onafhankelijke voorzitter, drie personen zitting die waren afgevaardigd van respectievelijk de gemeente Nijmegen, Novio Noord en de Ontwikkelaars Combinatie Waalsprong. Het gevoerde beleid werd zowel in de AVA als in de Raad van Commissarissen getoetst (Huisman, 2004). De Raad van Commissarissen is inmiddels opgeheven, onder andere omdat de dubbele beslissingsstructuur het volgens de directeur niet eenvoudig maakte om slagvaardig en efficiënt te handelen.

De laatste jaren is de organisatie en procesgang vereenvoudigd. Er vindt nu circa iedere drie maanden een AVA plaats. In die vergadering komen vooral de grondexploitatie en zaken rondom de bedrijfsvoering van de GEM aan de orde. Ook worden daar principiële besluiten genomen om bijvoorbeeld plandelen zoals de Citadel wel of niet te ontwikkelen. De AVA stuurt daarmee voornamelijk op de financiële zaken en de voortgang. De stuurgroep die sinds mei 2010 is ingesteld, is primair verantwoordelijk voor de dagelijkse opstalontwikkeling, de contingentverdeling, planning en fasering. Zij bemoeien zich niet met de grondexploitatie als geheel. Daarmee is gepoogd een duidelijke scheiding aan te brengen tussen de verantwoordelijkheid van de AVA en de stuurgroep (GEM Waalsprong, 2011).

Bij de start van de GEM is de keuze gemaakt om een uitvoeringsorganisatie op te zetten waarin diverse inhoudelijke producten gemaakt zouden worden. Vanuit de gemeente Nijmegen waren om die reden diverse medewerkers bij de GEM gedetacheerd. Later is de 'productorganisatie' gewijzigd naar een 'procesorganisatie'. De uitvoeringsorganisatie van de GEM bestaat sindsdien vooral uit procesmanagers en planeconomen; alle overige werkzaamheden worden in opdracht van de GEM door de gemeente of door externe bureaus verricht. Overigens kampt de GEM met het dilemma dat veel werkzaamheden ogenschijnlijk dubbel worden gedaan omdat bijvoorbeeld de gemeente in opdracht van de

GEM bepaalde producten of bestekken moest opstellen, maar deze ook door andere betrokkenen binnen de gemeente weer getoetst moesten worden.

3.1.3 Samenwerkingsproces Waalsprong

Bij Waalsprong is duidelijk zichtbaar hoe afhankelijk de partijen van elkaar zijn bij de gezamenlijke ambitie om de Waalsprong te realiseren, maar er bij de partijen toch een spanning is met hun eigen belangen. In het Jaarverslag van de GEM Waalsprong over 2009 wordt hierover het volgende gezegd:

“Ondanks de crisis hebben wij als grondexploitatie maatschappij behoefte aan voortgang in realisatie. In de planvormingfase treffen wij echter zeer voorzichtige markt- en corporatiepartners aan. Dit terwijl bij de overheid de ambities (nog) niet bijgesteld worden. Dit leidt met name in de afrondingsfase van de planprocessen tot vertragingen. Er is inmiddels overeenstemming over factoren als sturen op kostenreductie en verkoopbevorderende maatregelen. Dit zal de komende periode verder uitgewerkt moeten worden.”

(citaat uit Jaarverslag 2009 van de GEM Waalsprong)

De directeur geeft aan dat hij in dit proces de belangen van alle aandeelhouders scherp in beeld moet hebben en zonodig in bescherming moet nemen. Wanneer één van de aandeelhouders op enig moment ‘minder in vorm is’, ziet hij het als taak van de GEM om ervoor te zorgen dat de balans tussen publiek en privaat niet te ernstig verstoord wordt. Dat doet zich bijvoorbeeld voor wanneer marktpartijen door de crisis te verzwakt raken, maar is ook aan de orde wanneer een bestuurder te weinig slagkracht lijkt te hebben richting de private partijen. Het verbindend vermogen wordt in dat opzicht mede ingezet met als doel om de stabiliteit in de samenwerking in stand te houden.

Die stabiliteit in de samenwerking wordt bevorderd omdat de partijen meerdere belangen hebben bij de ontwikkeling van de Waalsprong. Private partijen die participeren in de GEM, hebben namelijk tevens het perspectief op bouwproductie. Om dat niet in gevaar te brengen zullen zij er volgens de directeur alert op zijn om de samenwerking niet te verprutsen.

Het is volgens de directeur ook nodig om als GEM telkens positivisme te blijven uitstralen. Zowel naar de interne partijen binnen de GEM als naar de partijen buiten de GEM en naar de consumenten. De beste manier daarbij is te laten zien dat er gebouwd wordt en de kwaliteit nog steeds voorop staat. De GEM zoekt telkens naar nieuwe wegen om partijen daarin te inspireren. Dat inspirerend vermogen vraagt ook om flexibiliteit. Als voorbeeld wordt genoemd dat de inspanningen er nu meer op zijn gericht om potentiële kopers met initiatieven te laten komen in plaats van hen een kant-en-klaar product aan te bieden. Zo wordt met het concept ‘plant je vlag’ geprobeerd om creatieve initiatieven te accommoderen, zowel ten aanzien van het tijdelijk gebruik van leegstaande gebouwen en kassen als ten aanzien van de zelfbouw van woningen en het meedenken over de woonomgeving. Met dit soort initiatieven en ontwikkelingen wordt de focus niet langer alleen gelegd op de projectmatige ontwikkeling van de Waalsprong, maar ook op het stimuleren van particuliere initiatieven.

Deze nieuwe manier waarop naar het proces wordt gekeken is niet alleen een gevolg van de veranderende marktomstandigheden die zich tijdens de kredietcrisis hebben gemanifesteerd. In 2007 schrijft de GEM al dat zij zich minder wil laten leiden door voorgeprogrammeerde plannen maar meer de richting wil opgaan van organische stedenbouw. In plaats van strak, gedetailleerde plannen uit te werken, wordt het bestaande landschap en de cultuurhistorische elementen als inspiratiebron gezien. Verder geeft de

GEM aan dat de maatschappelijke- en marktontwikkelingen voortdurend worden gevolgd en aanleiding kunnen zijn voor een evaluatie en herijking van de uitgangspunten. *“Wat eerst in ingezet als een totaalconcept voor de Waalsprong, verkleurt langzaam naar een organisch groeiend stadsdeel met in de tijd wisselende opinies en mogelijkheden”*. (Grondexploitatiebedrijf Waalsprong 2007). Hieruit spreekt het adaptief vermogen in het samenwerkingsproces.

De directeur geeft aan dat vanuit de ontwikkeling van de Waalsprong voor toekomstige projecten kan worden geleerd om deze klein te houden en in overzichtelijke delen te knippen. Daarnaast is het zaak om de samenwerking te beperken tot partijen die daadwerkelijk toegevoegde waarde hebben en ook belang hebben bij continuïteit.

3.2 Amersfoort Vathorst

3.2.1 Nieuw stadsdeel in Amersfoort-Noord

Vathorst is de nieuwste uitbreidingswijk van de gemeente Amersfoort en is gesitueerd aan de noordkant van de gemeente. De wijk grenst aan de oostzijde aan de A28 en aan de zuidzijde aan de A1. Het afvalbedrijf Smink vormt aan de westzijde de grens van Vathorst, aan de noordzijde grenst de wijk aan de polder Arkemheen.

De huidige plannen voorzien in de bouw van circa 11.000 woningen, de aanleg van een bedrijventerrein van circa 45 hectare en de realisatie van circa 135.000 m² kantoorruimte. Medio 2010 waren circa 5400 woningen opgeleverd en circa 600 woningen in aanbouw. De vigerende planning is erop gericht dat de wijk omstreeks 2018 is gerealiseerd.



Afbeelding 3.3: verkooppromotie in Vathorst

De ambities voor de wijk zijn vastgelegd in het Masterplan uit 1997 en het Ontwikkelingsplan uit 1998. In deze plannen is het centrale thema 'een wereld van verschil' geïntroduceerd. Dit centrale thema vormt de basis voor de uitwerking van de verschillende deelgebieden die in Vathorst worden onderscheiden. Zo kent deelgebied De Velden een overwegend groen karakter waarbij rekening is gehouden met bestaande landschappelijke kwaliteiten. Het gebied De Laak wordt weer gekarakteriseerd door de grachten en het meer stedelijke woonmilieu. Het deelgebied De Bron wordt gekenmerkt door diverse houtwallen en een groot waterbassin, het waterhart genoemd (zie afbeelding 3.3).

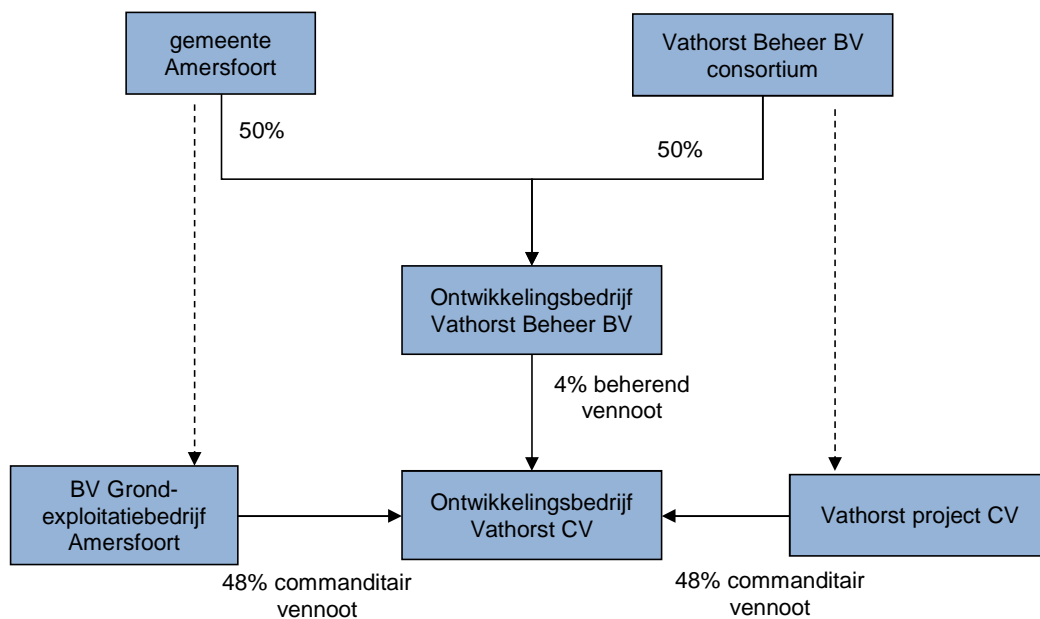
3.2.2 Samenwerkingsstructuur Vathorst

samenwerking in juridisch perspectief

In 1996 is tussen de gemeente Amersfoort en een aantal marktpartijen een intentie-overeenkomst gesloten. In navolging van deze intentieovereenkomst hebben de partijen gezamenlijk opdracht gegeven voor het opstellen van een Masterplan. Dat Masterplan is in 1997 afgerond, waarna tussen de partijen een Samenwerkingsovereenkomst is gesloten. Vervolgens is, wederom in gezamenlijke opdracht, een Ontwikkelingsplan (1998) opgesteld, gevolgd door het sluiten van een Grondexploitatie- en Realiseringsovereenkomst. Op deze wijze is de juridische samenwerking steeds verder gegroeid en hebben de verschillende stappen in het proces een bijdrage geleverd aan het versterken van het commitment van de partijen.

Vathorst wordt gerealiseerd door het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (OBV), een publiek-privaat bedrijf met twee aandeelhouders: de Gemeente Amersfoort (50%) en een consortium (50%) van 5 marktpartijen te weten Heijmans, de Alliantie, AM, Bouwfonds en Dura Vermeer. Deze GEM is in 1998 opgericht. De gemeente Amersfoort participeert via het Grondexploitatiebedrijf Amersfoort voor 48% in het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst CV. De marktpartijen participeren via Vathorst Project CV voor 48% in Ontwikkelingsbedrijf Vathorst CV. De beherend vennoot participeert voor de resterende 4%. In afbeelding 3.4 is deze juridische opzet gevisualiseerd in een organogram.

De gemeente Amersfoort heeft bij de totstandkoming van de samenwerking een sterk sturende rol gespeeld. De gemeente had als groeistad reeds veel ervaring in de samenwerking met marktpartijen, zowel vanuit de ontwikkeling van nieuwe woonwijken als Kattenbroek en Nieuwland, maar ook vanuit de ontwikkeling in het Centraal Stadsgebied. De gemeente is in een vroeg stadium met enkele marktpartijen in overleg getreden over de mogelijke samenwerkingsvormen. Daarbij speelde een rol of de partijen vertrouwen in elkaar hadden en of er tevredenheid bestond over de bewezen kwaliteit in eerdere projecten. Bij dat laatste was tevens de overweging aan de orde of de marktpartijen een bredere focus hadden dan alleen het belang van hun eigen bouwbedrijf veilig te stellen. Zo is een lokaal bouwbedrijf met aanzienlijke grondpositie buiten het samenwerkingsverband gehouden, terwijl een grote ontwikkelende partij zonder grondpositie wel in het samenwerkingsverband is betrokken. De samenwerking is op die manier vooraf door de gemeente georganiseerd. Ook de ontwikkelaars kenden elkaar en werkten al bij andere projecten samen. Bij de start van de samenwerking hadden de marktpartijen circa 200 hectare van de 500 hectare verworven.



Afbeelding 3.4: Organogram Ontwikkelingsbedrijf Vathorst

De wijze waarop de samenwerking in Vathorst tot stand is gekomen, is op een later moment nog kritisch in het nieuws gekomen. Eind 2003 werd door een lokale politieke partij een klacht bij de Europese Commissie ingediend over de gunning van de ontwikkeling van Vathorst door de gemeente Amersfoort aan vijf 'bevriende' bouwers. Naar aanleiding daarvan kwam de kwestie aan de orde of de aanleg en de bouw van Vathorst Europees had moeten worden aanbesteed. De Europese Commissie wilde kijken of Amersfoort in gebreke was gebleven doordat geen aanbesteding had plaatsgevonden. Na een lange periode van onduidelijkheid heeft de Europese Commissie het dossier ingebrekestelling uiteindelijk in 2009 gesloten.¹⁴

samenwerking in financieel perspectief

Voor de financiering van de werkzaamheden die door het OBV worden uitgevoerd, hebben het OBV en de gemeente Amersfoort een gezamenlijke financieringsovereenkomst met de Bank Nederlandse Gemeenten gesloten. De gemeente Amersfoort tekent mee voor de garantstelling omdat de gemeente de gronden in bezit heeft. Bij de grondaankopen die door het OBV werden gedaan, kwamen de uiteindelijke overeenkomsten namelijk op naam van de gemeente te staan. In de grondrouting is geregeld dat alleen de uitgeefbare gronden overgaan naar het OBV. Het toekomstig openbare gebied blijft in eigendom bij de gemeente. Met deze constructie heeft het OBV dus eigenlijk nooit grond in bezit.

Doordat de ontwikkeling van Vathorst al meerdere jaren loopt en er al een redelijk deel van de woningen is geproduceerd, heeft het OBV in financieel opzicht kunnen werken aan 'vet op de botten'. Toch heeft de kredietcrisis ook zijn impact op de ontwikkeling van Vathorst. Zo heeft het OBV vanwege de stagnerende woningverkoop moeten besluiten om de exploitatieperiode te verlengen. Dit leidt tot meerkosten in de grondexploitatie, bijvoorbeeld doordat er gedurende een langere periode planontwikkelingskosten worden gemaakt en de

¹⁴ De 'in gebreke stelling' is door de Europese Commissie opgeheven nadat zij akkoord was gegaan met de nieuwe aanbestedingsrichtlijn die was opgesteld door de door het kabinet ingestelde Interdepartementale Commissie Europees Recht (ICER).

opbrengsten op een later moment worden gerealiseerd. Om deze meerkosten op te kunnen vangen hebben bijstellingsmaatregelen plaatsgevonden.

Bij de totstandkoming van de samenwerking is ook goed gekeken of de partijen in het samenwerkingsverband, gelet op hun core-business, meerwaarde hadden binnen de samenwerking. Een partij die van grote invloed is geweest maar buiten de samenwerking is gehouden is afvalverwerkingbedrijf Smink. Dit bedrijf had veel gronden in bezit. Van dit bedrijf zijn gronden overgenomen, met aanvullende afspraken over uitbreidingsmogelijkheden van de stortplaats en over de uitvoering van grondwerken door Smink.

samenwerking in organisatorisch perspectief

Het OBV heeft een directie die uit twee personen bestaat, één daarvan is voorgedragen door de marktpartijen en één is voorgedragen door de gemeente. Binnen de directie is sprake van een grote continuïteit. De eerste 12,5 jaar van het OBV is er geen wisseling geweest in de samenstelling van de directie. In 2010 is één van de directeuren gestopt. Begin 2011 is zijn functie overgenomen door de persoon die sinds 2000 als financieel manager aan het OBV was verbonden.

De gemeente Amersfoort is via de wethouder financiën vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De marktpartijen zijn op statutair directieniveau vertegenwoordigd. De Amersfoortse wethouder financiën is naast aandeelhouder tevens voorzitter van de stuurgroep. Voorafgaand aan de vergadering van de stuurgroep vindt individueel overleg plaats tussen de directie van het OBV en de leden van de stuurgroep. Bij die voorbereiding van de stuurgroep treden de beide directeuren gezamenlijk op. De directeur geeft aan dat zij namelijk samen verantwoordelijk zijn en beide belangen moeten vertegenwoordigen. In de praktijk worden alle inhoudelijke kwesties in de stuurgroep besproken en leggen de aandeelhouders alleen naderhand de afspraken formeel vast.

De uitvoeringsorganisatie van het OBV bestaat uit circa 15 fte. De medewerkers zijn belast met onder andere locatieontwikkeling, financieel management, projectcontrol, communicatie en informatie. Daarnaast wordt vanaf de start van Vathorst gewerkt met een kwaliteitsteam dat een rol speelt tijdens de ontwerpprocessen, maar ook van afstand op een meer integrale manier naar de kwaliteit van Vathorst kijkt (Ontwikkelingsbedrijf Vathorst Beheer BV, 2008).

3.2.3 Samenwerkingsproces Vathorst

In de vele jaren dat het OBV bestaat is de leidende positie als locatieontwikkelaar steeds verder versterkt. Het OBV richt zich niet alleen op de productie van bouwrijpe grond, maar ook op het opstellen van stedenbouwkundige programma's van eisen en stedenbouwkundige deelplannen. Sinds 2002, ten tijde van een terugval in de woningmarkt, heeft het OBV de regie op het planproces meer naar zich toegetrokken. Zo heeft het OBV ook een actievere rol gekregen in de toetsing tijdens het bouwproces (Van den Hof, 2006). De directeur geeft aan dat een ontwikkelaar in een PPS niet zijn eigen gang mag gaan. Het OBV bepaalt bijvoorbeeld de planning en laat zonedig de tanden zien als de ontwikkelaars niet volgen.¹⁵

¹⁵ Door Van den Hof wordt ook gewezen op de keerzijde van de sterke rol die het OBV vervult. Zo geeft hij aan dat de structuur en werkwijze van het OBV weliswaar transparant zijn, maar dat de eigen koers van het OBV niet democratisch controleerbaar is en de aandeelhouders voor hun informatie afhankelijk zijn van het OBV (Van den Hof, 2006).

Voor het samenwerkingsproces wordt het door de directeur als voordeel ervaren dat de partijen niet door middel van een aanbesteding tot elkaar zijn gekomen. In dat geval zouden de marktpartijen gedwongen zijn geweest om scherp in te schrijven, en was het risico aanwezig dat continu het mes op tafel zou liggen bij afwijkingen ten opzichte van de inschrijving. De markt had zich naar het oordeel van de directeur in een dergelijke situatie minder kunnen veroorloven. In dat geval was er ook minder ruimte geweest voor allerlei initiatieven die nu wel worden ondernomen. Door de wijze waarop partijen bij Vathorst de samenwerking zijn ingestapt, is er volgens de directeur veel meer een cultuur ontstaan van geven en nemen naar elkaar.

De directeur geeft aan veel tijd te besteden aan het managen binnen het publieke en private domein. De management-aandacht gaat in belangrijke mate uit naar processen die zich afspelen bij de aandeelhouder en deze te verbinden met de gezamenlijke opgave. De directeur ziet het als een belangrijk vereiste om die processen goed te begrijpen en aan een touwtje te hebben. Hij geeft aan dat het voor een succesvol proces noodzakelijk is dat de aandeelhouders een gerust gevoel hebben. Wanneer een aandeelhouder zenuwachtig is, dan wordt het spannend in de samenwerking. De keuze om met twee directeuren te werken hangt ook nauw samen met de positie die de directeuren innemen binnen het publieke en private domein. Wanneer de directie zich alleen zou moeten focussen op de eigen uitvoeringsorganisatie, dan was de benodigde directiecapaciteit minder geweest.

Om partijen te kunnen blijven inspireren en enthousiasmeren wordt het binnen het OBV belangrijk gevonden dat er niet alleen een kwaliteitsteam bestaat, maar dat het gevoel voor kwaliteit ook in de genen van de medewerkers zit. Er wordt aangegeven dat dit terug te zien is op de manier waarop investeringen vanuit het OBV plaatsvinden op het gebied van bijvoorbeeld cultuur of natuureducatie. Het is de opgave om als joint-venture er voor te zorgen dat er ruimte is om dit soort initiatieven en investeringen mogelijk te maken. Daarbij is verwachtingenmanagement belangrijk: er moet geen droom worden voorgehouden die niet is waar te maken, aldus de directeur.

Als joint-venture is het volgens de directeur ook nodig om mee te bewegen met de partijen en gezamenlijkheid te vinden in de ontwikkeling. Die gezamenlijkheid moeten partijen ook uitstralen, aldus de directeur. Dat betekent ook dat als een aandeelhouder het ergens moeilijk mee heeft, je goed vanuit de joint-venture moet nagaan hoe je kunt helpen om zijn probleem op te lossen. Deze benadering draagt volgens de directeur bij Vathorst bij aan de succesvolle aanpak.

3.3 Utrecht Kanaleneiland Centrum

3.3.1 Metamorfose voor het centrum van Kanaleneiland

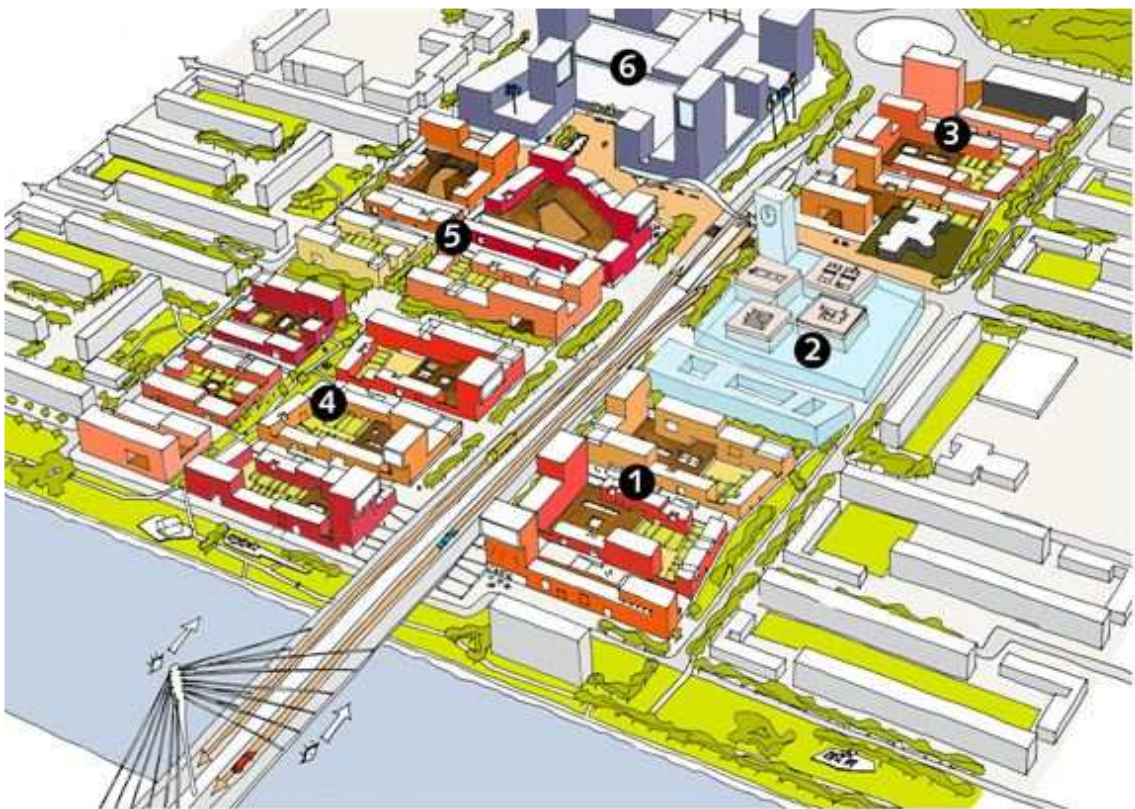
Kanaleneiland is een naoorlogse woonwijk in Utrecht, die grotendeels in de jaren 60 is gebouwd. De wijk ligt aan de westzijde van Utrecht en grenst aan het Amsterdams Rijnkanaal. De wijk kent veel sociale problemen. Met de ontwikkeling van Leidsche Rijn en de aanleg van een nieuwe stadsbrug over het Amsterdams Rijnkanaal, is de positie van Kanaleneiland binnen de stad veranderd. De wijk ligt nu meer tussen het centrum van Utrecht en de nieuwe wijk Leidsche Rijn. De ontwikkeling van Leidsche Rijn biedt daarmee kansen voor Kanaleneiland. Dat is mede aanleiding voor de vernieuwing van Kanaleneiland Centrum.

De opgave voor Kanaleneiland Centrum voorziet in de bouw van ongeveer 1400 nieuwe eengezinswoningen en appartementen. Deze komen in de plaats van circa 500 te slopen

portiekflats. Daarnaast wordt voor de wijk een nieuw cultureel centrum gebouwd. Tevens vindt een vernieuwing van het bestaande winkelcentrum plaats en wordt deze uitgebreid met circa 12.000 m² bvo. Ook wordt het ROC omgebouwd tot een 'community college' en wordt een restaurant met zalencentrum en een nieuw wijkservicecentrum gebouwd. Naast al deze bouwinitiatieven zal ook de openbare ruimte worden vernieuwd. Zo zal de verblijfskwaliteit van de zone langs het Amsterdams Rijnkanaal worden verbeterd en zal een ingrijpende vernieuwing plaatsvinden aan de As van Kanaleneiland. De planning is erop gericht om deze werkzaamheden te realiseren in de periode tussen 2009 en 2015. Zoals de website van het project (www.hetwordtmooi.nl) aangeeft, ondergaat het centrale deel van de wijk hiermee een flinke metamorfose.

De transformatieopgave heeft als doelstelling om de sociaal-economische positie te versterken door het vernieuwen en toevoegen van woningen en voorzieningen in het centrumgebied van Kanaleneiland. In 2003 is daartoe een Masterplan opgesteld. Dit Masterplan voor Kanaleneiland Centrum is het resultaat van de samenwerking tussen de gemeente Utrecht, de twee woningcorporaties Portaal en Mitros, projectontwikkelaar Proper-Stok, het ROC Midden Nederland en Ceylonstaete als eigenaar van het winkelcentrum.

Op afbeelding 3.5 is de transformatieopgave gevisualiseerd zoals die in het Masterplan is opgenomen. Op dit moment is het eerste deelproject, 'De Nieuwe Wereld', in uitvoering. Op deze voormalige sportvelden worden nu circa 250 woningen gerealiseerd. Het tweede deelproject dat gerealiseerd wordt bevindt zich op de locatie waar het ROC was gehuisvest. De nieuwbouw voor het ROC wordt gecombineerd met de bouw van diverse maatschappelijke voorzieningen en is onderdeel van deelproject 3. De deelprojecten 4 en 5 bestaan op dit moment uit flats en eengezinswoningen; na sloop hiervan worden in deze deelprojecten nieuwe woningen gebouwd. Het zesde deelproject bestaat tenslotte uit de vernieuwing en de uitbreiding van het bestaande winkelcentrum.

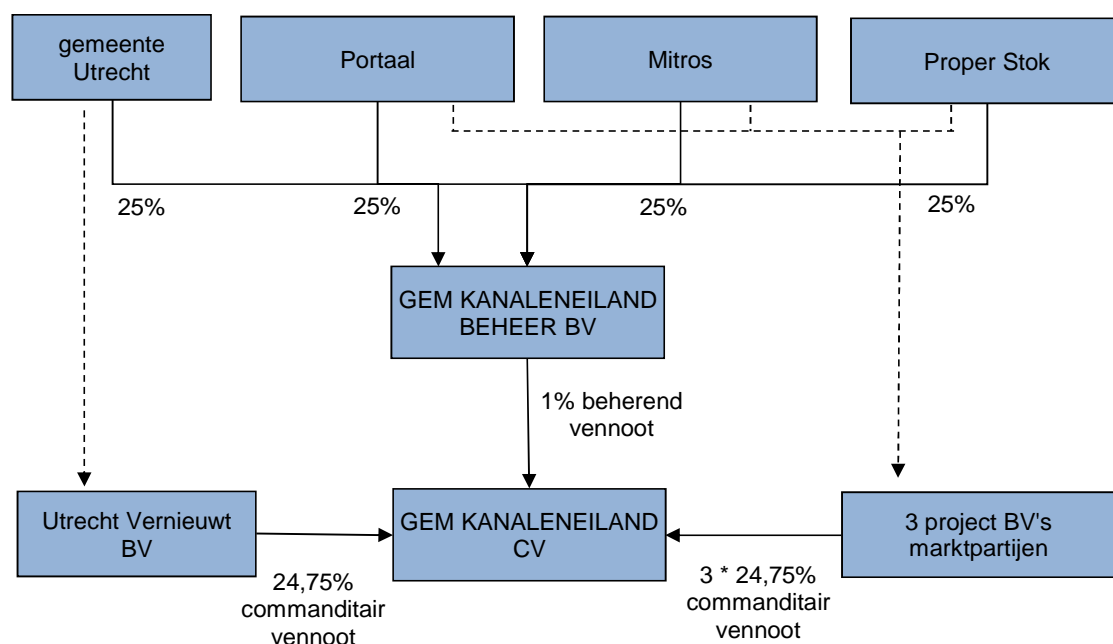


Afbeelding 3.5: vernieuwingsplan Kanaleneiland Centrum (uit: Masterplan)

3.3.2 Samenwerkingsstructuur Kanaleneiland Centrum

samenwerking in juridisch perspectief

De gemeente Utrecht, Portaal, Mitros en Proper-Stok hebben in 2006 gezamenlijk de GEM Kanaleneiland Centrum opgericht.¹⁶ Iedere partij participeert voor 25% in deze GEM, ook de gemeente Utrecht. In vergelijking met andere GEM-organisaties, waar veelal sprake is van 50% deelname aan de GEM, beschikt de gemeente in deze GEM dus niet over de helft van de zeggenschap. Een verklaring hiervoor is dat de partijen al voor de oprichting van de GEM een nauwe samenwerking kende en op die manier vertrouwen hadden opgebouwd. De huidige GEM-directeur geeft aan dat ook de deelname van twee corporaties ertoe heeft bijgedragen dat de gemeente bereid is geweest om niet voor 50% te participeren. De maatschappelijke focus van de corporaties zou een kleinere participatie van de gemeente rechtvaardigen. Daarnaast speelt in de zijlijn mee dat Mitros in het verleden is ontstaan uit het gemeentelijk woningbedrijf. Door de deelname van de corporaties werd de GEM door de gemeente Utrecht als minder bedreigend ervaren. In afbeelding 3.6 is het organogram van de joint venture weergegeven.



Afbeelding 3.6: organogram GEM Kanaleneiland Centrum

Voorafgaand aan de samenwerking was Proper-Stok al meerdere jaren bij het project betrokken als coördinerend ontwikkelaar. Vanwege de marktkennis en het ontwikkelingsprofiel is deze partij destijds via de gemeente en de woningcorporaties bij het project betrokken geraakt. De drie partijen Mitros, Portaal en Proper-Stok hebben samen de OntwikkelingsCombinatie Kanaleneiland (OCK) VOF opgericht, dat zich richt op de

¹⁶ In Kanaleneiland Beheer B.V. participeren de Gemeente Utrecht (25%), Mitros Aska Beheer B.V. (25%), POGB B.V. (25%) en Proper Stok Groep B.V. (25%). Kanaleneiland Beheer B.V. participeert vervolgens voor 1% in de Grond Exploitatie Maatschappij Kanaleneiland C.V.; de stille vennoten van deze C.V. zijn Utrecht Vernieuwt B.V. (24,75%), Mitros Aska B.V. (24,75%), Portaal Kanaleneiland B.V. (24,75%) en Probest II B.V. (24,75%).

ontwikkeling en realisatie van woningbouw binnen het plangebied. Deze drie partijen participeren ieder evenredig met 33% in deze ontwikkelingscombinatie. Proper-Stok treedt binnen die combinatie op als coördinerend ontwikkelaar.

Naast de partijen die in de GEM participeren, bevinden zich in het plangebied twee andere grote eigenaren. Op de eerste plaats is dat Ceylonstaete BV die eigenaar is van het Groot Winkelcentrum Kanaleneiland. Op de tweede plaats is dat de stichting ROC Midden-Nederland. Deze partijen hadden wel meegewerkt bij de totstandkoming van het Masterplan, maar hadden niet de bereidheid om te participeren in een aparte entiteit. Met het oog op de gewenste voortgang van de vernieuwingsplannen, is ervoor gekozen om tussen de partijen die wel in de grondexploitatie wilden deelnemen een GEM op te richten en parallel daaraan met stichting ROC Midden Nederland en Ceylonstaete BV tot separate realisatieovereenkomsten te komen voor de ontwikkeling van hun eigen gronden.¹⁷

samenwerking in financieel perspectief

Bij de GEM Kanaleneiland Centrum wordt gewerkt met een groundbank. De gemeente heeft de gronden van onder andere de sportvelden ingebracht en de corporaties hebben hun woningbezit en de grond ingebracht. Proper-Stok had geen grondeigendom in het gebied, maar heeft zich met eigen vermogen ingekocht in de GEM. De constructie is zodanig opgezet dat alle vier de partijen evenredig in de CV/BV participeren.

Bij het project is een bewuste keuze gemaakt om als eerste een locatie te ontwikkelen die tot op dat moment in gebruik was voor sportvelden. Deze locatie was in eigendom van de gemeente Utrecht. Doordat de grondkosten voor deze eerste vlek beperkt waren, was het mogelijk om al in een vroeg stadium opbrengsten te genereren.

De looptijd van het project is verlengd van 2014 naar 2016. In de laatste fase zal het bestaande winkelcentrum worden uitgebreid. Met Ceylonstaete is als eigenaar van het winkelcentrum inmiddels een overeenkomst gesloten die voorziet in de uitbreiding van het centrum.

samenwerking in organisatorisch perspectief

De directie van de GEM bestaat uit één persoon. Deze is verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van de GEM en het management van de transformatieopgave. Eenmaal per jaar vindt een Algemene Vergadering van Aandeelhouders plaats. Die vergadering is vooral bedoeld om de jaarstukken vast te stellen.

De vier partijen die in de GEM participeren vergaderen op directieniveau met elkaar in een stuurgroep. Tevens neemt de directeur van de GEM deel aan deze vergaderingen. Naast de stuurgroep bestaat er ook een projectgroep, waar onder andere de projectleiders van de verschillende partijen in participeren.

De directeur geeft aan dat de organisatie vrij overzichtelijk is gehouden en dat dit ten goede komt aan de voortgang en de betrokkenheid. Naast de functie van directeur beschikt de GEM Kanaleneiland Centrum over een planeconoom, een controller/administrateur, een civiel-technisch voorbereider en een communicatiemedewerker.

¹⁷ Samenwerkingsovereenkomst Realisatie Vernieuwingsplan Centrumgebied Kanaleneiland, 6 maart 2006.

3.3.3 Samenwerkingsproces Kanaleneiland Centrum

De directeur geeft aan dat de gemeente Utrecht een groot maatschappelijk belang heeft bij de vernieuwing van Kanaleneiland Centrum. Naast de diverse nieuwe ontwikkelopgaven die elders in Utrecht plaatsvinden om de groei van de stad te accommoderen, moet Kanaleneiland bijdragen aan de vernieuwingsopgave van bestaande gebieden in de stad. Het project moet een stap verder worden gebracht en de realisatie mag niet stilvallen. Het op gang brengen en organiseren van de ontwikkeling was dan ook een belangrijke drijfveer in het vernieuwingsproces. De eerste vlek die in ontwikkeling is genomen betreft de locatie van de voormalige sportvelden. Hier kon de ontwikkeling van start gaan omdat de gronden in bezit waren bij de gemeente. Daarnaast waren op deze locatie de grondkosten laag, zodat er gelijk opbrengst kon worden gegenereerd.

Het feit dat de partijen samenwerken in een GEM, heeft volgens de directeur bijgedragen aan de voortgang binnen het project. Hij geeft aan dat hij continu een rol vervult in het speelveld van de deelnemende publieke en private partijen. Dat acht hij nodig in het belang van het 'grondexploitatiebedrijf'. Die noodzaak daartoe blijkt ook uit een eerdere uitspraak van de directeur van Proper-Stok:

“Je moet enorm trekken aan gebiedsontwikkeling. De stadsbesturen wisselen, visies veranderen, onderwijsinstelling fuseren, bewoners van te slopen woningen protesteren. De besluitvorming verloopt zelden snel.”

(P. van der Gugten, directeur Proper-Stok in “Kanaleneiland, voor sociale stijgers”, Volkskrant 21 juli 2008)

De directeur ziet duidelijke meerwaarde dat er een GEM als aparte entiteit is ingesteld. Als voordeel van de GEM wordt gezien dat het beter mogelijk is om partijen te enthousiasmeren en de partijen aan elkaar te knopen. Zo is in de periode van de kredietcrisis zichtbaar geworden dat de focus van partijen meer naar het eigen bedrijf uitgaat en minder is gericht op projecten waarin samen met andere partijen wordt geparticipeerd. In die periode heeft de GEM een duidelijke taak om partijen te blijven enthousiasmeren voor het project. De kans was anders reëel dat de voortgang van het project zou wegvallen en uiteindelijk het voortbestaan van de samenwerking in gevaar zou komen.

Om de partijen goed met elkaar te kunnen verbinden, is het volgens de directeur belangrijk dat er geen vreemde eend in de bijt zit. Daarnaast moet er voldoende oog zijn voor de psychologie van de bedrijven. Dat is makkelijker wanneer de transformatieopgave aansluit bij de core-business van de deelnemende partijen. Partijen die geen binding hebben met gebiedsontwikkeling, zullen naar het oordeel van de directeur van minder toegevoegde waarde zijn.

Een voorbeeld waar het verbindend vermogen vanuit de GEM is ingezet betreft de constructie waarbij corporaties als vangnet fungeren voor projecten waar koopwoningen niet verkocht zouden worden. Als er onvoldoende voorverkoop is, kan op deze manier toch gestart worden met de bouw omdat de corporaties bereid zijn een deel van de niet-verkochte woningen over te nemen. Tezamen met subsidie van de provincie is een soort 'revolving fund' gevormd. Op die manier is het mogelijk gebleken om de productie op gang te houden. De corporaties willen deze regeling niet uitbreiden, maar hun aantal waar de afspraak voor geldt, blijft wel overeind staan en kan dus worden doorgeschoven naar volgend project. Dit biedt de mogelijkheid dat op risico met de bouw kan worden gestart. De directie wijst op het belang om 'aan de gang te blijven' en te voorkomen dat de ontwikkeling stilvalt. Het is nodig dat er omzet gedraaid wordt.

In Kanaleneiland zal een deel van de woningen worden gesloopt en vervangen door nieuwbouw. Dat betekent dat voor veel huidige bewoners herhuisvesting moet worden geregeld. De GEM heeft geen officiële taak bij de sociale component van de vernieuwingsopgave. De sociale opgave die aan de transformatie is verbonden wordt opgepakt door de corporaties. Op stedelijk niveau zijn daarover tussen de gemeente Utrecht en de woningcorporaties afspraken gemaakt.

Binnen het plangebied is een initiatief ontplooid om de flats die gesloopt gaan worden tijdelijk te benutten voor kleine bedrijven, starters in de creatieve sector en zakelijke dienstverlening. Dit initiatief, met de naam 'Eiland 8' is gestart door de corporaties Mitros en Portaal. Naast het tijdelijk gebruik van leegstaande flats, draagt dit initiatief ook bij aan de placemaking van Kanaleneiland Centrum. Met dit voorbeeld is te zien dat het inzetten van het inspirerend vermogen niet alleen door de GEM plaatsvindt, maar ook door de afzonderlijke partners geschiedt. Die placemaking komt ook tot uitdrukking in de pogingen die worden ondernomen om allochtone bewoners te stimuleren om nieuwe ondernemingen in het gebied te starten.

In de planvorming is duidelijk een switch te zien tussen de hoogtijperiode en de huidige tijd. Zo zijn er bijvoorbeeld meer eengezinswoningen gepland en neemt het aantal appartementen af. Aanvankelijk lag het accent op productie stampen, nu is de ontwikkeling meer organisch. De directeur geeft aan dat ontwikkelingen nu vaak beginnen door eerst goed te kijken wat voor parkeercapaciteit een ontwikkelingsvlek heeft. Op basis daarvan wordt dan mede het programma bepaald. In een ander deel van Kanaleneiland Centrum wordt gewerkt aan woonmilieus die meer aansluiten bij de allochtone bevolkingsgroepen. Hierbij wordt de ontwerper niet door de GEM ingehuurd van een extern bureau, maar krijgt de stedenbouwkundige van de gemeente Utrecht in opdracht van de GEM een rol toebedeeld. Op deze manier wordt geprobeerd om optimaal de capaciteit van de moederorganisaties te benutten.

3.4 Alkmaar Nieuwoverstad

3.4.1 Transformatie van verouderd bedrijventerrein

Overstad is een locatie van 32 hectare groot en grenst aan de noordkant van het historische centrum van Alkmaar. In de 20^e eeuw heeft deze locatie zich geleidelijk ontwikkeld van agrarisch gebied tot bedrijventerrein. Vanaf de tachtiger jaren vestigde zich in Overstad de eerste grootschalige detailhandel. Op dit moment is Overstad vooral bekend vanwege de daar aanwezige woonwinkels. Typerend zijn de grote kavels, de aaneengesloten percelen en de bebouwing die vooral bestaat uit bedrijfsruimten, hallen, winkels en showrooms. Het gebied toont een rommelige indruk, met veel versnipperde parkeerterreinen en onlogische routes (zie ook afbeelding 3.7). Het grondeigendom binnen Overstad is verdeeld over ruim 40 grondeigenaren.

In 2004 werd een planproces gestart waarbij de gemeente Alkmaar samen met enkele belangrijke grondeigenaren een plan voor de transformatie ging opstellen. Aanvankelijk was de opzet van de gemeente om met de zittende grondeigenaren een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij op te richten. In deze constructie zouden de eigenaren hun grond in de ontwikkelingsmaatschappij inbrengen en op basis van een bouwplan de grond er weer uithalen, met verrekening van kosten en opbrengsten op basis van het programma. Gezien het financieel tekort dat werd voorzien bij deze transformatieplannen, bleek er bij de grondeigenaren geen draagvlak te bestaan om deel te nemen in een gezamenlijke ontwikkelingsmaatschappij. De gemeente heeft daarop de regie genomen en heeft in 2006 onder andere een marktorientatie uitgevoerd en een Masterplan opgesteld.



Afbeelding 3.7: typerend beeld van huidige situatie in Overstad

Het door de gemeente opgestelde Masterplan voorziet in de transformatie van het verouderde bedrijventerrein Overstad naar een binnenstedelijk gebied met diverse woon-, werk en winkelfuncties. De huidige plannen voorzien in de bouw van circa 2.000 woningen, circa 85.000 m² commerciële functies (voornamelijk detailhandel), een integrale parkeeroplossing en enkele grote infrastructurele werken. De doelstelling is dat Overstad uiteindelijk samen met de historische kern van Alkmaar één centrum gaat vormen. Bij het Masterplan is uitgegaan van een doorlooptijd van 15 jaar.

Met het oog op risicospreiding, marktkennis, en ondernemerschap heeft de gemeente Alkmaar besloten om een marktpartij te selecteren voor de uitvoering van de gebiedsontwikkeling. De voorkeur ging er daarbij al naar uit om tussen de gemeente en marktpartij een CV/BV-constructie op te zetten (Visser en Fortuin, 2010). Dat het financieel motief een belangrijke rol heeft gespeeld blijkt uit een raadsvoorstel uit 2009: *“het grote tekort op de grondexploitatie is één van de belangrijkste argumenten geweest om voor de ontwikkeling van Overstad een samenwerkingspartner te vinden”* (gemeente Alkmaar, 2009: pagina 5).

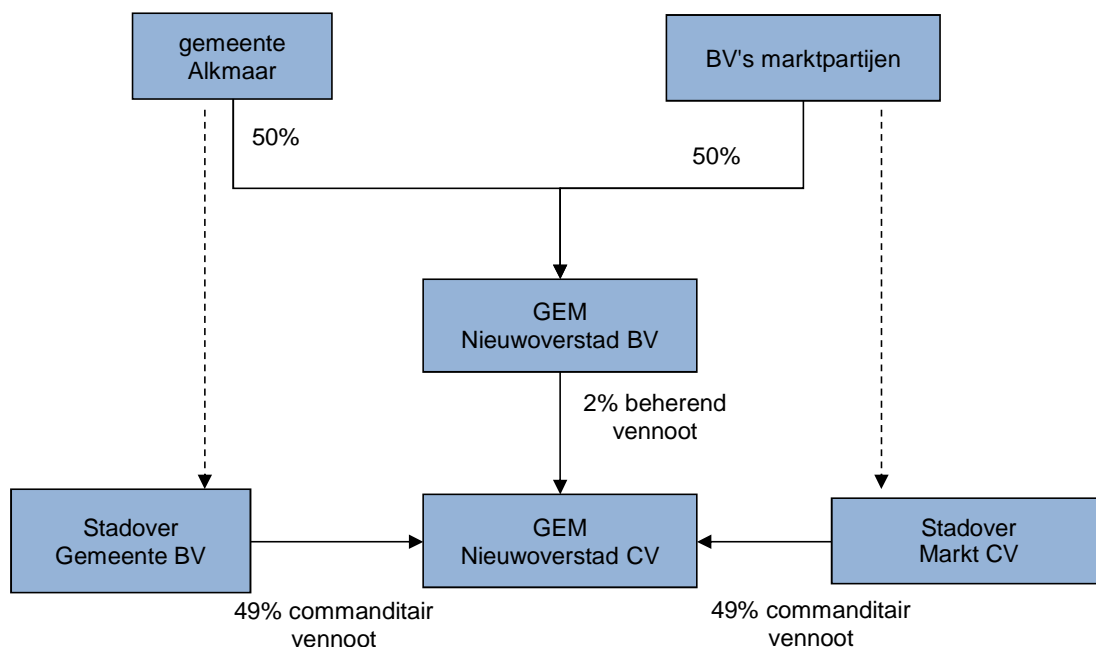
De gemeente is in 2007 gestart met een Europese aanbesteding van de gebiedsontwikkeling op basis van een concurrentiegericht dialog. In deze aanbestedingsprocedure is aan vijf (combinaties van) marktpartijen gevraagd om een visie op de opgave te geven. Uiteindelijk hebben drie marktpartijen van de gelegenheid gebruik gemaakt om in een volgende ronde een plan in te dienen. Dat plan was gebaseerd op de eerder door de gemeente opgestelde concepten van het structuurplan, het beeldkwaliteitsplan en de samenwerkingsovereenkomst. Begin 2009 eindigde de aanbesteding met de gunning aan een consortium van vier marktpartijen: woningcorporatie Ymere, Volker Wessels Vastgoed, Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij en BNG Gebiedsontwikkeling.

3.4.2 Samenwerkingsstructuur Nieuwoverstad

samenwerking in juridisch perspectief

Op 30 juni 2009 is een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de gemeente Alkmaar en het consortium bestaande uit woningcorporatie Ymere Ontwikkeling BV, Volker Wessels Vastgoed BV, Ballast Nedam Ontwikkelingsmaatschappij BV en BNG Gebiedsontwikkeling BV. De partijen hebben in maart 2010 voor Nieuwoverstad samen een GEM opgericht. In de GEM participeert de gemeente Alkmaar voor 50%; de vier marktpartijen hebben ieder 12,5% van de aandelen.

De gemeente Alkmaar bezit voorts 100% van de aandelen in Stadover Gemeente BV. Deze BV neemt voor 49% deel in GEM Nieuwoverstad CV. De overige 49% van de aandelen zit bij de marktpartijen. Nieuwoverstad BV neemt als behorend vennoot voor 2% deel in Nieuwoverstad CV (Gemeente Alkmaar, 2010). In afbeelding 3.8 is het organogram van de GEM Nieuwoverstad weergegeven.



Afbeelding 3.8: Organogram GEM Nieuwoverstad

samenwerking in financieel perspectief

Bij de oprichting van de GEM hebben zowel de gemeente als de private partijen een eerste bedrag gestort, zodat de GEM voor de eerste periode de beschikking had over eigen vermogen. Wanneer de GEM meer financieringsbehoefte heeft, zullen partijen eerst conform afspraak geld bijstorten. Mocht op een later moment nog meer financiering nodig zijn, dan bestaat de mogelijkheid dat de GEM direct geld op de kapitaalmarkt leent. Een andere mogelijkheid is dat de GEM geld leent via de gemeente. In dat geval zal volgens de directeur gewerkt worden met een opslag, waarbij wordt overwogen om deze in een gemeentelijk fonds te storten en vervolgens te benutten voor infrastructurele werken in het gebied.

De meeste investeringen voor de GEM betreffen op dit moment nog de kosten voor personeel, organisatie en kantoor. Ten aanzien van bijvoorbeeld verwerving of civieltechnische werkzaamheden zijn nog nauwelijks uitgaven gedaan. De reeds verworven gronden zaten, deels al voor de oprichting van de GEM, bij de gemeente. Op dit moment zijn

de verworven gronden nog steeds bij de gemeente gestald. De gronden blijven bij de gemeente in eigen portefeuille tot het moment van bouwrijp maken. De rentelasten die hieraan zijn verbonden worden door de GEM vergoed bij de overdracht van die gronden. De partijen hebben afgesproken om als leidend motief te hanteren dat de grondrouting zo fiscaal gunstig mogelijk plaatsvindt.

In het gebied Nieuwoverstad zijn diverse zelf-realisatoren actief. Zo heeft bijvoorbeeld de bestaande woon- en interieurwinkel Van Til plannen in ontwikkeling voor een nieuwe woonmall en ontwikkelen andere partijen plannen voor nieuwe detailhandel en woningen. Het is de bedoeling dat met al deze partijen (exploitatie)overeenkomsten worden afgesloten en afspraken worden gemaakt voor een exploitatiebijdrage die, direct of indirect via de gemeente, uiteindelijk ten goede komt aan de GEM. Een voorbeeld hiervan is de overeenkomst die in 2010 is afgesloten met MAB Development en IPMMC Vastgoed voor enkele vastgoedontwikkelingen binnen het project. Met deze overeenkomst is geregeld dat MAB de nieuwe huisvesting voor de Hogeschool INHolland gaat bouwen en een groot programma aan winkels (nieuw en te herontwikkelen) en studentenwoningen gaat realiseren. Door dit soort ontwikkelingen hebben de private partners in de GEM geen rendement in het vooruitzicht op de vastgoedontwikkelingen in het project.

De directie van de GEM is zich ervan bewust dat de balans tussen de grondexploitatie en de verschillende vastgoedexploitaties nauwlettend in het oog moet worden gehouden. Naarmate er namelijk meer zelfrealisatoren actief zijn, hebben de private partners in de GEM vanuit hun hoedanigheid als opstalontwikkelaar minder verdiensten uit de vastgoedexploitatie, terwijl zij wel delen in het risico in de grondexploitatie van het gebied.

samenwerking in organisatorisch perspectief

Binnen de joint-venture vervult Nieuwoverstad BV een belangrijke rol bij de transformatie van Nieuwoverstad. Deze gezamenlijke BV zet daarbij in op het winnen van het vertrouwen bij de verschillende partijen, het behouden van het bestaande draagvlak en het promoten van het gebied.

De organisatie van Nieuwoverstad BV kent twee directeuren. Eén directeur was voorgedragen door de gemeente en één directeur was voorgedragen door het consortium. De beide personen zijn in dienst bij respectievelijk de gemeente Alkmaar en bij de woningcorporatie Ymere en waren allebei intensief betrokken geweest bij de oprichtingsfase van de GEM. Er is bij de oprichting van de GEM bewust voor gekozen om met twee directeuren te werken, zodat zowel de gemeente als de marktpartijen optimaal zijn aangehaakt bij de GEM en de specifieke belangen vanuit de verschillende achterbannen goed met elkaar kunnen worden verbonden. Begin 2011 heeft een wisseling binnen de directie plaatsgevonden, waarbij een nieuw persoon de rol vervult van directeur vanuit de publieke zijde. De directeur die in 2010 op voordracht van de marktpartijen is gestart, heeft in juni 2011 afscheid genomen. Het consortium zal hiervoor een vervanger voordragen.

In de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA) nemen twee personen deel vanuit de gemeente en zijn twee personen afgevaardigd vanuit het consortium van vier marktpartijen. Voorafgaand aan de AVA vindt zowel binnen de gemeente als binnen het consortium een vergadering van de stuurgroep plaats. Daarin wordt het voorstel van de directie aan de AVA besproken. Naar aanleiding van de bespreking in de stuurgroep(en) wordt een voorstel aangepast, uitgesteld of doorgezet naar de AVA.

Bij de ontwikkeling van Nieuwoverstad wordt voor de kwaliteitsbewaking gebruik gemaakt van een stedenbouwkundig supervisor en een sociaal supervisor.

3.4.3 samenwerkingsproces Nieuwoverstad

Nieuwoverstad BV is verantwoordelijk voor een snelle transitie van Overstad tot een levendig en aantrekkelijk stadsdeel van Alkmaar. Het organiserend vermogen van de joint-venture is daartoe niet alleen gericht op het sturen van processen binnen de publieke en private partijen die in de GEM participeren, maar richt zich voor een belangrijk deel ook op de zittende eigenaren in het gebied. De directeur geeft aan dat vanuit de GEM een intensief netwerk wordt onderhouden met onder andere de zittende eigenaren in het gebied. Die relatie is volgens hem van essentieel belang om ervoor te zorgen dat ontwikkelings-initiatieven in kwalitatieve en financiële zin bijdragen aan de ontwikkeling van Nieuwoverstad.

De 'naar buiten gerichte blik' blijkt ook duidelijk uit de visie die op de website is beschreven over de organisatie van het project:

“Onze samenleving verandert steeds meer in de richting van een informatie- en netwerksamenleving. Hiërarchische structuren worden langzaam maar zeker vervangen door flexibeler netwerkmodellen, die sneller kunnen inspelen op de organisatorische behoeften van dit moment. Het projectbureau stimuleert grondeigenaren, ondernemers, bewoners, gebruikers, experts van gemeente en consortium, maar ook investeerders en ontwikkelaars om elkaar te ontmoeten en samen plannen uit te werken. Dit betekent kennis delen, efficiëntie, open netwerken, vertrouwen, interactie en verbondenheid.”
(citaat van website www.nieuwoverstad.nl)

De directeur schetst dat in het besluitvormingstraject tussen de publieke en private partijen soms gestuurd moet worden op divergerende opvattingen en er geschakeld moet worden tussen meerdere niveaus. Bij dat proces om partijen met elkaar te verbinden dient in ogenschouw te worden genomen dat de vier private partijen die in de GEM participeren tot het moment dat zij de samenwerking met de gemeente zijn aangegaan, geen of nauwelijks andere projecten binnen Alkmaar hadden lopen. Nu enkele van die partijen naderhand ook voorzichtig zijn gaan investeren in andere projecten in Alkmaar, is volgens de directeur zichtbaar dat dit bijdraagt aan een verdere groei van het vertrouwen en de binding tussen partijen.

Zichtbaar is dat de kredietcrisis ook impact heeft op de wijze waarop het proces van planontwikkeling gestalte krijgt. De projectorganisatie zoekt naar een nieuwe manier van werken, organiseren en samenwerken. Die nieuwe manier is niet gebaseerd op een vastgesteld masterplan, maar op een open proces waarbij wordt aangehaakt op initiatieven uit de omgeving. De directie van Nieuwoverstad BV geeft daarbij aan dat wordt gestuurd op het zelforganiserend vermogen, en minder op 'bestuurlijke topbeslissingen'¹⁸. De projectorganisatie richt zich erop dat de investeringen vanuit de GEM ertoe leiden dat anderen geïnteresseerd raken tot vervolginvesteringen.

Het hiervoor geschetste adaptief vermogen kan verder worden geïllustreerd aan de hand van onderstaand citaat, afkomstig uit een interview met de GEM-directeur in het Alkmaars Nieuwsblad:

“We moeten ook veel kleinschaliger denken. We zijn van het idee afgestapt om grote lappen grond te ontwikkelen. We moeten in kleine brokjes denken. Wel

¹⁸ nieuwsbrief Nieuwoverstad van 8 oktober 2010, beschikbaar via de website www.nieuwoverstad.nl

houden we aan het ambitieniveau vast, maar hoe Overstad er over achttien of twintig jaar uitziet? Vast heel anders dan we nu denken. Het is een proces dat nooit stilstaat, dus we pakken het stukje voor stukje aan."

(citaat uit Alkmaars Nieuwsblad 26 januari 2011, 'geduldig puzzelen op Overstad').

Het aanhaken op initiatieven uit de omgeving heeft wel een keerzijde. De directeur geeft aan dat het succes van de GEM daardoor heel sterk bepaald wordt door externe partijen die zelf plannen willen realiseren maar geen deel uitmaken van de GEM. Hij verklaart dat het daardoor van essentieel belang is om een intensief netwerk met die externe partijen te onderhouden. Het verlenen en ontvangen van steun van de grote bedrijven die zelf aan de slag willen is dus van steeds grote betekenis geworden voor de GEM.

Vanuit de joint-venture wordt sterk gestuurd op het stimuleren van diverse creatieve initiatieven. Zo is de GEM betrokken bij Club Caas (creatief Alkmaar als stadsontwikkelaar), een virtuele ontmoetingsplek voor iedereen die een eigen creatief bedrijf wil starten of bijvoorbeeld wil meedenken over cultuur in Nieuwoverstad. Daarnaast worden enkele oude magazijnen onder de naam 'Hallén van Alkmaar' beschikbaar gesteld voor tijdelijke programmering. Het inzetten van dit inspirerend vermogen heeft volgens de directeur nog niet tot aantoonbare meerwaarde in financiële zin geleid, maar heeft wel bijgedragen aan een positieve beeldvorming over de transformatie van Nieuwoverstad.

4 ANALYSE VAN DE ONDERZOEKSRISULTATEN

4.1 Toegepaste methode bij de analyse

In dit vierde hoofdstuk vindt een analyse plaats van de resultaten die uit de casestudies naar voren zijn gekomen op basis van het theoretisch kader. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden de resultaten van een cross-case analyse in een tabel gepresenteerd. In deze tabel worden de vier cases onderling vergeleken op de variabelen die in het sturingsperspectief zijn opgenomen. In de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk vindt vervolgens een verdere verdieping van de analyse plaats. In dat deel wordt achtereenvolgens nader ingegaan op de samenwerkingsstructuur en het samenwerkingsproces.

De analyse is gebaseerd op de onderzochte cases Waalsprong (Nijmegen), Vathorst (Amersfoort), Kanaleneiland Centrum (Utrecht) en Nieuwoverstad (Alkmaar). De uitkomsten van de analyse zijn dan ook gebaseerd op deze cases en hadden anders kunnen zijn indien andere of meer cases zouden zijn onderzocht.

Bij de verdieping die in de tweede en derde paragraaf van dit hoofdstuk aan de orde komt, worden ook de resultaten betrokken van twee expertinterviews die hebben plaatsgevonden. Het eerste expert-interview heeft plaatsgevonden met de heer ir. M.G.J. van Duijn, die als directeur van Heijmans Vastgoed BV betrokken is bij diverse binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen en daarnaast aan verschillende joint-ventures is verbonden als statutair directeur of aandeelhouder. Het tweede expert-interview heeft plaatsgevonden met de heer ing. K. Salomons die meerdere jaren werkzaam is geweest als statutair directeur van een joint-venture en onder andere ook verantwoordelijk is voor het projectmanagement van de transformatie van een havengebied. De expertinterviews zijn in dit onderzoek benut om 'case-overstijgend' te kijken naar de rol van publiek-private samenwerking bij de nieuwe transformatieopgave.

4.2 Cross-case analyse

In de tabel die is opgenomen als afbeelding 4.1 worden de vier cases onderling vergeleken, waarbij in beeld wordt gebracht op welke wijze bij de cases invulling wordt gegeven aan de variabelen uit het sturingsperspectief. Op de horizontale as zijn de vier cases weergegeven, waarbij een onderverdeling is gemaakt naar buitenstedelijke en binnenstedelijke cases. Op de verticale as zijn de sturingsvariabelen opgenomen, waarbij de onderverdeling tussen samenwerkingsstructuur en samenwerkingsproces wordt gehanteerd.

		BUITENSTEDELIJK		BINNENSTEDELIJK	
		Nijmegen Waalsprong	Amersfoort Vathorst	Utrecht Kanaleneiland Centrum	Alkmaar NieuwOverstad
SAMENWERKINGSSTRUCTUUR	juridische opzet	CV/BV. Gemeente 50% en marktpartijen (inclusief corporaties) 50%. Partijen hadden al relatie.	CV/BV. Gemeente 50% en consortium 50%. Partijen hadden al lange relatie voordat GEM werd opgericht.	CV/BV. Gemeente 25% en markt 75% (waarvan 50% bij twee corporaties). Ontwikkelaar gezocht voor marktkennis.	CV/BV. Gemeente 50% en consortium 50%. Concurrentie-gerichte dialoog. Partners zijn nieuw voor elkaar.
	financiële opzet	Grondopbrengsten vooral uit grond-verkoop. Nu hoge rentelasten vanwege grote grondpositie. Aanpassingen om grondexploitatie dicht te rekenen.	Ontwikkeling is vergevorderd zodat opbrengsten zijn gegenereerd om enige tegenslag op te vangen.	Slim faseren en starten met locaties met weinig kosten die ingebracht zijn door partners in de GEM. Met partijen die zelf realiseren wordt een overeenkomst gesloten.	Veel gronden bij derden die zelf gaan ontwikkelen. GEM ontvangt bijdrage in exploitatie.
	organisatorische opzet	Aandeelhouders en eenhoofdige directie. De organisatie is de laatste jaren verder gestroomlijnd. Veel continuïteit.	Aandeelhouders en tweehoofdige directie. Zeer veel continuïteit in personele bezetting op sleutelposities. Sterke regierol OBV.	Aandeelhouder en eenhoofdige directie. Veel continuïteit. Organisatie "lean en mean".	Aandeelhouders en tweehoofdige directie. Samenwerking pril en moet nog groeien. Veel wisseling binnen directie.
SAMENWERKINGSPROCES (management)	organiserend vermogen	Processturing op de vervaardiging van plannen door derden en de toetsing daarvan door de publieke partij. Ook opereren binnen publieke en private domein.	Dominante en sterk sturende rol OBV als locatie-ontwikkelaar. Veel management is gericht op processen in publieke en private domein	Sturen op voortgang en resultaat. Afstemming tussen planproces en besluitvorming. Vooral fysieke component; sociale component door corporaties.	Resultaat sterk afhankelijk van derden en zelfrealisatoren. Focus daarom voor groot deel gericht op bedrijven/realisatoren in plangebied.
	verbindend vermogen	Zorgen voor goede balans tussen publiek en privaat.	Gezamenlijkheid in ontwikkeling vinden. Goede basis door wijze waarop marktpartijen zijn geselecteerd. Cultuur van geven en nemen.	Meerwaarde corporaties verbinden met politieke doelen en met toegevoegde waarde ontwikkelaar	veel relaties naar zittende eigenaren in gebied en zelfrealisatoren
	inspirerend vermogen	Inspiratie vooral in planvorming om enthousiasme bij partijen te houden.	Placemaking, onder andere door investeringen in kunst en cultuur.	Partners in de GEM enthousiasmeren door te sturen op resultaten.	Sterke focus op creatieve ontwikkelingen en stimuleren van investeringen.
	adaptief vermogen	Door stagnatie en crisis nu zoeken naar andere manieren van ontwikkelen. Omslag naar meer flexibele en organische aanpak. Veel energie in dichtrekenen grondexploitatie.	Latere einddatum en verandering van markt vraagt om aanpassing van plannen.	Strak Masterplan, maar toch noodgedwongen flexibeler inspelen op markt.	Inhaken op initiatieven die vanuit de omgeving komen. Geen strak kader. Meebewegen met dynamiek van omgeving.

Afbeelding 4.1: cross-case analyse

4.3 Structuurkenmerken van het sturingsperspectief

Deze paragraaf geeft van de vier onderzochte cases een analyse van de samenwerkingsstructuur. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de juridische opzet, de financiële opzet en de organisatorische opzet.

4.3.1 Juridische opzet op verschillende manieren ingekleurd

Bij alle vier de onderzochte cases is de GEM juridisch vormgegeven met een CV/BV-constructie. Daarbij is ook zichtbaar dat deze constructie zodanig is opgezet dat de deelnemende partijen optreden als commanditaire vennoot met tussenkomst van een aparte project-BV. Het voornaamste motief voor deze constructie lijkt inderdaad, zoals in hoofdstuk twee al is beschreven, de mogelijkheid om de aansprakelijkheid te beperken en fiscaal gunstig te opereren. In de hoofdopzet vertonen de cases dus verwantschap met elkaar en is er geen verschil waarneembaar tussen de oude generatie buitenstedelijke GEM's en de nieuwe generatie binnenstedelijke GEM's. Bij nadere analyse zijn echter wel verschillen tussen de cases te onderkennen.

Een eerste verschil in de juridische opzet van de onderzochte cases is de wijze waarop de partnerkeuze plaatsvindt, voorafgaand aan de vorming van een GEM. Bij de projecten Waalsprong, Vathorst en Kanaleneiland is een juridische structuur gevormd tussen partijen die al op een of andere wijze aan het project waren verbonden of door de publieke partij gericht zijn uitgenodigd vanwege goede ervaringen uit het verleden. Bij Vathorst is duidelijk te zien dat de gemeente sterke regie heeft gevoerd bij de keuze van de partners. Daar is gekozen voor partijen waar bij eerdere projecten goede ervaringen mee zijn opgebouwd. Die partijen vervullen al een grote rol binnen de gemeente en over en weer waren veel en goede contacten. Bij Kanaleneiland Centrum is ook te zien dat de samenwerking tot stand is gekomen tussen partijen die elkaar al lange tijd kennen en diverse dossiers delen. In die situatie is de CV/BV opgezet met twee lokale woningcorporaties en een marktpartij die al meerdere jaren als coördinerend ontwikkelaar aan het project was verbonden. Dit is anders geregeld bij NieuwOverstad. Daar heeft de gemeente Alkmaar een aanbestedingsprocedure doorlopen, waar uiteindelijk de partnerrol in de GEM is gegund aan een consortium waar de gemeente nog geen relatie mee had. Tot op dat moment hadden deze partijen geen tot nauwelijks een rol in Alkmaar.

Een tweede verschil in de juridische opzet is de mate waarin de publieke partij deelneemt in de GEM. Bij drie van de onderzochte cases neemt de gemeente voor 50% deel in de GEM. Bij Kanaleneiland Centrum participeert de gemeente voor 25% in de GEM. Dit is deels te verklaren doordat van de drie andere aandeelhouders er twee een woningcorporatie zijn. Eén van die corporaties is ooit ontstaan uit het gemeentelijke woningbedrijf.

Bij de juridische opzet is als derde verschil te benoemen de wijze waarop de marktpartijen als aandeelhouders vertegenwoordigd zijn. Bij de cases Waalsprong, Vathorst en Kanaleneiland zijn alle private partijen vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Bij Nieuwoverstad is het consortium van vier partijen met twee leden vertegenwoordigd in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders.

Bij de analyse van de verschillende cases is dus zichtbaar dat de toegepaste CV/BV-constructie op onderdelen verschillend wordt ingekleurd.

Grondeigendom heeft wel meegespeeld bij de totstandkoming van de PPS, maar is niet van doorslaggevende betekenis geweest. In de situatie van Vathorst is door de gemeente

doelgericht gewerkt aan een samenwerkingsverband met private partijen waar goede ervaringen mee waren opgedaan. De meeste partijen hadden een aanzienlijke grondpositie, maar er is ook een marktpartij toegetreden die nauwelijks gronden in bezit had. Bij deze partij bleek de goede verstandhouding uit het verleden, vertrouwen en deskundigheid belangrijker te zijn. Tegelijkertijd is bij de start van Vathorst een andere marktpartij, die wel gronden in bezit had, buiten de samenwerking gehouden. Bij de case Kanaleneiland Centrum is Proper-Stok participant in de GEM terwijl deze partij geen positie had. Deze is als coördinerend ontwikkelaar betrokken vanwege de marktkennis en deskundigheid. Bij Alkmaar Nieuwoverstad is te zien dat een consortium van partijen is gekozen die geen grondpositie hadden. Via een concurrentiegericht dialogo zijn deze partijen gekozen.

4.3.2 Financiële opzet voor binnenstedelijke GEM is anders

Een analyse van de financiële opzet van de joint-ventures maakt duidelijk dat deze sterk wordt bepaald door de wijze waarop het grondeigendom is georganiseerd. Tot enkele jaren geleden stond bij veel gebiedsontwikkelingen het streven centraal om controle over de grond te hebben. Op die wijze zijn bijvoorbeeld bij Waalsprong en Vathorst met flinke voortvarendheid de benodigde gronden verworven. Zo is bij Waalsprong nu 97% van de gronden verworven. Daarbij is de keuze gemaakt om de gronden te stallen bij de publieke partij: het juridisch eigendom van de gronden berust bij de gemeente Nijmegen en het economisch eigendom zit bij de GEM Waalsprong. De rentelasten komen in dat geval voor rekening van de GEM. Gezien de omvangrijke hoeveelheid grond die nog niet is uitgegeven, heeft de GEM te maken met aanzienlijke rentelasten in de grondexploitatie.

Uit de expertinterviews komt duidelijk naar voren dat de financiering van de gronden bij toekomstige transformatieopgaven een moeilijk vraagstuk gaat worden. Marktpartijen die beursgenoteerd zijn of waar de bank een belangrijke rol speelt in de bedrijfsvoering willen de gronden liever niet lang op de balans hebben staan. In de regel willen deze bedrijven dat de gronden binnen enkele jaren tot productie leiden. De planhorizon die veelal wordt gehanteerd bij binnenstedelijke transformatieopgaven, maakt het lastig om op korte termijn een eventuele grondpositie te gelde te maken.

Een analyse van de onderzochte cases wijst verder uit dat bij de nieuwe binnenstedelijke transformatieopgaven ook veranderingen optreden in het verdienmodel van de joint-venture. Bij de oudere generatie joint-ventures voor buitenstedelijke woningbouw is te zien dat de opbrengsten voornamelijk worden gegenereerd uit de productie en verkoop van bouwrijpe grond. Die gronduitgifte geschiedt in dat geval door de GEM, waarbij de gronden worden verkocht aan marktpartijen die hun focus hebben op de ontwikkeling en/of realisatie van het vastgoed, zoals woningen. In het merendeel van de gevallen zijn deze marktpartijen ook aandeelhouder in de GEM. Zij hebben op die manier zowel belang in het resultaat van de GEM als, met een andere pet op, in het resultaat van de opstalontwikkeling. Het perspectief op rendement in de opstalontwikkeling of het zicht op continuïteit van de bouwproductie sterkt de verbondenheid met de GEM.

Op basis van de cases Kanaleneiland Centrum en Nieuwoverstad is te zien dat bij de nieuwe binnenstedelijke transformatieopgaven verhoudingsgewijs veel ontwikkelingen door derden en/of zelfrealisatoren plaatsvinden. De joint-venture speelt daarbij geen rol in de grondrouting, want de gronden zijn al in bezit van de partij die tot zelfrealisatie overgaat. In deze situatie wordt gewerkt met exploitatieovereenkomsten, waarbij de zelfrealisator een financiële bijdrage levert die ten goede komt aan de grondexploitatie. De GEM genereert hiermee wel inkomsten, maar de partijen in de GEM blijven het risico van de grondexploitatie dragen. Naarmate er meer vastgoedontwikkelingen door derden plaatsvinden, concentreert

de rol van de private partijen in de GEM zich meer op de grondexploitatie. Eventuele verliezen of lage rendementen kunnen minder worden gecompenseerd door opbrengsten uit de ontwikkeling of realisatie van vastgoed. Bij de case Kanaleneiland Centrum treedt deze situatie onder andere op met de eigenaar van het winkelcentrum die wel tot vernieuwing van het winkelcentrum wenst over te gaan, maar niet in de GEM participeert. Bij de case Alkmaar Nieuwoverstad doet deze situatie zich voor bij deelontwikkelingen van bijvoorbeeld MAB en de Hogeschool INHolland.

4.3.3 Organisatorische opzet in de vorm van een aparte onderneming

De gekozen juridische opzet, heeft ook zijn weerslag op de opzet van de organisatie. Alle onderzochte cases kennen een opzet met aandeelhouders en een directie. Bij de Waalsprong en bij Kanaleneiland wordt de GEM geleid door een eenhoofdige directie. Bij zowel Vathorst als Nieuwoverstad wordt gewerkt met een tweehoofdige directie. Bij de twee laatstgenoemde cases is telkens één directeur op voordracht van de publieke partij en één directeur op voordracht van de private partijen. Bij Vathorst is waarneembaar dat beide directeuren een gedeelde focus hebben op zowel de publieke als private partijen. In de case Nieuwoverstad hebben de directeuren de focus iets meer dan in Vathorst verdeeld naar de publieke en private partijen.

Bij de onderzochte cases komt duidelijk naar voren dat er gezocht wordt naar een efficiënte inrichting van de organisatie. Zo is bij de Waalsprong besloten om de eerder ingestelde Raad van Commissarissen te beëindigen vanwege de dubbele beslissingsstructuur. Verder is zichtbaar dat de Algemene Vergadering van Aandeelhouders zich bij alle cases steeds meer gaat richten op bedrijfsmatige aspecten en er voor de inhoudelijke sturing een stuurgroep wordt ingesteld. Ter voorbereiding op die stuurgroep functioneert in dat geval een projectgroep. Bij zowel Waalsprong, Vathorst, Kanaleneiland Centrum als Nieuwoverstad wordt met een stuurgroep gewerkt.

Uit de casestudies blijkt eveneens dat het als voordeel wordt ervaren wanneer de publiek-private samenwerking wordt aangestuurd vanuit een afzonderlijke entiteit of onderneming. Het project wordt daarmee meer verzelfstandigd en losgemaakt van de moederorganisaties. Wanneer de moederorganisaties, bijvoorbeeld in tijden van crisis, naar binnen zijn gekeerd, kan de aparte entiteit zich daaraan onttrekken. De entiteit heeft een eigen verantwoordelijkheid om te sturen op voortgang en resultaat. Met de instelling van een aparte onderneming is ook waarneembaar dat het project bedrijfsmatiger wordt aangestuurd. Het staat meer 'op afstand' en is minder onderhevig aan de dagelijkse dynamiek van de moederorganisaties.

Het is goed om te constateren dat dit ook een keerzijde heeft. Vanuit een andere optiek bezien kan de zelfstandige positie die de joint-venture inneemt, en de afstand die gecreëerd wordt richting bijvoorbeeld de gemeenteraad, namelijk tot discussies leiden over de democratische legitimiteit met betrekking tot de publieke participatie in een privaat georiënteerde setting.

4.4 Proceskenmerken van het sturingsperspectief

4.4.1 Organiserend vermogen om actief te sturen in publiek en privaat domein

De onderzochte cases maken zichtbaar dat de joint-ventures een leidende rol spelen in de aansturing van de planontwikkeling en planrealisatie. Wanneer eenmaal de joint venture is opgericht, wordt deze gezamenlijke onderneming verantwoordelijk voor bijvoorbeeld het

vervaardigen van stedenbouwkundige plannen of uitwerkingen, de civieltechnische werkzaamheden voor het bouw- en woonrijp maken, de grondverkoop en het contractbeheer tussen partijen. De joint-ventures hebben ook een sterke regierol in processen waar verschillende partijen een eigen gescheiden taak of verantwoordelijkheid hebben en goede interactie noodzakelijk is. Dat doet zich bijvoorbeeld voor in situaties waar de publieke partij kaders stelt of uitgangspunten formuleert, vervolgens de private partij woningen laat ontwerpen en de publieke partij daarna weer een toetsende rol vervult. De uitvoeringsorganisatie van de joint venture is ook ingericht op deze rol. Het accent in deze organisaties ligt op het project- en procesmanagement en het financieel management.

Het aspect van organiserend vermogen komt duidelijk in de cases naar voren. Bij Kanaleneiland wordt ten aanzien van dit punt aangegeven dat de GEM sterk moet sturen op resultaat en voortgang. Een onderdeel daarvan is de afstemming tussen het planproces en de besluitvormingsmomenten in de stuurgroep. Ook bij Vathorst heeft het organiserend vermogen een professionaliseringslag doorgemaakt. Ten opzichte van de beginjaren is de sturende rol van het OBV sterker geworden. Het OBV ziet zichzelf als locatieontwikkelaar ook als baas over de planning en het proces. Het feit dat de joint-venture een aparte entiteit is, bevordert het organiserend vermogen. Wanneer deelnemende partijen naar binnen zijn gekeerd, kan de GEM een aanjaagfunctie hebben in de voortgang.

Bij alle cases blijkt dat de GEM zich niet alleen richt op het aansturen van de eigen organisatie, maar ook zeer sterk acteert binnen het publieke en private domein. De directie van Vathorst geeft aan dat het van wezenlijk belang is om kennis te hebben van de processen die spelen bij de aandeelhouders. Niet alleen in crisistijden, maar ook op de momenten wanneer het goed gaat. De directie van Vathorst geeft aan dat het cruciaal is dat de aandeelhouders een gerust gevoel hebben: "Als de aandeelhouders zenuwachtig worden, dan wordt het spannend".

Bij Waalsprong wordt het opereren binnen het publieke en private domein ook nodig gevonden om de balans tussen partijen in evenwicht te houden wanneer één van de partijen 'minder in vorm is'. De directie van de GEM Kanaleneiland Centrum geeft aan dat partijen in tijden van crisis zeer sterk met zichzelf bezig zijn en de GEM dan een initiërende rol moet spelen om voortgang en resultaat te kunnen blijven boeken.

Bij de case Nieuwoverstad is een extra dimensie zichtbaar. Behalve het aansturen van de eigen organisatie en het managen binnen het publieke en private domein, is de focus daar ook sterk gericht op de omgeving. Op de eerste plaats omdat daar talrijke bedrijven en zelfrealisatoren zitten die, aangemoedigd door de GEM, zelf initiatieven ondernemen om hun locatie tot ontwikkeling te brengen. Op de tweede plaats door creatieve initiatieven op onder andere cultureel gebied te organiseren en te faciliteren.

4.4.2 Verbindend vermogen om de partijen in balans te houden

Uit de onderzochte cases blijkt dat de gezamenlijke onderneming ook over verbindend vermogen moet beschikken om de samenwerking op koers te houden. Bij Waalsprong wordt er onder andere voor gezorgd dat het evenwicht tussen publieke en private partijen blijft behouden, ook wanneer één van de aandeelhouders even minder in vorm is. In dat geval wordt die betreffende partij wat meer inhoudelijk ondersteund om de stabiliteit in stand te houden. Bij Kanaleneiland wordt gewezen op het belang dat de partijen elkaar aardig blijven vinden en dingen voor elkaar willen doen. Dat vertaalt zich bijvoorbeeld in de bereidheid bij corporaties om garant te staan voor de overname van nieuwe woningen, zodat ook bij te geringe verkoop de bouw toch kan starten. Bij Alkmaar is te zien dat het verbindend

vermogen zich ook richt op partijen buiten de GEM. Vooral omdat zij als zelfrealisatoren mede het succes van de GEM bepalen.

In een expertinterview werd benadrukt dat ook steeds de balans moet worden gevonden tussen het langjarige perspectief van de overheid en het kortjarige perspectief van de marktpartijen. Voor de overheid is de transformatie van een groot binnenstedelijk gebied vaak een 'once in a lifetime' gelegenheid.

Het succes van het verbindend vermogen wordt in belangrijke mate mede bepaald door het proces dat tijdens de precontractuele fase aan de samenwerking vooraf is gegaan. Wanneer partijen intens een gezamenlijk voortraject hebben doorlopen, dan is de kans versterkt dat de partijen ook in moeilijke tijden een oplossing voor hun problemen vinden. Bij Vathorst manifesteert dit zich heel duidelijk. Bij deze case heeft de gemeente Amersfoort gericht de samenwerkingspartners geselecteerd, is er een getrappt contracteringsproces geweest waarbij het commitment bij partijen kon groeien en hebben de partijen gezamenlijk opdracht gegeven om onder andere het Masterplan en het Ontwikkelingsplan op te stellen. Zoals uit de case blijkt is daardoor een cultuur van geven en nemen ontstaan. Indien vanwege aanbestedingsregels minder uitgebreid de partnerkeuze kan worden georganiseerd, zal de verbinding tussen partijen met meer vallen en opstaan plaatsvinden.

Cruciaal is de keuze van het type partijen dat binnen het samenwerkingsverband worden gehaald. Dat beeld komt bij alle cases naar voren. Bij binnenstedelijke transformatieopgaven zijn andere partijen betrokken, met gevestigde belangen. Vanuit Vathorst wordt aangegeven dat het betrekken van deze partijen in het samenwerkingsverband alleen zinvol is als deze partijen ook gebiedsontwikkeling als core-business hebben. Indien dit niet het geval is hebben deze partijen te weinig toegevoegde waarde. Een dergelijke situatie doet zich ook voor in Alkmaar, waar veel bestaande grondeigenaren (zoals detailhandelbedrijven) niet in het samenwerkingsverband zijn opgenomen, maar waar afzonderlijke afspraken mee worden gemaakt. Ook bij de case Kanaleneiland Centrum wordt benadrukt dat er geen vreemde eend in de bijt moet zitten en je goed oog moet hebben voor de psychologie van de bedrijven. Moet aansluiten bij de core-business van de partijen. Partijen die geen binding hebben met gebiedsontwikkeling, zullen weinig toegevoegde waarde hebben. Bij Waalsprong wordt in dat verband gewezen op de noodzaak dat partijen die deelnemen ook belang moeten hebben bij continuïteit. Wanneer dat het geval is, zullen zij de samenwerking niet snel "verprutsen".

4.4.3 Inspirerend vermogen om de partijen enthousiast te houden

Het inspirerend vermogen komt vooral tot uitdrukking in het enthousiast maken en houden van de betrokken partijen. Dat geldt onder andere voor de partijen die participeren in de joint-venture, maar zeker ook voor andere actoren zoals bewoners, bedrijven en kopers. Richting de partijen die participeren in de GEM wordt het inspirerend vermogen vooral aangewend om enthousiasme te creëren en te behouden voor de gezamenlijke doelstelling. Soms gebeurt dat door wervende plannen te maken met veel verbeeldingskracht. Het plan voor deelgebied Citadel in de Waalsprong is daar een voorbeeld van. In andere gevallen wordt de inspiratie mede vormgegeven door de instelling van een kwaliteitsteam (zoals in Vathorst) of door een supervisor aan te stellen (zoals in Nieuwoverstad). Overigens komt uit de casestudie van Vathorst naar voren dat het inspireren wel moet plaatsvinden met voldoende oog voor realiteit. Bij Vathorst wordt in dat verband aangegeven dat er geen droom moet worden voorgehouden die niet kan worden waargemaakt.

Bij de ontwikkeling van Nieuwoverstad blijkt dat het inspirerend vermogen zich heel sterk richt op partijen die niet aan het samenwerkingsverband deelnemen. De joint-venture focust zich bijvoorbeeld op het stimuleren van investeringen door zittende eigenaren en tracht die investeringen zodanig te sturen dat deze passen binnen de visie op de ontwikkeling voor Nieuwoverstad. Het inspirerend vermogen wordt hier vooral aangewend om bedrijven te verleiden en aan te moedigen om zelf over te gaan tot investeringen in het gebied.

Verder wordt bij alle vier de onderzochte cases ingezet op het bouwen van een imago. Dit is niet verwonderlijk omdat bij alle cases de gebieden een nieuwe identiteit moeten krijgen. Aspecten zoals 'placemaking' en 'branding' komen dan ook in alle onderzochte cases terug, maar wel in een andere vorm. Op dit onderdeel is namelijk een zeer duidelijk verschil waarneembaar tussen enerzijds de cases Vathorst en Waalsprong die zich richten op een nieuwe woningbouwlocatie en anderzijds de cases Kanaleneiland en Nieuwoverstad die zich richten op de transformatie van een bestaand gebied. Bij Vathorst en Waalsprong betreft het nieuwe ontwikkelingen waar grotendeels ook een nieuwe identiteit moet gaan ontstaan. Zo wordt in Vathorst het inspirerend vermogen synoniem met investeringen in diverse voorzieningen op het gebied van kunst, cultuur en natuureducatie. Bij Kanaleneiland en Nieuwoverstad is de aanleiding tot transformatie vaak de upgradering van een verouderd gebied. Daar is het balanceren tussen het vernieuwen van een gebied en tegelijkertijd het proberen te benutten van de bestaande identiteitkenmerken die tot de verbeelding spreken. Zo wordt in Nieuwoverstad de creatieve sector uitgedaagd en geïnspireerd om initiatieven te ontplooiën tijdens de transformatiefase. In Kanaleneiland wordt getracht de bestaande multiculturele elementen als inspiratiebron te gebruiken om het vernieuwde gebied op de kaart te zetten.

4.4.4 Adaptief vermogen om succesvol te kunnen meebewegen

Het belang van adaptief vermogen is sterk gegroeid. Bij Vathorst was de joint-venture gestart met de ontwikkeling op basis van het Ontwikkelingsplan uit 1998. Vier jaar later werd vanuit de marktpartijen geconstateerd dat met dit Ontwikkelingsplan in de praktijk meer flexibel moest worden omgegaan. Ook bij de Waalsprong illustreert de ontwikkeling van de plannen de zoektocht naar meer flexibiliteit. Waar eerst gestart werd met een totaalconcept voor de Waalsprong, is langzaam een omslag gemaakt naar een meer organisch groeiend stadsdeel waar ruimte wordt geboden aan in de tijd wisselende opinies. Bij Kanaleneiland is zichtbaar dat marktomstandigheden het noodzakelijk maken om het aanvankelijke Masterplan met meer flexibiliteit te hanteren. De case Nieuwoverstad onderscheidt zich ten opzichte van de hiervoor genoemde drie cases. Bij de ontwikkeling in Alkmaar bieden de gemeente en het geselecteerde consortium veel ruimte aan initiatieven en investeringen door derden.

De vier cases illustreren dat het 'Masterplan-denken' plaats maakt voor een meer flexibele en organische ontwikkeling van de wijk. Dat stelt ook eisen aan het proces van de samenwerking. Het managen binnen het publieke en private domein vraagt ook om mee te bewegen met de dynamiek en belangen van de partijen die bij de ontwikkeling zijn betrokken. Vanuit Vathorst wordt aangegeven dat continu gezocht moet worden naar de gezamenlijkheid in de ontwikkeling, en dat het ook belangrijk is om dit uit te stralen. Dat vraagt om adaptief vermogen.

Uit de cases blijkt dat ook vanuit financieel oogpunt het beroep op het adaptief vermogen groeit. Bij Vathorst en Waalsprong is zichtbaar dat de stagnerende woningverkoop ertoe heeft geleid dat het tempo van gronduitgifte sterk is gedaald en dat de opbrengsten niet op de geplande momenten worden gerealiseerd. Bij beide cases is zichtbaar dat de

expiratedatum van de grondexploitatie naar achteren moet worden bijgesteld. Dat leidt er bijvoorbeeld toe dat er voor meer jaren budget nodig is voor planontwikkelingskosten en dat de post voor rentelasten toeneemt. Om toch een sluitende grondexploitatie te kunnen krijgen, vinden bijstellingen in de plannen plaats. Het 'dichtrekenen' van de grondexploitatie raakt de belangen van de partijen en kan pijn doen. Uit de casestudie Vathorst komt naar voren dat opgelet moet worden of een aandeelhouder het ergens moeilijk mee heeft en, als dat zo is, er goed gekeken moet worden hoe het probleem van de aandeelhouder is op te lossen. Meebewegen is nodig voor een succesvolle aanpak.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Methode

Dit hoofdstuk sluit af met de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Aan de hand van de uitgewerkte vraagstellingen wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag van dit onderzoek. De resultaten van de casestudies liggen mede ten grondslag aan de in dit hoofdstuk geformuleerde conclusies en aanbevelingen. Daarnaast zijn de conclusies mede gebaseerd op de twee expertinterviews die hebben plaatsgevonden. Zoals eerder betoogd, is met die expertinterviews de binnenstedelijke transformatieopgave in een meer case-overstijgend perspectief geplaatst. Op die manier zijn de conclusies in dit hoofdstuk van meer generieke aard en gelden zij niet uitsluitend voor de onderzochte cases.

Dat laatste wordt versterkt doordat de onderzochte cases een redelijk representatief beeld geven van de verschillende projecten die in joint-venture verband worden gerealiseerd.¹⁹ De cases Waalsprong en Vathorst lopen qua ontwikkeling en realisering weliswaar niet gelijk op, maar zijn allebei redelijk representatief voor de joint-ventures die zich op buitenstedelijke woningbouwlocaties richten. Van de cases Kanaleneiland Centrum en Nieuwoverstad zijn nog niet veel vergelijkbare binnenstedelijke opgaven die in PPS-verband ter hand zijn genomen. De aard van deze projecten is evenwel illustratief voor transformatieopgaven die in de toekomst kunnen plaatsvinden. Bij Kanaleneiland Centrum geldt dat onder andere voor de rol die woningcorporaties kunnen vervullen bij de transformatie van een gebied waar zij veel eigendom bezitten; bij Nieuwoverstad betreft dat de transformatie van een locatie waar sprake is van veel zittende eigenaren met gevestigde belangen.

5.2 Conclusies

1. Hoe heeft de publiek-private samenwerking zich in de praktijk ontwikkeld?

Sinds de jaren '90 wordt bij de ontwikkeling en realisatie van ruimtelijke projecten veel gebruik gemaakt van publiek-private samenwerking. Door de rijksoverheid werd de publiek-private samenwerking sterk gepropageerd, onder andere met beleidsnota's zoals de Vinex. Daarnaast hadden marktpartijen grondposities ingenomen op locaties die in aanmerking zouden komen voor nieuwe woningbouw. De afhankelijkheid tussen de publieke en private partijen nam daardoor toe. De publieke partijen waren afhankelijk van de private partijen vanwege onder andere het grondeigendom; de private partijen waren van de publieke partijen afhankelijk omdat veelal planologisch-juridische procedures moesten worden doorlopen om een bouwtitel te krijgen.²⁰

Binnen de publiek-private samenwerking hebben zich verschillende samenwerkingsvormen ontwikkeld. Bij de gebiedsontwikkeling zijn daarbij drie hoofdmodellen te onderscheiden: het

¹⁹ Hierbij uiteraard wel in ogenschouw genomen dat, zoals in paragraaf 1.6 uiteengezet is, er bij de selectie van de cases uitgegaan is van joint-ventures waarin meer dan twee partijen participeren.

²⁰ Die afhankelijkheid manifesteert zich ook in andere landen, maar daar leidt die afhankelijkheid minder vaak tot publiek-private samenwerking. In zijn inaugurele rede wijst Van der Krabben op het bijzonder karakter dat de Nederlandse gebiedsontwikkeling in internationaal perspectief heeft, vooral door de scheiding die in Nederland wordt aangebracht tussen het traject van grond- of gebiedsontwikkeling enerzijds en de ontwikkeling van het vastgoed anderzijds (Van der Krabben 2011).

bouwclaimmodel, het joint-venture model en het concessiemodel. Bij het bouwclaimmodel is sprake van een publieke grondexploitatie, bij het concessiemodel is sprake van een private grondexploitatie. Het joint-venture model kent een publiek-private grondexploitatie waarbij de partijen risico's en zeggenschap delen. Zoals in hoofdstuk twee is aangegeven kan de samenwerking binnen het joint-venture model plaatsvinden op basis van een (Samenwerkings)overeenkomst, maar kan de samenwerking ook gestalte krijgen door de oprichting van een aparte juridische entiteit.

Nederland heeft een traditie met de toepassing van het joint-venture model bij de ontwikkeling en realisering van buitenstedelijke nieuwe woningbouwlocaties. Voor de publieke partijen was de mogelijkheid om risico's te delen één van de voornaamste motieven om een dergelijke joint-venture op te zetten. Voor de private partijen biedt de joint-venture onder andere als voordeel dat zij gedeeld zeggenschap krijgen in de ontwikkeling.

Op dit moment bevinden gebiedsontwikkelingen en ook joint-venture constructies zich in een turbulente omgeving. De complexiteit van projecten neemt toe en de rolinvulling van veel partijen staat op de helling. Zo komt de focus van corporaties meer op hun kerntaak te liggen en is medefinanciering door corporaties minder snel een oplossing dan voorheen. De gemeenten hebben te maken met een daling van de opbrengsten uit grondexploitaties en zullen gaan sturen op een vermindering van de uitgaven en kosten. Daarnaast hebben de marktpartijen minder financiële armslag om risicodragende investeringen te doen of zijn zij met het oog op hun balanspositie in ieder geval terughoudender met dergelijke investeringen. Ook aan de financieringskant zijn er ontwikkelingen gaande die invloed hebben op gebiedsontwikkelingen. De afspraken die de banken in het kader van Basel-3 hebben gemaakt over de kapitaal- en liquiditeitseisen, leiden bijvoorbeeld tot lastigere financieringsmogelijkheden.

2. Welk sturingsperspectief wordt in de praktijk bij joint-ventures gehanteerd?

Het sturingsperspectief dat bij joint-ventures in de praktijk wordt gehanteerd richt zich zowel op de structuur als op het proces van samenwerking. Bij de samenwerkingsstructuur is een onderscheid te maken in drie variabelen.

- Een eerste variabele is de *juridische opzet*, waarbij de samenwerkende partijen veelal een CV/BV-constructie oprichten en de partijen als aandeelhouder gaan participeren. Deze juridische opzet is op verschillende manieren in te kleuren wat betreft onder andere de partnerkeuze en de mate waarin partijen risicodragend participeren en als aandeelhouder zijn vertegenwoordigd.
- Een tweede variabele is de *financiële opzet*, waarbij de partijen een gezamenlijke grondexploitatie opzetten en aan de hand daarvan de benodigde financiering regelen. Bij de joint-ventures die zich richten op de buitenstedelijke woningbouwlocaties is deze financiële opzet anders dan bij de joint-ventures die zich richten op de binnenstedelijke transformatieopgaven.
- Een derde variabele is de *organisatorische opzet*, waarbij de partijen de samenwerking onderbrengen in een aparte onderneming en vanuit die entiteit de locatieontwikkeling organiseren.

Deze drie variabelen van de samenwerkingsstructuur worden in het sturingsperspectief aangevuld met vier variabelen die betrekking hebben op het samenwerkingsproces.

- Een vierde variabele betreft het *organiserend vermogen* om actief te sturen op resultaat en voortgang. Bij de joint-ventures die zich richten op de buitenstedelijke woningbouwlocaties wordt daarbij sterk gemanaged in het publieke en private domein van de aandeelhouders. Bij de joint-ventures die opgericht zijn voor de binnenstedelijke transformatieopgaven, richten de pijlen van het organiserend vermogen zich ook op zittende eigenaren in het transformatiegebied met als doel hen aan te zetten tot investeringen.
- Een vijfde variabele heeft betrekking op het *verbindend vermogen*. Dat wordt ingezet om de partijen met elkaar in balans te houden. Tevens wordt dat benut om een verbinding tot stand te brengen tussen het langjarige perspectief van de publieke partij en het kortjarige perspectief van de private partij.
- Een zesde variabele wordt gevormd door het *inspirerend vermogen*. Hiermee wordt gezorgd voor enthousiasme bij de samenwerkende partijen. Die inhoudelijke drive draagt bij aan het succes van de samenwerkingsrelatie. Daarnaast wordt het inspirerend vermogen ingezet om het imago en de identiteit van het gebied te versterken.
- Een zevende variabele betreft het *adaptief vermogen* om succesvol te kunnen meebewegen. In plaats van een samenwerkingsproces dat geënt is op een gedetailleerd Masterplan, vraagt het sturingsperspectief om een meer flexibele en organische ontwikkeling van het transformatiegebied.

3. Wat is voor joint-venture constructies een goed sturingsperspectief voor de toekomstige binnenstedelijke opgave?

In de toekomst zal naar verwachting een accentverschuiving optreden van de ontwikkeling van nieuwe buitenstedelijke woon- en werklocaties naar de transformatie van binnenstedelijke locaties. Hoewel de veronderstelde stijging van het aantal huishoudens en de daarmee gepaard gaande groei van de woningbehoefte ongetwijfeld nog geaccommodeerd zal worden op nieuwe locaties, zal er in de gebiedsontwikkeling een steeds groter accent komen te liggen op de transformatie van binnenstedelijke locaties. Dit betreft onder andere locaties die beschikbaar komen doordat zij economisch of fysiek te verouderd zijn om goed te kunnen functioneren of doordat keuzes in de bedrijfsvoering ertoe leiden dat de functies niet langer op een bepaalde locatie worden gehandhaafd. Voorbeelden hiervan zijn voormalige kazerneterreinen en zorginstellingsterreinen en verouderde bedrijfslocaties, havengebieden en spoorwegemplacements. Veelal zijn het grotere gebieden in de stad waar zich de kans voordoet om deze te transformeren tot nieuw stedelijke gebied. Gemeente waar deze locaties toe behoren, ervaren het vaak als een 'once in a lifetime' kans om dit soort gebieden te transformeren en zetten het hoog op de bestuurlijke agenda.

Tegelijkertijd is de binnenstedelijke transformatie in een ander daglicht komen te staan door de kredietcrisis. De financiële slagkracht van overheden is sterk verminderd, marktpartijen zijn terughoudender om risico's te nemen en streven naar balansverkorting en een snellere terugverdientijd van de investeringen. De planhorizon bij private partijen lijkt korter te zijn geworden. Om risico's te beheersen zal bij de transformatieopgave meer flexibiliteit en faseerbaarheid worden toegepast. Dat heeft ook een effect in procesmatige zin. Nu al is zichtbaar dat het 'Masterplan-denken' plaats heeft gemaakt voor een meer organische benadering waarbij maatwerk, kleinschaligheid en faseerbaarheid centrale thema's zijn. Dat geldt ook voor de binnenstedelijke transformatieopgave.

Bij deze toekomstige binnenstedelijke transformatieopgave is het speelveld van betrokken partijen anders dan bij veel bestaande joint-ventures die zich op de buitenstedelijke woningbouwlocaties richten. Kenmerkend voor veel buitenstedelijke woningbouwlocaties is dat sterk gestuurd is op het verwerven van grondeigendom om deze vervolgens 'onder controle' van de joint-venture te brengen. Daarmee is de ontwikkeling van de buitenstedelijke locaties steeds minder afhankelijk geworden van de belangen van de oorspronkelijke grondeigenaren. In vergelijking met deze buitenstedelijke ontwikkelingen, zal het bij binnenstedelijke transformatieopgaven steeds vaker voorkomen dat zittende eigenaren hun gronden in bezit houden. Voor een deel is dit te verklaren omdat zij minder snel bereid zullen zijn om de gronden te verkopen, maar juist willen benutten om te ontwikkelen voor bijvoorbeeld eigen gebruik. Op die wijze profiteren zij van een eventuele waardesprong. Voor een ander deel is dit te verklaren omdat de publieke en private partijen beperktere financiële middelen hebben om veel grondeigendom te verwerven. Wanneer niet alle gronden worden verworven, zullen steeds vaker zittende eigenaren als zelfrealisator gaan optreden. In dat geval zullen tussen deze eigenaren en de joint-venture, al dan niet met tussenkomst van de publieke partij, anterieure afspraken in de vorm van een exploitatieovereenkomst worden gemaakt of zal de zittende eigenaar of zelfrealisator een bijdrage moeten doen op basis van het exploitatieplan. Op deze wijze kan de joint-venture kostenverhaal toepassen zodat ook partijen die niet in de joint-venture participeren een financiële bijdrage doen.

Het bovenstaande impliceert dat de binnenstedelijke transformatieopgave ook een omslag in het denken vraagt van publieke en private partijen. Publieke en private partijen die een samenwerking zijn aangegaan en (financieel) niet in staat zijn om alle gronden te verwerven, moeten leren leven met zittende eigenaren binnen het te transformeren gebied. Dat betekent dat de voorgestane ontwikkeling zich in kleinere stappen gaat voltrekken en meer afhankelijk wordt van de dynamiek van onder andere zittende eigenaren. Sommige eigenaren pakken wellicht een rol als zelfrealisator; andere eigenaren tonen mogelijk geen initiatief en nemen een afwachende houding aan. De richting die ingeslagen wordt naar een transformatie die uitgaat van kleinere projectonderdelen en faseerbare stappen laat in bepaald opzicht ook een kans liggen. De mogelijkheid wordt moeilijker om te verevenen tussen plandelen die opbrengsten genereren en plandelen die verliesgevend zijn. Het risico bestaat dat rendabele plandelen tot ontwikkeling worden gebracht en de minder renderende plandelen op de lange baan worden geschoven.

Bij die opgave kan publiek-private samenwerking nog steeds van meerwaarde zijn. Vooral wanneer publieke en private partijen in staat zijn om kennis, kunde en draagkracht met elkaar te vervlechten. Uit de expertinterviews is naar voren gekomen dat de aanwezigheid van een financier/belegger steeds belangrijker wordt. De samenwerkende partijen moeten dus tot een business-case komen die aantrekkelijk is voor een financier/belegger. Een business-case met hoge voorinvesteringen in de grondaankoop is niet meer haalbaar. De grondverwerving zal doelgericht en gedoseerd ingezet moeten worden. Interessant zijn de locaties waar het gewenst of noodzakelijk is dat gronden om planinhoudelijke redenen verworven worden of op locaties waar verwacht wordt dat een rendabele ontwikkeling is te initiëren tegen geringe investeringen en met een beperkt risicoprofiel. Daarbij zal de terugverdientijd korter moeten zijn.

Vertrouwen blijft in alle opzichten een belangrijke factor bij de samenwerking. Dat vormt zowel een fundament voor de samenwerkingsstructuur die wordt opgezet als voor het samenwerkingsproces dat wordt georganiseerd. Het vertrouwen gaat gepaard met en wordt versterkt door persoonlijke betrokkenheid, continuïteit van personen en een duidelijk

commitment naar elkaar. Dat vertrouwen heeft een sterke basis als partijen elkaar al goed kennen en meerdere dossiers delen voordat de samenwerking start.

5.3 Aanbevelingen

Ter afsluiting van dit hoofdstuk worden enkele aanbevelingen geformuleerd. Deze zijn gebaseerd op het eerder in dit rapport geformuleerde theoretisch kader en de analyse van de onderzochte cases. Tevens komen deze aanbevelingen voort uit persoonlijke praktijkervaringen met binnenstedelijke transformatieprojecten, aangevuld met mijn persoonlijke opinie over de aanpak van dit soort opgaven in een veranderende marktsituatie.

1. Bepaal op basis van de inhoud van de transformatieopgave welke partijen nodig zijn om de opgave succesvol te kunnen realiseren. Maak daarbij een onderscheid tussen partijen die optreden als partner in een samenwerkingsverband en partijen met gevestigde belangen waar afzonderlijke realisatieafspraken mee worden gemaakt. De partijen die in een samenwerkingsverband participeren moeten vanuit hun core-business meerwaarde ten opzichte van elkaar hebben. Zoals bij de conclusies is aangegeven, zijn kennis, kunde en draagkracht drie belangrijke aspecten waarop de publieke en private partijen elkaar moeten aanvullen en versterken.
2. Organiseer een goed partneringproces bij de totstandkoming van de joint-venture. Wanneer tussen de samenwerkende partijen al een goede vertrouwensbasis bestaat vanuit het verleden, draagt dat bij aan het succes van de samenwerking. Een volledig vrije partnerkeuze is vaak echter niet mogelijk. De vrijheidsgraden in de keuze van de samenwerkingspartner zijn veelal beperkt vanwege onder andere de Europese aanbestedingsregels. Vanuit publiek perspectief biedt dit als voordeel dat er een gezonde concurrentie wordt georganiseerd tussen de geïnteresseerde marktpartijen. Het nadeel is dat niet op voorhand bekend is welke marktpartijen uiteindelijk als winnaar uit de selectie komen. Indien er nog geen gemeenschappelijke banden bestaan, is het noodzakelijk om in dit selectie- c.q. partneringproces te bouwen aan vertrouwen. Gebruik daarvoor de precontractuele fase en creëer in die fase maximale doelvervlochtening.
3. Zoek bij de samenwerking naar een passende juridische samenwerkingsstructuur. Veranker daarin enerzijds het commitment voor de langere termijn en borg anderzijds dat er gedurende de looptijd van de samenwerking voldoende momenten worden gecreëerd voor een gezamenlijke tussentijdse herijking van de transformatieopgave. Uit de analyse van de cases is gebleken dat zich gaandeweg namelijk ontwikkelingen voordoen die nopen tot bijsturing van de uitgezette koers. Die ontwikkelingen kunnen bijvoorbeeld veranderende marktomstandigheden zijn.
4. Zorg voor een financiële opzet die realistisch en wendbaar is, maar die bij tegenwind ook bestendig genoeg is om de samenwerking een steuntje in de rug te kunnen geven. Bij het opstellen van een businesscase kan een scopeverbreiding kansen bieden om waardecreatie op de langere termijn aan te wenden voor de financiering op kortere termijn. Kijk in dat verband ook naar partijen waarvan verwacht mag worden dat zij rendement kunnen behalen in de exploitatiefase of die anderszins financieel profijt van de transformatieopgave hebben. Dat kunnen bijvoorbeeld energiebedrijven zijn. Een businesscase waarin ook de toekomstige verdien-

mogelijkheden deels worden betrokken kan een versterking van de financiële opzet van de joint-venture betekenen.

5. Breng de samenwerking onder in een apart en professioneel organisatieonderdeel van de joint-venture. Dat organisatieonderdeel moet ervoor zorgen dat gezamenlijkheid ontstaat in de ontwikkeling en dat die gezamenlijkheid ook wordt uitgestraald. De transformatieopgave is mensenwerk. Zorg voor betrokkenheid en commitment en creëer een cultuur van openheid en vertrouwen.
6. Baseer het proces niet op een dichtgetimmerd Masterplan, maar ga uit van een globale ontwikkelingsrichting die inspireert en flexibiliteit biedt. Blijf hoge ambities houden, maar zorg ervoor dat deze vraaggericht zijn en niet aanbodgestuurd. Door wisselende preferenties van de eindgebruiker, kan die vraag in de tijd wijzigen. Er zal dus sprake zijn van een bewegend doel. Het is daarom gewenst om in het proces flexibel te zijn, van kleinere stappen uit te gaan en in te spelen op marktomstandigheden en initiatieven van derden.
7. Stimuleer ontwikkelingsinitiatieven bij zittende eigenaren en zelfrealisatoren in het transformatiegebied en probeer hun investeringsplannen te vervlechten met de gebiedsopgave. Dat vraagt om een open en naar buiten gerichte houding. Wees er tegelijkertijd op alert dat dit niet tot een gefragmenteerde ontwikkeling leidt en de vereveningsmogelijkheden tussen rendabele en niet-rendabele plandelen verdwijnen. Tevens is het van belang om oog te blijven houden voor de balans tussen de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie. Naarmate het rendement op vastgoedexploitaties namelijk meer ten gunste komt aan zelfrealisatoren die niet in de joint-venture participeren, raakt dat een belangrijke drijfveer die private partners hadden om in de joint-venture te participeren.

BIJLAGE 1: literatuurlijst

- Berg, L. van den, Braun, E., Otgaar, A.H.J. (2002) *Organiserend vermogen in perspectief*.
- Bregman, A., Win, R.W.J.J. de (2005) *Publiek-private samenwerking bij de ruimtelijke inrichting en haar exploitatie*.
- Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (2007) *Management in netwerken; over veranderen in een multi-actorcontext*, Den Haag: Lemma.
- Bruil, I., Hobma, F., Peek, G.J., Wigmans, G., (2004) *Integrale gebiedsontwikkeling, het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Amsterdam: SUN.
- Buitelaar, E. (2009) *Grenzen aan gemeentelijk grondbeleid*, artikel in *Ruimte & Maatschappij*, jaargang 2 nummer 1.
- Bult-Spiering, M. (2003) *Publiek private samenwerking: de interactie centraal*. Utrecht: Lemma.
- CPB (2001), *PPS: een uitdagend huwelijk. Publiek-private samenwerking bij combinatieprojecten*. Den Haag.
- Deloitte Real Estate Advisory (2008) *Alleen ga je sneller, samen kom je verder*.
- Deloitte Real Estate Advisory (2010a) *Schuivende panelen; een visie op gebiedsontwikkeling*.
- Deloitte Real Estate Advisory (2010b) *Financiële effecten bij gemeentelijke grondbedrijven*. Den Haag: VNG.
- EIB (2010) *Succesvol binnenstedelijk bouwen. Een onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten en mogelijkheden tot optimalisatie van binnenstedelijk bouwen*.
- Eversdijk, A., Korsten, A. (2008) *De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie*, Bestuurswetenschappen.
- Franzen, A., Zeeuw, F. de (2009) *De engel uit graniet; perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis*. Delft.
- Franzen, A. (2010) *Klein wordt weer fijn*. Cobouw, 2 februari 2010.
- Gijzen, R. (2009) *Zonder loslaten geen concessie*.
- Groetelaers, D.A., (2004) *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie*. Delft.
- Heijden, J. van der (red.) (2005) *Recombinatie van overheid en samenleving*, Eburon.
- Hof, J. van den (2006) *PPS in de polder. De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties*. Utrecht.

- Huisman, C.J. (2004) *Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar?*
- Janssen-Jansen, L., Klijn, E.H., Opdam, P. (2009) *Ruimtelijke kwaliteit in gebiedsontwikkeling*, Habiforum.
- Kempen, A. van (2010) *Onzichtbare krachten in de samenwerking tussen publieke en private partijen*.
- Klijn, E.H., Edelenbos, J., Kort, M., Twist, M. van (2006) *Management op het grensvlak tussen publiek en privaat*. Den Haag: Lemma.
- Klijn, E.H., Twist, M. van (2007) *Publiek private samenwerking in Nederland*, M&O nummer 3 - 4, mei/augustus 2007.
- Klijn, E.H. (2008) *"It's the management, stupid!" Over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag: Lemma.
- Klundert, A.F. van de (2008) *Ruimte tussen overheid en markt*, Habiforum.
- Koster, W.J.H. (2005) *De BV/CV en het wetsvoorstel personenvennootschappen*, Bouwrecht 2005/148.
- Krabben, E. van der (2011) *Gebiedsontwikkeling in zorgelijke tijden. Kan de Nederlandse ruimtelijke ordening zichzelf nog wel bedruipen?*, Nijmegen.
- Luijten, A (2009) *Het succes van een overzichtelijke PPS*, Building Business, februari 2009.
- Luteijn, R.D. (2005) *Relativering van BV/CV-structuur*, Bouwrecht, november 2005.
- Ministerie van BZK (2010a) *Woningmarktverkenningen Socrates 2010*. Den Haag.
- Ministerie van BZK (2010b) *Cijfers over Wonen, Wijken en Integratie*. Den Haag.
- Ministerie van VROM (2009) *Reiswijzer Gebiedsontwikkeling 2009, een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden*. Den Haag.
- Praktijkleerstoel gebiedsontwikkeling (2011), *Duurzame gebiedsontwikkeling: doe de Tienkamp!* Delft.
- Teisman, G.R. (2005) *Publiek management op de grens van chaos en orde. Over leidinggeven en organiseren in complexiteit*. Den Haag: SDU.
- VROM-Raad (2009) *Grond voor kwaliteit. Voorstellen voor verbetering van overheidsregie op (binnen)stedelijke ontwikkeling*. Advies VROM-Raad 070. Den Haag
- VROM-Raad (2010) *Advies duurzame verstedelijking*. Advies VROM-Raad 076. Den Haag
- Wolting, B (2008) *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: SDU.

AMERSFOORT VATHORST

Gemeente Amersfoort (1998) *Ontwikkelingsplan Vathorst*.

Ontwikkelingsbedrijf Vathorst Beheer BV (2008) *De puzzel van kwaliteit, een analyse van kwaliteitsborging op Vinex-locaties*, december 2008, Amersfoort.

NIJMEGEN WAALSPRONG

Gemeente Nijmegen (2010), *collegevoorstel inzake instemming met het Jaarverslag 2009 van de GEM Waalsprong Beheer BV*, registratienummer 10.0014814. Nijmegen

GEM Waalsprong (2007) *Waalsprong. Nijmegen bouwt aan een nieuw stadsdeel*. Nijmegen.

GEM Waalsprong (2010) Jaarverslag GEM Waalsprong Beheer BV 2009, 1 juni 2010, Nijmegen.

GEM Waalsprong (2011) *Jaarrapportage Waalsprong 2010*, april 2011, Nijmegen.

Needham, D.B., Raa, P.J. te, Spit, T.J.M., Zwanikken, T.H.C. (2000) *Kwaliteit, winst en risico; de invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*, 2000.

Ontwikkelingsbedrijf gemeente Nijmegen (2010), voortgangsrapportage Grote Projecten april 2010, Nijmegen.

UTRECHT KANALENEILAND CENTRUM

Gemeente Utrecht (2006) *Beeldkwaliteitplan Kanaleneiland Centrum*.

Samenwerkingsovereenkomst Realisatie Vernieuwingsplan Centrumgebied Kanaleneiland, 6 maart 2006.

Volkskrant (2008) *Kanaleneiland, voor sociale stijgers*, 21 juni 2008.

ALKMAAR NIEUW OVERSTAD

Alkmaars Nieuwsblad (2011) *Geduldig puzzelen op Overstad*, 26 januari 2011. Alkmaar.

Gemeente Alkmaar (2009) raadsvoorstel raadsvergadering 7 mei 2009, Gebiedsontwikkeling Overstad, samenwerkingsovereenkomst met een consortium.

Gemeente Alkmaar (2010) *Programmabegroting 2011, meerjarenraming 2012 t/m 2014*. Alkmaar.

Versteeg, A.M., Van den Wildenberg, A.C.W., Straatman, M. (2009) *Succes met concurrentiegericht dialoog*, Real Estate Research Quarterly, juli 2009.

Visser, J. en Fortuin, K. (2010) *Overstad sociaal duurzaam*, KEI-A5 nummer 30, februari 2010.

BIJLAGE 2: geïnterviewde personen

Case-interviews:

- De heer J. Feijtel, directeur Nieuw Overstad BV
- De heer G. van der Vlies, directeur Ontwikkelingsbedrijf Vathorst
- De heer drs. P. Bast, directeur GEM Kanaleneiland Centrum
- De heer J.P.A. de Wilde, directeur GEM Waalsprong

Expertinterviews:

- De heer ir. M.G.J. van Duijn, directeur Heijmans Vastgoed
- De heer ing. K. Salomons, ex-directeur GEM Schuytgraaf, nu projectmanager Scheldekwartier Vlissingen

BIJLAGE 3: gespreksleidraad interviews

Voorafgaand aan het gesprek hebben de gesprekspartners een korte toelichting ontvangen met onder andere de aanleiding en het doel van het gesprek. Het gesprek is opgezet in de vorm van een semi-gestructureerd interview. Afhankelijk van de antwoorden heeft een verdere verdieping van bepaalde onderwerpen plaatsgevonden. Per casus kan dat verschillen, vanwege de inhoud of het proces van de betreffende casus. Onderstaande gespreksleidraad heeft de basis gevormd voor de interviews.

Inleiding

- Korte toelichting bij aanleiding en doel: MCD-opleiding, onderzoeksvraag, motivatie casuskeuze, vervolgtraject.
- Voor zover nodig: informeren naar bouwprogramma, planning, fasering en karakteristieken van project.

Onderdeel A: nagaan hoe de samenwerking is vormgegeven en verlopen (juridisch, financieel, organisatorisch en management)

Samenwerkingsstructuur juridisch

- Motivatie om samenwerking onder te brengen in CV/BV.
- Merkbare voordelen en nadelen van die constructie in de praktijk.
- Gelden genoemde voordelen en nadelen exclusief voor CV/BV?
- Grondbezit bij private partijen als bepalende factor voor deelname aan GEM.

Samenwerkingsstructuur financieel

- Wijze waarop financiering van joint-venture plaatsvindt.
- Als externe financiering via bank: hoe betrokken is de bank, waaruit blijkt dat, heeft dat invloed op het proces?
- Wijze waarop grondrouting is geregeld.

Samenwerkingsstructuur organisatorisch

- Inrichting en functioneren van de organisatie (directie, aandeelhouders, commissarissen, werkorganisatie).
- Betrokkenheid van moederpartijen bij deze uitvoeringsorganisatie? Is GEM één partij of manifesteren deelnemende partijen zich ook afzonderlijk?

Samenwerkingsproces

- Zicht en grip vanuit GEM op processen binnen publieke domein en private domein (toetsen producten, opstellen plannen, verlenen vergunningen, besluitvorming).
- Wijze waarop de publieke en private doelen zijn vervlochten.
- Aanpasbaarheid van proces in relatie tot de toegepaste samenwerkingsstructuur.

Meerwaarde van samenwerking

- Waarom deze partijen in samenwerkingsverband? Wat zijn voor- en nadelen van deze samenstelling en het aantal partijen?
- Welke meerwaarde te onderscheiden vanuit perspectief van proces, financiën en inhoud?
- Heeft deze meerwaarde zich bewezen in de periode van crisis?
- Heeft de kredietcrisis merkbare gevolgen gehad voor de wijze waarop de partijen zich in de samenwerking opstellen? (bijvoorbeeld meer/minder risicomijdend, meer/minder financieel gericht, meer/minder inspirerend?)

Onderdeel B: achterhalen wat (terugkijkend) anders zou zijn gedaan in de structuur of het proces van samenwerking.

Evaluatie structuur en proces van samenwerking

- Bij "oude" GEM's: Kent de samenwerkingsstructuur beperkingen (juridisch, financieel, organisatorisch)? Zo ja welke? Hebben die beperkingen externe oorzaken (wetten, regels) of interne oorzaken (gedragingen, codes samenwerkende partijen)?
- Wat zijn "do's en don'ts" bij samenwerkingsproces en samenwerkingsstructuur?
- Bij "oude" GEM's: zijn wijzigingen aangebracht in constructie (juridisch, financieel, organisatorisch)? Zo ja: wat voor, waarom, wanneer, hadden deze effect?
- Bij "oude" GEM's: Is merkbaar dat managementaanpak in de loop der jaren van kleur is veranderd? Zo ja, in welk opzicht? Als geen wijzigingen: was het niet nodig of was het niet mogelijk? Wat zou eventueel gewijzigd moeten worden? Hebben andere joint-ventures elementen die in uw situatie bruikbaar zouden zijn? Nog adviezen aan nieuwe joint-ventures?
- Bij "nieuwe" GEM's: hoe is oprichtingsproces gegaan? Nog bewust gekeken naar ervaringen oudere GEM's?
- Bij "nieuwe" GEM's: In hoeverre had deze samenwerking anders gefunctioneerd als de private partijen niet op basis van grondeigendom deel waren gaan uitmaken van de GEM?

Onderdeel C: nagaan welke ervaringen toepasbaar zijn voor toekomstige binnenstedelijke transformatieopgave.

Nieuwe binnenstedelijke transformatieopgave

- Wat is visie op samenwerking binnenstedelijk ten aanzien van samenwerkingsstructuur en samenwerkingsproces?
- Waarin verschilt dat van huidige samenwerkingsverband?
- Wat voor partijen kunnen daarin een rol vervullen? Wat is hun meerwaarde? Zou die rol anders zijn geweest als er geen kredietcrisis was geweest?
- Bij "oude" GEM's: Had uw GEM in deze opzet ook binnenstedelijk kunnen functioneren? Waarom wel of niet?