

A decorative border in shades of blue and white, featuring stylized flowers, leaves, and swirling vines, framing the central text.

*Twee geloven op één kussen...*

*Voortijdig beëindigen van PPS joint  
venture bij gebiedsontwikkeling*

*Wieneke van Overmeeren  
MCD 7  
juli 2011*



## **Twee geloven op één kussen...**

Voortijdige beëindiging van PPS joint venture  
bij gebiedsontwikkeling

J.F. Kennedylaan 100  
3741 EH Baarn  
Postbus 168  
3740 AD Baarn

Plaats Baarn  
Datum 17 juli 2011  
Referentie MCD7

T 035 543 43 43  
F 035 543 43 44  
info@atosborne.nl  
www.atosborne.nl

Wieneke van Overmeeren  
Masterscriptie  
MCD 7

**Master City Developer**  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Technische Universiteit Delft  
Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam



## **Twee geloven op één kussen...**

Voortijdige beëindiging van PPS joint venture bij gebiedsontwikkeling

## Voorwoord

Voor u ligt als afronding van de opleiding Master City Developer mijn afstudeerscriptie. De afgelopen twee jaar heb ik met veel plezier in de collegebanken in Rotterdam gezeten. Tien jaar geleden zat ik in de Amsterdamse collegebanken vooral te luisteren en schrijven, aannemend dat er geen onzin werd verkocht en dit in mijn werk later echt van pas zou komen. En met mij nog zo'n 30 andere studenten met eenzelfde instelling en verwachting. De colleges afgelopen twee jaar en mijn houding in de collegebanken stonden daar mijlenver vandaan: veel discussie met docent én student en van iedereen kritische noten en goede aanvullingen die je gedachten scherpen. De combinatie van theorie en praktijk bij zowel de studenten als de docenten zijn een verrijking geweest. Het heeft ervoor gezorgd dat het lessen waren waar je zes uur lang geboeid kon blijven (ook dank verschuldigd aan de firma Royco). En zelfs de gesprekken over de colleges doorgingen op de terugweg in de auto met Hans-Hugo en vaak ook Wim aan de telefoon. Jammer dat aan die periode een eind is gekomen, en met deze scriptie een einde aan de opleiding.

Dat ik open deuren ging intrappen, daar had ik vooraf wel rekening mee gehouden. In relatief korte periode kan ik toch moeilijk het vakgebied op zijn grondvesten laten trillen en voorpagina's halen met nieuwe inzichten en conclusies. Maar dat ik uiteindelijk zou uitkomen op tegeltjeswijsheden... nee dat kwam zelfs in mijn ergste dromen niet voor. Toch zijn zelfs die tegeltjeswijsheden ergens goed voor. Al is het maar omdat deze voortkomen uit een eigen zoektocht waarin ik veel heb geleerd en veel nieuwe inzichten heb gekregen op basis van boeiende gesprekken en leuke artikelen en boeken.

Ik ben dan ook aan vele mensen dank verschuldigd. Allereerst aan de mensen met wie ik gesprekken heb gevoerd over mijn scriptie opzet en de uitkomsten en hiermee mijn gedachten hebben gescherpt. Zij hielpen me verder op punten waar ik vast zat, door nieuwe ideeën, een andere boeg of terugbrengen bij het begin. Dus ik bedank Frank Ten Have van Deloitte en mijn collega's Ivo van Ophem, Ernest Pelders, Alexander Schütte en in dat rijtje hoort ook Thomas van Leengoed.

Daarnaast de mensen die een kijkje hebben gegeven in 'hun' project en in staat waren daar bovenuit te stijgen om terug te kijken op de samenwerking. Bedankt voor de openheid, de aanvullingen en de goede gesprekken: Bert Melles, Cees van der Weegen, Harmen de Haas, Herman Boer, Robert Linnekamp, Werner Brouwer en Wim Schaafsma.

Tot slot bedank ik mijn vrienden en familie die begrip hadden de weinige tijd die ik aan hen heb besteed. In het bijzonder bedank ik mijn vader die mijn teksten kritisch heeft willen doornemen. Daarnaast mijn advocaat Linda. En natuurlijk Thomas, die bijna dagelijks met mijn scriptie te maken heeft gehad en altijd met enthousiasme mijn vragen beantwoordde, discussies voerde en mee las.

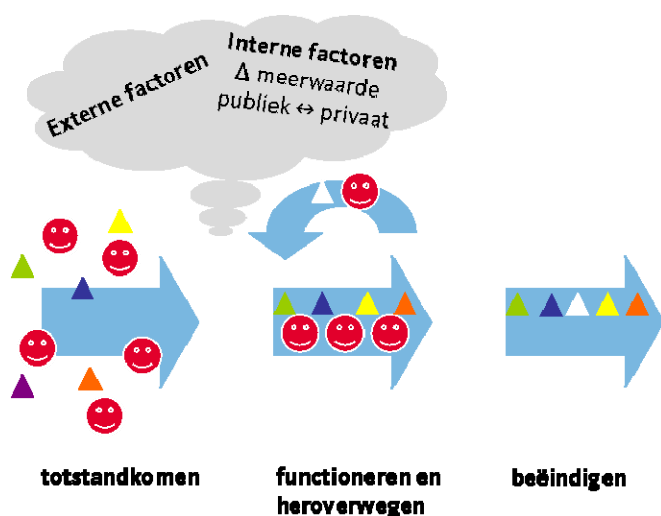
Wieneke van Overmeeren  
Consultant Gebiedsontwikkeling  
AT Osborne

## Samenvatting

Sinds de jaren '90 wordt in gebiedsontwikkeling veelal in PPS-verband gewerkt. In de komende jaren zullen deze samenwerkingsverbanden ook weer beëindigd worden. Enerzijds omdat de opgave is afgerond en anderzijds door veranderende marktomstandigheden. Met name ingegeven door de marktomstandigheden kunnen dit ook voortijdige beëindigingen zijn. Bij voortijdige beëindiging zullen partijen de kosten en risico's moeten verdelen. Dit heeft tot gevolg dat het plan niet of in aangepaste vorm wordt gerealiseerd en dat er spanningen tussen de partijen ontstaan die andere en toekomstige PPS in negatieve zin beïnvloeden. Voor de complexe gebiedsontwikkelingsopgave is samenwerking tussen publieke en private partijen in enige vorm noodzaak, dus een goede verhouding tussen de partijen blijft van belang.

In deze scriptie heb ik onderzocht welke factoren zorgen voor heroverweging en voortijdige beëindiging van PPS-verbanden. Vanuit deze factoren worden lessen getrokken voor het samenwerken in PPS, nu en in de toekomst.

Vanuit de theorie is een raamwerk opgesteld, waarbij ervan uit wordt gegaan dat als de partijen geen meerwaarde in samenwerking zien, de samenwerking wordt heroverwogen. De redenen van samenwerking zijn uitgesplitst in vier vormen van meerwaarde: financiële, inhoudelijke, organisatorische en externe meerwaarde. Samen met de spanningen tussen publieke en private waarden die in één organisatie samenwerken, vormen dit de vijf interne factoren. Naast deze interne factoren kunnen ook externe factoren leiden tot de voortijdige beëindiging van PPS, bijvoorbeeld de crisis. Dit raamwerk is als volgt verbeeld:



Aan de hand van drie voorbeeldprojecten is onderzocht welke redenen ten grondslag hebben gelegen aan het opstarten van de samenwerking. Vervolgens is het verloop van de samenwerking in beeld gebracht en bekeken welke factoren hebben geleid tot heroverweging en beëindiging van de samenwerking. Deze beschrijving is gebaseerd op openbare Raadsinformatie, nieuwsberichten en een aantal gesprekken met betrokkenen bij de samenwerking.

De praktijk laat zien dat de crisis voor problemen in de gezamenlijke exploitatie zorgt. Hierdoor worden de spanningen tussen publieke en private waarden zichtbaar die voor de crisis nog niet voor problemen zorgden.

Deze spanningen tussen publieke en private waarden hebben in alle vormen van meerwaarde hun weerslag. Dit zorgt ervoor dat de vooraf verwachte meerwaarde in de praktijk ten dele wordt bereikt.

Het voortijdig beëindigen van de samenwerking wordt voornamelijk ingegeven vanuit het verschil tussen verwachting en praktijk over de financiële meerwaarde. Publieke en private partijen streven beiden de drie E's na: efficiëntie, effectiviteit en economie. Voor private partijen is dat echter het primaat, terwijl publieke partijen ook de drie R's nastreven: rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid. Kort door de bocht: private partijen hebben enkel een financieel belang terwijl publieke partijen ook maatschappelijke belangen dienen. Dit zorgt ervoor dat in alle fasen van de samenwerking de private partijen vanuit bedrijfsmatig belang handelen.

In de fase van tot stand komen heeft dat weerslag in hoe de kosten, opbrengsten en risico's worden verdeeld en hoe dit in de samenwerkingsovereenkomst wordt vastgelegd. Private partijen prijzen risico's af, publieke partijen en wegen maatschappelijke belangen mee. Dat kan ervoor zorgen dat de risicoverdeling ongelijk is. Dit zorgt niet voor problemen zolang de ontwikkeling goed verloopt. Komt er zwaarder weer, dan worden deze verschillen duidelijk. De private partijen bepalen de koers op basis van bedrijfsmatige afwegingen. De koers van publieke partijen is iets minder duidelijk, omdat zij ook het maatschappelijk belang in het vizier moeten houden.

Uit de praktijk voorbeelden komt naar voren dat de verwachtingen hierover niet passen bij de praktijk. Met name publieke partijen verwachten dat door samen te werken partijen elkaar blijven steunen; in goede en in slechte tijden. Die veronderstelling klopt voor zover daar afspraken over zijn gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst. Alles wat daar buiten valt, zullen private partijen vanuit enkel het bedrijfsmatig belang benaderen. Ook binnen de samenwerking speelt het bedrijfsmatige belang mee: private partijen nemen de bedrijfsmatige belangen van de PPS ook mee in de keuzes die hier gemaakt moeten worden. Dit bedrijfsmatig handelen kan botsen met de publieke belangen.

Het voeren van expliciet verwachtingenmanagement gedurende het gehele proces is dan ook een eerste aanbeveling. De spanningen die het niet uitkomen van verwachtingen geeft, kunnen voorkomen worden door vooraf de verwachtingen uit te spreken en deze vast te leggen in een document dat jaarlijks bij de evaluatie van de samenwerking wordt besproken. Ook bij personele wisselingen in de samenwerking blijven partijen dan bekend met de context en kennen ze de beweegredenen van gemaakte afspraken in de overeenkomst.

Dit draagt bij aan de tweede aanbeveling: werk aan een goede basis voor samenwerking. Dat betekent ook de gezamenlijke organisatie goed op orde hebben en elkaars verschillen kennen en benutten. De verschillen tussen publieke en private partijen zorgen dan wel voor spanningen in de samenwerking, maar ze worden juist bij elkaar gebracht om te benutten en synergie tot stand te brengen. In De Zuidlanden was de basis voor samenwerking zo goed dat in goed overleg voor een andere samenwerkingsvorm is gekozen. In Bergse Haven was de basis voor samenwerking onvoldoende om alternatieven te onderzoeken.

De derde aanbeveling is steeds weer te bedenken wat ieders alternatieven zijn. Als gedurende de samenwerking er ontevredenheid ontstaat over de gemaakte afspraken, dan kan het afzetten tegen alternatieven en het in beeld brengen van de consequenties de afspraken weer in perspectief plaatsen. Wijziging van de afspraken of de samenwerking zal gevolgen hebben voor de verdeling van kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap. In De Zuidlanden heeft de gemeente ervoor gekozen om de zeggenschap volledig naar zich toe te trekken, en daarmee ook de kosten, opbrengsten en risico's. Voor de gemeente Zaanstad is zelfrealisatie van Kreekrijk door

de ontwikkelaars een aanvaardbaar uitgangspunt, waarbij de voorbereidingskosten gedekt worden middels een anterieure overeenkomst.

De laatste aanbeveling geeft aan dat als de voortijdige beëindiging van de samenwerking wordt heroverwogen, het van belang is dat er een derde ingeschakeld wordt. Doordat de partners naast een gemeenschappelijk belang ook andere belangen hebben, zijn zij niet in staat de heroverweging zelfstandig op te pakken. Deze externe brengt de situatie in beeld en schetst de gevolgen zodat een goede afweging gemaakt kan worden of de samenwerking beëindigd moet worden of dat er behoefte is aan andere afspraken binnen de samenwerking. Als de samenwerking beëindigd wordt, is het zaak dat dit op een goede manier gebeurt omdat partijen elkaar elders of in de toekomst nog tegenkomen. En dan is een goede basis voor samenwerking weer noodzakelijk.



## Inhoudsopgave

|          |   |           |
|----------|---|-----------|
| <b>1</b> | <b>Aanleiding</b>   | <b>9</b>  |
| 1.1      | Samenwerking in PPS van belang voor gebiedsontwikkeling ..... | 9         |
| 1.2      | PPS verbanden worden (voortijdig) ontbonden .....             | 9         |
| 1.3      | PPS stoppen blijft niet zonder gevolgen .....                 | 10        |
| <b>2</b> | <b>Onderzoeksofzet</b>  | <b>12</b> |
| 2.1      | Probleemstelling .....  | 12        |
| 2.2      | Doelstelling .....  | 13        |
| 2.3      | Onderzoeksvragen .....  | 13        |
| 2.4      | Onderzoeksstrategie .....                                     | 14        |
| <b>3</b> | <b>Theoretisch kader</b>                                      | <b>17</b> |
| 3.1      | Inleiding .....   | 17        |
| 3.2      | Wat is gebiedsontwikkeling? .....                             | 17        |
| 3.3      | Publiek-private samenwerking .....                            | 22        |
| 3.4      | Samenwerkingsmodellen .....                                   | 27        |
| 3.5      | Raamwerk .....  | 31        |
| <b>4</b> | <b>Case Saendelft</b>   | <b>35</b> |
| 4.1      | Inleiding .....   | 35        |
| 4.2      | Saendelft .....   | 36        |
| 4.3      | Samenwerken in PPS .....                                      | 36        |
| 4.4      | Het verloop van de samenwerking .....                         | 38        |
| 4.5      | Beschouwing .....   | 43        |
| <b>5</b> | <b>Case Bergse Haven</b>                                      | <b>45</b> |
| 5.1      | Inleiding .....   | 45        |
| 5.2      | Bergse Haven .....  | 45        |
| 5.3      | Samenwerken in PPS .....                                      | 46        |
| 5.4      | Het verloop van de samenwerking .....                         | 48        |
| 5.5      | Beschouwing .....   | 55        |
| <b>6</b> | <b>Case De Zuidlanden</b>                                     | <b>59</b> |
| 6.1      | Inleiding .....   | 59        |
| 6.2      | De Zuidlanden .....   | 59        |
| 6.3      | Samenwerken in PPS .....                                      | 60        |
| 6.4      | Het verloop van de samenwerking .....                         | 62        |
| 6.5      | Beschouwing .....   | 67        |
| <b>7</b> | <b>Vergelijking cases</b>                                     | <b>70</b> |
| 7.1      | Inleiding .....   | 70        |
| 7.2      | Opgave .....  | 70        |
| 7.3      | Samenwerking .....  | 71        |
| 7.4      | Conclusies .....  | 73        |

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>8</b> | <b>Synthese</b>  | <b>74</b> |
| 8.1      | Inleiding.....   | 74        |
| 8.2      | Waarom hebben partijen een PPS opgericht? .....                  | 74        |
| 8.3      | Welke factoren leiden tot beëindiging van de samenwerking? ..... | 75        |
| 8.4      | Aanbevelingen.....   | 85        |
| 8.5      | Mijn overwegingen .....  | 89        |

**Bijlagen:**

Bijlage 1: Verloop de cases in de tijd uitgezet

Bijlage 2: Vragen over Bergse Haven vanuit de Raad

Bijlage 3: Vergelijking van de cases

Bijlage 4: Gesprekken

Bijlage 5: Geraadpleegde bronnen

# 1 Aanleiding

## 1.1 Samenwerking in PPS van belang voor gebiedsontwikkeling

Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw zijn veel opgaven in de stedelijke gebiedsontwikkeling opgepakt in een publiek-private samenwerking (PPS). PPS is een belangrijke werkwijze geworden bij de stedelijke gebiedsontwikkeling. Eén op de drie gemeenten gebruikt PPS bij bouwprojecten (Moret, Ernst & Young 1997 in: Smit en Van Thiel, 2002). De beoogde meerwaarde van samenwerken in PPS ligt vooral in het delen en bundelen van kennis en het spreiden en beheersen van risico's (o.a. Kort, 2005).

Partijen zullen ook in de toekomst samenwerking zoeken, aangezien gebiedsontwikkelingsopgaven complexe en langlopende opgaven zijn. Willem Vermeend, voorzitter van PPS Netwerk Nederland meldt op hun site ([www.ppsnetwerk.nl](http://www.ppsnetwerk.nl)): "Door de crisis en de komende bezuinigingen is PPS alleen maar aantrekkelijker geworden".

De stelling dat publieke en private partijen blijven samenwerken onderschrijf ik. Enerzijds aangezien de gebiedsontwikkelingsopgaven ook in de toekomst complex zijn en geen van de partijen het gehele speelveld kan overzien. Anderzijds doordat partijen niet zelfstandig de financiering van gebiedsontwikkelingsopgaven kunnen rond krijgen. Noordanus noemt dat ook in De engel uit het marmer: "Gebiedsontwikkeling komt door tekortschietende publieke budgetten en afgenomen private investeringsmogelijkheden sterk onder druk te staan" (Franzen en De Zeeuw, 2009).

## 1.2 PPS verbanden worden (voortijdig) ontbonden

Naast het aangaan van nieuwe PPS-verbanden, zullen in de komende jaren ook een groot aantal PPS-verbanden ontmanteld worden. Bijvoorbeeld omdat de opgave waarvoor de PPS is opgericht, is afgerond. Maar ook zullen een aantal PPS-verbanden voortijdig worden beëindigd, voordat de doelstelling of opgave uit de samenwerkingsovereenkomst is afgerond.



Figuur 1.1. Voortijdig ontbinden van PPS

Voor voortijdige beëindiging van samenwerkingsverbanden zijn in mijn ogen twee oorzaken de belangrijkste.

De eerste oorzaak van voortijdige beëindiging ligt in het feit dat de opgave waarvoor de joint venture is opgericht, bijna is voltooid. Denk aan de realisatie van Vinex-wijken. De juridische constructie van de PPS (zie paragraaf 3.3) kan een te zwaar vehikel worden voor de resterende werkzaamheden. Beëindiging van het samenwerkingsverband kan dan leiden tot kostenreductie en efficiencyvoordelen. Liquidatie zal worden overwogen als een andere verdeling van taken en risico's (financiële) voordelen oplevert ten opzichte van de huidige juridische constructie.

De tweede oorzaak van voortijdige beëindiging volgt uit veranderende marktomstandigheden. Ontwikkelen- de partijen houden als gevolg van een crisis hun ontwikkelportefeuille kritisch tegen het licht, zoeken naar risicoreductie aangezien risico's anders worden ingeschat) en dringen de financieringsbehoefte terug omdat (her)financiering moeilijker van de grond komt. Een voorbeeld is de in november 2010 aangekondigde beëindiging van de samenwerkingsovereenkomst tussen publieke en private partijen voor de Wieringerrand- meer (3 november 2010, Provincie Noord Holland). Problemen om de financiering van het project bij de banken rond te krijgen zijn aanleiding om met dit project te stoppen. Ongetwijfeld spelen hierbij ook politieke inzichten.

### 1.3 PPS stoppen blijft niet zonder gevolgen

PPS-verbanden worden voornamelijk opgericht voor grote, complexe en langdurige gebiedsontwikkelingen. De verwachtingen vooraf over het verloop van het project komen zelden uit. Het oorspronkelijke plan sluit na verloop van tijd onvoldoende aan op een bijgestelde behoefte, het aangenomen afzettempo blijkt onrealistisch of woningprijzen staan onder druk. Dit alles heeft zijn weerslag op de samenwerking. Partijen willen afspraken die bij aanvang zijn gemaakt niet meer nakomen en verkennen de mogelijkheid van bijstellen van de afspraken. Indien partijen hierbij niet tot een consensus komen, kan dit leiden tot spanningen in en zelfs vroegtijdige beëindiging van de samenwerking.

**Gedeputeerde van Noord-Holland mist vertrouwen in pps-aanbestedingen**

Ferry Heijbroek  
**Haarlem - Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling hoeft niet meer zo nodig. De Noord-Hollandse gedeputeerde Laila Driessen vindt dat private partijen eerst maar weer eens vertrouwen moeten wekken.**

"Voor een goede samenwerking is onderling vertrouwen nodig. Dat staat aan de basis. Het moet mij van het hart dat het vertrouwen hier en daar op de proef is gesteld. Het romantische pps-beeld waar een plus een altijd drie is, heb ik niet altijd ervaren. Als u mij vandaag op de man af vraagt of ik nog brood zie in pps, dan is mijn antwoord in

gaat om opdrachten van rood aan groen en blauw. Aan de andere kant weet men ons wel te vinden als het gaat om risico's. Die werden soms eenzijdig op het bordje van de provincie gedeponeerd."

**Lange termijn**  
In de toekomst zijn wat haar betreft pps-constructies wellicht wel nodig, maar de provincie zal daar dan wel anders mee omgaan. Een van de voorwaarden is transparantie. "Voor de private partij geldt dat zij transparant moeten zijn over hun rendementsverwachtingen en dat we daar afspraken over kunnen maken", aldus Driessen. Wat haar betreft is bij gebiedsontwikkeling de samenhang op lange termijn van groot belang, iets waar de provincie zich op richt. Ontwikkelaars zijn meer gericht op de korte termijn. Dat verschil in uitgangspunt is door de crisis duidelijker geworden. Daarom vindt ze het een goed idee ook eens naar andere partijen dan pure ontwikkelaars te kijken als partners in een gebiedsontwikkelingsproject. "Misschien moeten wij ook kijken naar ontwikkelende beleggers. Zij kijken naar de langetermijnontwikkeling en daarmee zijn zij mogelijk een interessante partij voor de overheden." Ook participeren en pensioenfondsen zijn een optie. "Nu de rol van de banken afneemt, komen zij mogelijk in beeld als financiers en beleggers in gebiedsontwikkeling. Zij willen reële prijzen betalen."

**"Misschien moeten wij ook eens kijken naar de ontwikkelende belegger"**

alle eerlijkheid nee. Op dit moment niet", aldus Driessen tijdens een paneldiscussie over gebiedsontwikkeling en grond. De mening van de VVD-politica is gebaseerd op ervaringen uit het verleden. Haar is gebleken dat private partijen zich niet altijd aan gemaakte afspraken kunnen houden. "Bijvoorbeeld als het

Figuur 1.2. Voortijdige beëindiging trekt wissel op vertrouwen over PPS

Een dergelijke beëindiging heeft negatieve consequenties, voor zowel de partijen als de omgeving. Partijen moeten een financieel verlies verdelen, de kosten lopen immers vooruit op de baten. De omgeving verkeert

in onzekerheid over de afronding van een project met daaraan ten grondslag liggende maatschappelijke doelstellingen.

Voortijdige beëindiging van PPSverbanden zorgt bovendien voor onrust over de toekomst van soortgelijke samenwerkingsverbanden. Het niet nakomen van gemaakte afspraken in een project kan een zware wissel trekken op het benodigde onderlinge vertrouwen tussen partijen voor een toekomstige samenwerking. Ge-deputeerde Laila Driessen van Noord-Holland sprak dit ook uit in de Cobouw op 4 februari 2011 (zie figuur 1.2.). Dat vertrouwen een belangrijke voorwaarde is voor een succesvolle publiek-private samenwerking geeft de scriptie 'Kunst van het vertrouwen' aan. Van der Hoef stelt hierin dat er sprake moet zijn van wederkerigheid in de samenwerking; "partners moeten het gevoel hebben dat de investeringen die zij doen overeenkomt met de risico's die ze lopen" (Van de Hoef, 2006).

Het voortijdig beëindigen van PPSverbanden is daarmee een maatschappelijk relevant onderwerp voor studie. De recente crisis zorgt er tevens voor dat het ook een actueel onderwerp is.

## 2 Onderzoekopzet

### 2.1 Probleemstelling

De praktijk van publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkeling bestaat ongeveer 15 jaar. Na een periode waarin het vooral ging over het aangaan van samenwerkingsverbanden, lijkt nu de tijd aangebroken dat deze PPS-verbanden worden ontbonden. De opgaven waarvoor de samenwerkingsverbanden zijn aangegaan, zijn in de meeste gevallen immers vrijwel afgerond.

Hiernaast zien we afgelopen jaren ook steeds meer voortijdige beëindigingen. Mijn indruk is dat de recente crisis heeft geleid tot veel voortijdige ontbindingen van PPS-verbanden. Partijen heroverwogen immers als gevolg van een crisis de onderhanden projecten, waarbij private partijen vooral een financiële afweging maken (d.w.z. gericht op afzet, opbrengstpotentieel en risico's) en publieke partijen de projecten doorgaans met een maatschappelijke invalshoek bekijken. Dit is immers het primaat van beide partijen (Smit en van Thiel, 2002).

De samenwerking is aangegaan om een bepaald project te realiseren en hiermee maatschappelijke doelstellingen te bereiken. Verder is de samenwerking voor de partijen zelf uitgegaan van een verdeling van verwachte kosten en opbrengsten en een hieruit volgende financieel resultaat. Voortijdige beëindiging van de samenwerking kan ertoe leiden dat al deze doelen niet of slechts in beperkte mate gehaald worden. Partijen zullen de reeds aangegane verplichtingen en de resterende opgave moeten herverdelen. Dit gaat vaak gepaard met een bijstelling van de scope en financiële verliezen. Het tornen aan de uitgangspunten van het project kan het gehele project onder druk zetten en belast de samenwerkende partijen. Voortijdige beëindigingen van PPS-verbanden kan samengevat financiële en maatschappelijke neveneffecten hebben.

Sinds PPS in de belangstelling staat, is er veel over geschreven. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt in samenwerking bij vastgoed projecten, bij infrastructurele projecten en gebiedsontwikkelingsprojecten. Er is vooral veel aan het papier toevertrouwd als het gaat om de redenen van samenwerking, de vormen van samenwerking en de succesfactoren bij samenwerking. Ondanks dat het beëindigen van PPS-verbanden maatschappelijk relevant is en een actueel onderwerp blijkt, is erover in de literatuur niets verschenen. Er is dus tot op heden weinig bekend over de oorzaken en gevolgen van het voortijdig beëindigen van PPS-verbanden.

Aangezien voortijdige beëindiging van een samenwerking de partijen lijkt te schaden, is het van belang dat de oorzaken hiervan nader onderzocht worden en om hieruit lessen te trekken.



## 2.2 Doelstelling

Gezien de actualiteit en het gebrek aan kennis over de oorzaken en gevolgen van het voortijdig beëindigen van PPS joint venture in gebiedsontwikkeling, heb ik dit onderwerp voor mijn scriptie gekozen. Bij dit onderzoek beperk ik mij tot de joint venture samenwerkingsvorm. Dit is een veelvuldig gekozen vorm van samenwerken en de meest vergaande samenwerkingsvorm. Partijen richten een gezamenlijke juridische entiteit op en voeren gezamenlijk de grondexploitatie (grex) waarin kosten en risico's gedeeld worden. Het voortijdig beëindigen van dit type samenwerking zal grote gevolgen hebben doordat alles wat gedeeld wordt bij beëindiging weer verdeeld moet worden. Aangezien de verwachte schade voor de partijen in deze samenwerkingsvorm het grootst is, is deze vorm het meest relevant voor dit onderzoek. De afbakening voor deze gebiedsontwikkelingsopgaven is een logische aangezien dit aansluit bij de opleiding Master City Developer en bij mijn werkervaring. Deze afbakening is ingegeven vanuit de onderlinge vergelijkbaarheid van de PPS verbanden.

Met dit scriptieonderzoek wil ik een eerste aanzet geven tot een beter begrip van de redenen van voortijdige beëindigen van PPS. Door de redenen van heroverweging en voortijdige beëindiging van de samenwerking in PPS te onderzoeken, wil ik lessen trekken voor het beëindigingproces van lopende en toekomstige PPS-verbanden. Ik verwacht dat deze lessen breder toepasbaar zijn dan voor alleen samenwerking in joint venture.



Figuur 2.1. Nieuwe PPS verbanden worden gesmeed (bron: [www.ppsnetwerk.nl](http://www.ppsnetwerk.nl))

## 2.3 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

*Welke factoren zorgen voor heroverweging en voortijdige beëindiging van de PPS-verbanden en - met deze inzichten - welke lessen kunnen hieruit getrokken worden voor samenwerken in PPS?*

Om deze centrale vraag te kunnen beantwoorden, is antwoord op de volgende vragen nodig:

- 1 Begripsbepaling
  - a. Wat is gebiedsontwikkeling?
  - b. Wat is publiek-private samenwerking?
  - c. Wat is een joint venture?
- 2 Waarom worden PPS verbanden bij gebiedsontwikkeling opgericht?
- 3 Welke factoren leiden tot heroverweging van PPS?
- 4 Welke redenen leiden tot de voortijdige beëindiging dan wel continuering van PPS?
- 5 Welke lessen kunnen geleerd worden voor lopende en toekomstige PPS met deze inzichten?

## 2.4 Onderzoeksstrategie

Over het beëindigen van een PPS-verbanden in gebiedsontwikkeling is nog geen literatuur verschenen. Over het beëindigen van samenwerkingsverbanden in andere vakgebieden is eveneens weinig beschreven waarop aansluiting kan worden gezocht. Bij deze scriptie gaat het daarom om een kennisprobleem, waarbij lessen uit het verleden worden getrokken voor de toekomst. Het is hiermee een beschrijvend onderzoek. Onderstaande afbeelding verduidelijkt de bijbehorende onderzoeksstrategie.



Figuur 2.2. Onderzoeksopzet

### 2.4.1 Theorie

Het eerste deel van het onderzoek bestaat uit een literatuuronderzoek (hoofdstuk 3). Ik gebruik de theorie over de netwerkmanagement (Klijn en Teisman, 2003) en de theorie over New Public Management (Teisman, 2009) om gebiedsontwikkeling en PPS in context te plaatsen. Hierbij zal ook de gevolgen van de crisis worden toegelicht. Vervolgens gebruik ik de literatuur van Bult-Spiering (2005), Wolting (2008), Franzen en De Zeeuw (2009) en anderen om PPS te kunnen duiden. Tot slot grijp ik Bult-Spiering en Dewulf (2006) aan om de fase van beëindiging van PPS een plek te kunnen geven. De literatuurstudie mondt uit in een raamwerk, waarin de samenhang van de verschillende onderwerpen uit de literatuurstudies wordt getoond.

### 2.4.2 Empirie

Het tweede deel van het onderzoek bestaat uit een studie van een drietal casussen ter toetsing van het conceptueel raamwerk (hoofdstukken 4, 5 en 6). Hierbij ligt de nadruk op de vragen 2, 3 en 4. Voorafgaand aan dit onderzoek heb ik PPS verbanden bij gebiedsontwikkeling geïnventariseerd om een beeld te krijgen van de lopende en reeds beëindigde samenwerkingsverbanden. Door deze inventarisatie werd het duidelijk dat het lastig is informatie te achterhalen over de inrichting van het samenwerkingsverband. Over reeds beëindigde samenwerkingsverbanden was beschikbare informatie helemaal summier.

De gekozen casussen zijn GEM Bergse Haven in de gemeente Bergen op Zoom, GEM De Zuidlanden in de gemeente Leeuwarden en GEM Saendelft in de gemeente Zaanstad. De keuze voor deze drie casussen is ingegeven vanuit de onderlinge vergelijkbaarheid, ondanks de diversiteit. In gebiedsontwikkeling zijn geen uniforme casussen te vinden, door de verschillen in betrokken partijen, scope, locatie en omgeving. De keuze voor de casussen is bovendien praktisch ingestoken: is er voldoende informatie beschikbaar en zijn de betrokkenen bij deze projecten bereid tot een gesprek?

Alle drie de casussen zijn grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven waarbij de nadruk op woningbouw ligt. De eerste twee PPS-verbanden zijn recentelijk ontbonden. De laatste is nog niet ontbonden, maar heeft in de beginperiode onder zware druk gestaan zonder dat dit tot beëindiging leidde.



Bovendien heeft GEM Saendelft de laatste twee jaar tweemaal een onderzoek gedaan om te bepalen of de samenwerking in de GEM beëindigd kan worden gezien de beperkte resterende opgave en daarmee de beperkte toegevoegde waarde van de joint venture.

Door het beperkte aantal casussen kan het onderzoek kwalitatief ingestoken worden. Als onderzoeksmethode maak ik gebruik van bureaustudie en interviews. Ik maak gebruik van Raadstukken en andere openbare documentatie uit het gemeentelijk archiefsysteem (alleen gemeente Zaanstad heeft geen archief van Raadstukken) en diverse kranten. Van de drie cases is een tijdlijn opgesteld die het verloop van de samenwerking weergeeft, op basis van beschikbare Raadsinformatie en nieuwsberichten. Deze tijdlijnen zijn in de bijlage opgenomen.

Hiernaast heb ik per casus twee *'face-to-face'* interviews afgenomen waarin zowel de blik vanuit de publieke partij als vanuit de private partij geboden wordt. Hiermee komen eventuele verschillen van inzicht vanuit de publieke en private kant naar voren. Van de gesprekken is een gespreksverslag gemaakt. Deze verslagen zijn opgenomen in een niet-openbare bijlage. De gesprekken zijn gevoerd met:

- Bert Melles, projectmanager Schelde Veste
- Cees van der Weegen, voormalig wethouder gemeente Bergen op Zoom
- Harmen de Haas, directeur dienst Stadsontwikkeling gemeente Leeuwarden
- Herman Boer, portefeuillemanager bij AM
- Ivo van Ophem, AT Osborne
- Robert Linnekamp, wethouder gemeente Zaanstad
- Werner Brouwer, directeur projectbureau De Zuidlanden
- Wim Schaafsma, directeur projecten bij AM

De cases zijn met elkaar vergeleken. In hoofdstuk 7 wordt dit beschreven, en in de bijlage is een schematische vergelijking opgenomen.



*Figuur 2.3. Locatie van de cases*

### 2.4.3 Synthese

In het derde deel komen de bevindingen uit de theorie en empirie samen. Hierbij wordt ingegaan op de vraag welke factoren leiden tot de heroverweging en beëindiging van PPS. Deze bevindingen worden gekoppeld aan het raamwerk uit hoofdstuk drie. Uit deze bevindingen worden tot slot lessen getrokken voor PPS: welke lessen kunnen getrokken worden voor het samenwerken in PPS?

Over mijn conclusies en aanbevelingen heb ik aanvullende gesprekken gevoerd met Frank ten Have, Alexander Schütte en Ivo van Ophem. Frank ten Have is partner bij Real Estate Advisory en Alexander Schütte en Ivo van Ophem zijn werkzaam bij AT Osborne.

## 3 Theoretisch kader

### 3.1 Inleiding

Deze scriptie gaat over publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk worden beide begrippen toegelicht. Paragraaf 3.1 geeft weer wat gebiedsontwikkeling is, hoe de praktijk van gebiedsontwikkeling is ontstaan en hoe PPS hierbinnen past. Paragraaf 3.2 gaat in op het begrip PPS en de redenen waarom publieke en private partijen een samenwerkingsverband oprichten. Er zijn verschillende vormen van PPS te onderscheiden, waarbij het joint venture model nader wordt toegelicht in paragraaf 3.3. Tot slot wordt in paragraaf 3.4. het conceptueel raamwerk opgebouwd op basis van de fasen van PPS en de factoren die de samenwerking beïnvloeden. Dit raamwerk vormt de basis voor de case studie.



Figuur 3.1. Dit hoofdstuk betreft de eerste fase van dit onderzoek, het literatuuronderzoek

### 3.2 Wat is gebiedsontwikkeling?

#### 3.2.1 Definitie

De Zeeuw geeft in De engel uit het Marmer (2006) aan dat er geen vaste, algemeen aanvaarde omschrijving van het begrip gebiedsontwikkeling is en dat dit de gelegenheid biedt het begrip naar eigen voorkeur te modelleren. Als verschillende definities van gebiedsontwikkeling met elkaar worden vergeleken (zie kader), komen een aantal gemeenschappelijke elementen van gebiedsontwikkeling naar voren.

“Gebiedsontwikkeling is de verzamelterm voor projecten van substantiële omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld – bijvoorbeeld wonen (woningbouw), werken (kantoorontwikkeling, bedrijventerrein), winkelen (ontwikkeling winkelcentra) en recreatie (bijvoorbeeld natuurontwikkeling), al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur. Daarbij kan het zowel gaan om nieuwe ontwikkeling (“nieuwe uitleg”) als om herontwikkeling van bestaande locaties of gebieden en zowel om stedelijke als landelijke gebieden.” (Kenniscentrum PPS, 2004b)

“Onze commissie heeft zich geconcentreerd op die projecten van gebiedsontwikkeling die zich kenmerken door:

- Een samenhangende ondernemende aanpak voor sociaal-economische opgaven, woningbouw, bedrijfsterreinontwikkeling, infrastructuur, de transformatie van de agrarische sector, natuur- en landschapsontwikkeling en de wateropgave in een duidelijk afgeperkt gebied.

- Gemeentegrensoverschrijdende initiatieven op een schaalniveau dat voor burgers en volksvertegenwoordigers herkenbaar is en waarvoor bereidheid kan worden verkregen om te investeren in ontwikkelingen die het directe eigenbelang overstijgen.
- Samenwerking tussen enkele gemeenten onderling en met de provincie.
- Samenwerking met private partijen, waaronder projectontwikkelaars en de 'vakwereld'.
- Samenwerking met maatschappelijke organisaties zoals natuur- en milieuorganisaties.
- Financiële constructies die sectorale en gemeentelijke grenzen overschrijden.

Het gaat typisch om initiatieven die een zeer lange doorlooptijd hebben.” (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, november 2005)

“Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de (her-)ontwikkeling van een gebied.” (De Zeeuw, 2006)

“Gebiedsontwikkeling gaat uit van een integrale, intersectorale benadering van ruimtelijke opgaven waarin alle benodigde activiteiten ter realisering van een project of een complex van projecten – zoals aanleg van infrastructuur, groen en watervoorziening, in samenhang met opstalactiviteiten, wordt gerealiseerd.”

...

“Bij *integrale* gebiedsontwikkeling worden verschillende functies (zoals natuur, water, infrastructuur, wonen, werken en recreatie) met elkaar geïntegreerd tot een samenhangend programma.“ (Wolting, 2008)

“Gebiedsontwikkeling is gericht op de (her)ontwikkeling van een gebied. Daarbij worden verschillende functies, zoals ondergrondse en bovengrondse infrastructuur, wonen, werken, recreatie, parkeren, groen en water gecombineerd. Het bouw- en woonrijp maken van een gebied, de verwerving en verkoop van grond, wordt gevat in de grondexploitatie. De ontwikkeling van het vastgoed, al dan niet commercieel of door de overheid gefinancierd, wordt gevat in de opstalexploitatie. Daarnaast vindt planontwikkeling plaats ten behoeve van het bouw- en woonrijp maken en de ontwikkeling van het vastgoed.” (Van Jooling et al, 2011)

Het overzicht van de definities van gebiedsontwikkelingen zoals in de loop der jaren zijn gehanteerd, laat zien dat de gedachten over gebiedsontwikkeling zijn veranderd. De eerste definitie is vooral functioneel waarin de verscheidenheid van functies wordt benoemd. Daarna wordt daar de samenhang in functies, het integrale karakter van gebiedsontwikkeling en samenwerking aan toegevoegd.

Vanuit de verschillende definities heb ik voor deze scriptie naar mijn eigen voorkeur de volgende definitie van gebiedsontwikkeling gemodelleerd:

*Gebiedsontwikkeling gaat om de ontwikkeling van een bepaald gebied (stedelijk of landelijk, nieuw of bestaand) door de realisatie van een complex, langdurig en omvangrijk project met diverse, samenhangende functies (zoals wonen, werken, winkelen, recreatie), in een samenwerking tussen publieke én private partijen.*

### 3.2.2 Ruimtelijk beleid in Nederland

In Nederland kennen we de traditie van Ruimtelijke Ordening Nota's. De allereerste nota is in 1960 verschenen naar aanleiding van de grote druk op het westelijk deel van Nederland: de toestroom van inwoners zorgde voor congestie. Het stimuleren van de economie in het noorden en oosten van het land zou dit moe-

ten verbeteren. Om de groei van de Randstad in goede banen te leiden, diende het Groene Hart gevrijwaard blijven van bebouwing, zodat de Randstad niet één grote stedelijke agglomeratie zou worden.

Zes jaar later werd de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening gepresenteerd. Er was een schrikbeeld van de groei van de Randstad en een oplossing werd gezocht om deze groei op te vangen. Het beleid van gebundelde deconcentratie werd ingezet: uitbreiding in speciaal daarvoor aangewezen kernen.

Tussen 1973 en 1983 kwam de Derde Nota in stappen tot stand. Het beleid van gebundelde deconcentratie werd voortgezet en groeikernen werden aangewezen. In de Vierde Nota (1988) lag de nadruk op de ontwikkeling van mainports en stedelijke knooppunten, om ervoor te zorgen dat Nederland de internationale economische concurrentie aan kan. Ook de woningbouwopgave bleef prominent: er was nog steeds een grote vraag naar woningen.

Vinex-wijken ontleen de naam aan de Vierde Nota Extra uit 1994. Toenemende mobiliteit en milieuproblematiek zorgden ervoor dat groei in de steden en op de aangewezen plekken aan de rand van de stad (Vinex-wijken) geconcentreerd werden. (KEI Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing, 2011; IKC RO, 2011; Schrijnen, 2009; Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 2008).

Het ruimtelijk beleid van Nederland in een notendop laat zien dat Nederland een traditie kent van overheidssturing als het gaat om ruimtelijke ordening. Vanaf de jaren tachtig (kabinetten Lubbers) kwam hierin verandering. Er werd anders gedacht over de rol van de overheid en de rol van de markt werd steeds groter.

Met de Nota Ruimte werd in 2004 geschoven naar ontwikkelingsplanologie waarin voorwaarden worden geschept voor initiatieven van particuliere en private partijen. Dit past in het tijdsbeeld waar afgestapt wordt van de rol van de sturende overheid die bepaalt wat wel en niet mag. Ontwikkelingsplanologie en gebiedsontwikkeling worden vaak gelijk gesteld. Vanuit het Vinex-beleid werden marktpartijen gestimuleerd grondposities in te nemen, doordat sommige publieke partijen tegen financiële risico's van omvangrijke grondaankopen opzagen. Hiermee is de rol van private partijen stevig geworden en samenwerking tussen publiek en privaat voor gebiedsontwikkeling noodzaak geworden. (Ten Have en Nauta, 2004; De Zeeuw, 2006)

De verschuiving van overheid richting markt geeft Merel Putman in haar MCD-scriptie (2010) kernachtig weer in het overzicht van de kenmerken van gebiedsontwikkeling:

| Kenmerken/ periode                             | 1900 tot 1945                   | Jaren '50 en '60  | Jaren '70 en '80                        | 1990 tot 2008                    |
|--|---------------------------------|-------------------|---|----------------------------------|
| Relatie overheid en markt                      | Overheid faciliteert            | Overheid dominant | Overheid geeft meer ruimte aan de markt | Overheid gaat samen met de markt |
| Schaalgrootte projecten                        | Kleinschalig                    | Grootschalig      | Grootschalig                            | Grootschalig                     |
| Nadruk op kwalitatieve of kwantitatieve opgave | Kwaliteit                       | Kwantiteit        | Kwantiteit                              | Kwantiteit en kwaliteit          |
| Economische ontwikkeling                       | Groei en recessie               | Wederopbouw       | Groei en recessie                       | Extreme groei                    |
| Nadruk op inbreiding of uitbreiding            | Uitbreiding, direct aan de stad | Uitbreiding       | Uitbreiding                             | Uitbreiding/ inbreiding          |

Figuur 3.2. Kenmerken van gebiedsontwikkeling

Door de kredietcrisis vindt herbezinning over de opgaven en de werkwijze en samenwerking plaats en kan de verhouding publiek-privaat weer gaan schuiven. Er is terughoudendheid met het aangaan van risicodragende investeringen (Franzen en De Zeeuw, 2009, p.25).

### 3.2.3 Crisis

Gebiedsontwikkelingsopgaven zijn langjarige projecten. Er zal in die periode altijd sprake zijn van conjunctuurwisselingen. Lange tijd was dat een positieve ontwikkeling; vanaf midden jaren '90 van de vorige eeuw zijn de woningprijzen alleen maar gestegen.

In 2008 was de prijsontwikkeling van woningen voor het eerst negatief en kan men van een woningmarktcrisis spreken (De Zeeuw et al, 2009). De stagnerende woningmarkt heeft in Nederland grote gevolgen gehad. De woningmarkt stagneerde, de investeringsmogelijkheden van ontwikkelende partijen zijn sterk afgenomen en zowel publiek als private partijen namen de ontwikkelportefeuille onder de loep (Schütte en Van der Velde, 2009). De crisis vulde de afgelopen twee jaar vele krantenkoppen.



Figuur 3.3. Crisis in Nederland

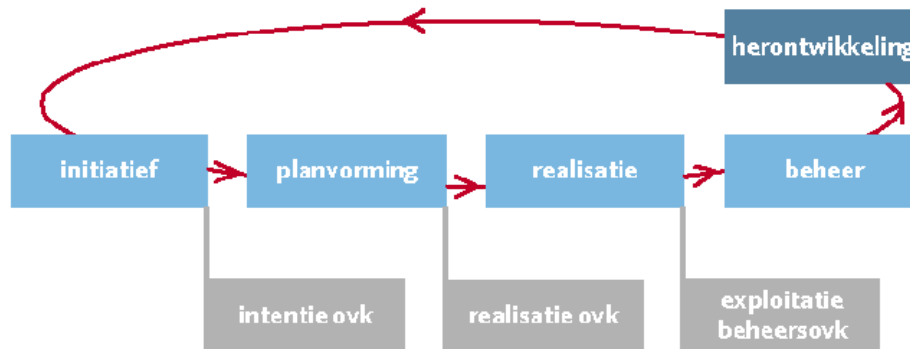
Als gevolg van de crisis wordt in verschillende publicaties aan de ene kant geconcludeerd dat grootschalige, complexe projecten (voorlopig) niet meer de praktijk zullen zijn. Zo geven Franzen en De Zeeuw (2009) aan dat de 'full dressed joint venture' te veel inbreng van eigen vermogen van private partijen vraagt, waardoor het joint venture model minder vaak nodig zal zijn gezien de aard van de opgaven.

Aan de andere kant wordt geconcludeerd dat bij grootschalige, complexe projecten in tijden van crisis publieke en private partijen juist meer op elkaar aangewezen zullen zijn en meer samenwerking, meer verschillende vormen van samenwerking en met meer partijen samenwerking nodig zal zijn. Jooling en anderen (2011) geven bijvoorbeeld aan dat er meer partijen bijeen gebracht moeten worden om voldoende kapitaal bijeen te brengen en dat gezocht moet worden naar andere partijen ten behoeve van voldoende kapitaal. Dat

samenwerking tussen publieke en private partijen in gebiedsontwikkeling nodig blijft, is wat algemeen gedeeld wordt (zie o.a. Nederland Boven Water, 2011; De Zeeuw en Franzen, 2011; Akro Consult, 2011).

### 3.2.4 Het proces van gebiedsontwikkeling

Het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling bestaat uit verschillende fasen. In diverse publicaties worden deze fasen verschillend benoemd of opgesplitst. Op basis van de publicaties van Wolting (2008), Van 't Verlaat (2008), Topper (2009) en het Kei-overzicht Binnenstedelijke gebiedsontwikkeling ([www.kei-centrum.nl](http://www.kei-centrum.nl)) kunnen de fasen en de overeenkomsten die deze fasen afsluiten als volgt worden weergegeven:



*Figuur 3.4. Fasen van gebiedsontwikkeling met overeenkomsten*

In de initiatieffase wordt de wenselijkheid en het draagvlak van het project afgetast; welke partijen zijn betrokken en zijn er alternatieven? Deze fase kan afgesloten worden met een intentieovereenkomst.

In de planvormingsfase of haalbaarheidsfase worden de randvoorwaarden geformuleerd. De plannen worden uitgewerkt zodat dit in een realisatieovereenkomst vastgelegd kan worden. De mate waarin de planvorming in samenwerking met verschillende partijen plaatsvindt, verschilt. Op basis van dit plan kan de verdeling van kosten, risico's en zeggenschap tussen de verschillende partijen worden vastgelegd in de overeenkomst. In de realisatieovereenkomst leggen partijen ook de wijze van samenwerking vast.

In de realisatiefase wordt het plan uitgevoerd. Tijdens de uitvoering blijkt of het opgestelde plan en de daarvoor gemaakte afspraken juist zijn geweest of dat bijsturing gewenst is. Ten behoeve van de volgende en laatste fase – de beheerfase – wordt na de realisatiefase een exploitatie- en beheersovereenkomst gesloten.

Na afronding van het project worden de verschillende (deel)projecten aan de eindgebruikers en eigenaren overgedragen. Zo wordt de openbare ruimte doorgaans aan de gemeente overgedragen.

### 3.2.5 Complexe opgaven

In de verschillende definities van gebiedsontwikkeling komt de term complex voor. De ontwikkeling van het ruimtelijk beleid en maatschappelijke ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat gebiedsontwikkelingsopgaven complexe opgaven zijn. De Zeeuw en Franzen (2011) geven aan dat de complexiteit komt door de vele belangen, belanghebbenden en disciplines die erbij betrokken zijn.

Topper (2009) benoemt in zijn scriptie vier vormen van complexiteit. Ten eerste inhoudelijke complexiteit door een grote verscheidenheid aan functies (wonen, werken, winkelen, recreëren) die onderling afhankelijk zijn. Ten tweede organisatorische complexiteit door de betrokkenheid van veel verschillende partijen (pu-

blijk, privaat en maatschappelijk) met eigen belangen en doelen. Ten derde financiële complexiteit aangezien grote investeringsbedragen om meerdere partijen vragen en om verevening van rendabele en onrendabele delen. Tot slot wordt de zeer lange doorlooptijd genoemd.

Uit deze ordening blijkt wel dat gebiedsontwikkeling complex is. Deze complexiteit zorgt ervoor dat gebiedsontwikkeling alleen mogelijk is als publieke en private partijen op enige manier met elkaar samenwerken (Bult-Spiering, 2003 en Sturm-Reijnders, 2010).

### **3.3 Publiek-private samenwerking**

PPS verbanden moeten gezien worden als een 'product van hun tijd'. Ontwikkelingen in de maatschappij, in visie en denken over de inrichting van onze ruimte, in politiek denken in bredere zin en ontwikkelingen in denken over strategieën van ontwikkeling en management spelen hierbij een rol.

Deze spelen een rol in het tijdelijke karakter van projecten en de verschillen in belangen. Actoren hebben allen hun onderscheidende belangen en redenen om tot samenwerking te komen. Hierdoor zullen samenwerkingsvormen en de uitwerking daarvan verschillen.

#### **3.3.1 Aanleiding voor publiek-private samenwerking**

Samenwerkingsverbanden tussen publieke en private partijen in Nederland begonnen in de 17<sup>e</sup> eeuw. Bult-Spiering (2003) geeft een complete beschrijving van PPS in Nederland. Het kabinet Lubbers II maakte in het regeerakkoord in 1986 voor het eerst melding van het begrip publiek-private samenwerking. Doel van PPS was het opvoeren van het investeringsvolume in onder meer de stedelijke vernieuwing. De overheid had hier niet meer het geld voor en zagen op tegen grote financiële risico's (De Zeeuw, 2006).

Vanaf de Vierde Nota Extra is PPS in gebiedsontwikkeling als vorm van samenwerken tussen publieke en private partijen niet meer weg te denken. Ingegeven door het Vinex-beleid en een terugtrekkende overheid, namen marktpartijen in de jaren '90 strategische grondposities in. Door het grondbezit moesten publieke en private partijen met elkaar om tafel om tot de ontwikkeling van die gronden over te gaan. In een groot aantal gevallen (30%) zijn PPS-verbanden opgericht. (Deloitte, 2008; Franzen en De Zeeuw, 2009)

De opkomst van PPS kan geplaatst worden in een breder kader van verandering in denken over de rol van de overheid en de verhoudingen tussen de diverse actoren die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling. Na de oorlog was er een grote en sturende rol voor de overheid weggelegd in de wederopbouw. Er was sprake van een centrale, sturende rol. Die rol is de afgelopen decennia veranderd onder invloed van New Public Management en de verschuiving van het Rijnlandse naar het Angelsaksische sturingsmodel en de gedachte van netwerkmanagement. Hiermee is de rol van de markt toegenomen en heeft het samenwerken in PPS voedingsbodem gekregen.

Sinds de jaren '90 is New Public Management opgekomen. In grote lijnen komt deze beweging erop neer dat de overheid meer marktgericht zou moeten werken, een bedrijfsmatige overheid. Osborne en Gaebler (1992) zijn de grondleggers van deze beweging. Zij gaan nog uit van een sturende overheid, maar dan een gedecentraliseerde overheid sturend op beleidsbeslissingen in plaats van dienstverlening. Daarmee stelt de overheid de burger in staat het gezag te nemen en stelt zij niet regels op, maar wordt ze gedreven door een missie. De overheid zou veel meer een bedrijfsmatige houding moeten aannemen, waarbij de overheid de



volgende eigenschappen zou moeten ontwikkelen: concurrerend, resultaatgericht, ondernemend, anticiperend, klantgericht en marktgericht.

De uitwerking van het New Public Management zie je terug in de mate van sturing door de overheid sinds de jaren '90. In de planvorming zie je deze invloeden in de overgang van het Rijnlandse naar het Angelsaksische sturingsmodel. Het Angelsaksische sturingsmodel gaat uit van zelfredzaamheid en wordt gekenmerkt door liberalisering, decentralisatie, deregulering en privatisering (Van Rooy et al, 2006). Het Rijnlandse model gaat echter uit van solidariteit, vertrouwen, overlegcultuur en de waardering van andere zaken dan geld. Vanaf de jaren '90 zijn een aantal overheidsbedrijven geprivatiseerd en heeft de overheid een aantal taken en bevoegdheden gedecentraliseerd, naar provincies en gemeenten. Ook corporaties zijn gedecentraliseerd en verzelfstandigd. Het motto van de nota ruimte uit 2004 laat deze beweging treffend zien: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'.

Het marktgericht denken van New Public Management en het Angelsaksische sturingsmodel komt ook tot uitdrukking in de opkomst van PPS. Publieke partijen werken samen met private partijen en organiseren de realisatie van het project op een bedrijfsmatige wijze.

Netwerkmanagement is ingegeven vanuit de theorie van de netwerksamenleving van de socioloog Manuel Castells. Netwerkmanagement gaat uit van de complexe context van gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling speelt zich af in een veranderende omgeving. Er is niet één probleem of doelstelling, maar dat zijn meerdere en steeds veranderende problemen en doelstellingen. Er zijn daarbij vele actoren met complementaire activiteiten en kwaliteiten en ook andere belangen. Door de complexe context van gebiedsontwikkeling, zijn de actoren niet zelfstandig in staat om problemen op te lossen maar zijn ze van elkaar afhankelijk. Ook in het netwerk denken wordt niet vanuit hiërarchie gedacht met een sturende overheid. De overheid is in het netwerk één van de actoren en heeft niet het primaat over het totale proces (Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997; Bult-Spiering en Dewulf, 2006).

De netwerken zijn dynamisch: voor ieder probleem ontstaat een netwerk en dat netwerk verandert doordat actoren komen en gaan en de verhoudingen tussen de partijen veranderen. De relaties in het netwerk zijn langdurige inter-organisatiele samenwerkingen. Het is daarom voor de actoren van belang dat de verhoudingen goed zijn, gezien de betrokkenheid in andere en toekomstige netwerken (Kickert, Klijn en Koppenjan, 1997; Bult-Spiering en Dewulf, 2006).

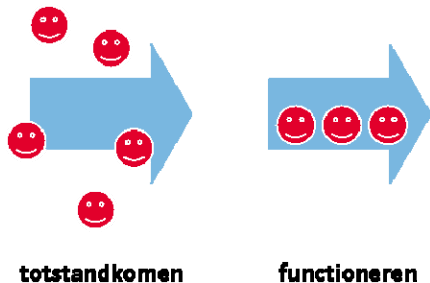
Het belang van goede verhoudingen omdat partijen elkaar elders en in de toekomst ook tegenkomen geldt ook voor PPS, aangezien PPS ook als een inter-organisatiele samenwerking wordt gezien. In paragraaf 3.3.2. wordt dat toegelicht aan de hand van het werk van Bult-Spiering (2003) en Bult-Spiering en Dewulf (2006). Het op een goede wijze voortijdig beëindigen van PPS hoort daar in mijn ogen bij.

De Zeeuw (2006) stelt dat de overheid moet wennen aan deze werkwijze omdat ze graag de regie over het proces van gebiedsontwikkeling houden. Hij haalt daarbij Geert Teisman aan en zijn stelling dat actoren in een netwerk "nog te veel vanuit de eigen organisatieloga" denken. Wellicht dat vanuit die gedachte ook spanningen binnen PPS ontstaan.

### 3.3.2 Tijdelijke samenwerking

Bult-Spiering en Dewulf (2006) verbeelden PPS als een tijdelijke inter-organisatiele relatie in twee fasen. Dit figuur vindt de oorsprong in het promotieonderzoek van Bult-Spiering (2003). Zij stelt dat PPS een orga-

nisatie van tijdelijke aard is die ophoudt te bestaan als het project gerealiseerd is of het projectdoel gerealiseerd. Ze haalt de definitie van Luscuere uit 1978 aan over de inter-organisatiele relatie: “een bewust aangegane relatie tussen twee of meer organisatie die met het oog op een bepaald goed, waarde of belang, wederzijdse verplichtingen aangaan, in de verwachting tot resultaten te komen, die voor elke organisatie afzonderlijk niet goed haalbaar zouden zijn.”



*Figuur 3.5. PPS: een tijdelijke inter-organisatiele relatie in twee fasen (op basis van: Bult-Spiering en Dewulf, 2006)*

### 3.3.3 Verschillende actoren en belangen

Bij PPS werken publieke en private partijen in een tijdelijke organisatie samen om een bepaald doel te bereiken of project te realiseren. Publiek en private partijen verschillen echter in een aantal opzichten van elkaar, bijvoorbeeld ten aanzien van risicogedrag, primaire doelstellingen en verantwoording in besluitvorming. Op basis van het proefschrift van Bult-Spiering (2003) en Allison (1980, in: Smit en Van Thiel, 2002) kunnen de partijen op deze punten als volgt gekenschetst worden.

Zowel publieke als private partijen streven rendement na door met elkaar samen te werken. Voor publieke partijen is dit maatschappelijk rendement door het bevredigen van de behoeften van (een deel van) de samenleving. De overheid voert wettelijke taken uit op basis van de wil van de politiek. Private partijen streven echter bedrijfseconomisch rendement na, om de continuïteit van de onderneming te waarborgen en maximaal rendement op investeringen te bewerkstelligen. Om dit rendement te behalen moeten private partijen risico's nemen; dit staat haaks op de doorgaans risicomijdende houding van publieke partijen.

Publieke en private partijen streven beiden de drie E's na: efficiëntie (doelmatigheid), effectiviteit (doeltreffendheid) en economie (zuinigheid). Publieke partijen behoren daarnaast ook rekening te houden met de drie R's: rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid. Deze zes beginselen kunnen in strijd zijn met elkaar (Lemstra, 1996 in: Bult-Spiering, 2003).

De besluitvorming bij private partijen behoeft alleen goedkeuring van de eigen aandeelhouders. De private besluitvorming kent daardoor een beperkt aantal actoren en is slechts ingegeven door het commerciële belang. De publieke besluitvorming is complexer. Publieke partijen nemen besluiten op basis van de politieke context waarbij het algemeen belang gediend moet worden. Bij de besluitvorming worden meerdere actoren betrokken doordat de taken en bevoegdheden over verschillende lagen zijn verdeeld. Binnen de gemeente heb je bijvoorbeeld te maken met bestuurders, beleidsmakers en het ambtelijk apparaat dat zich bezig houdt met de uitvoerende taken.

De verschillen tussen publieke en private partijen kunnen tot problemen leiden. Jacobs ziet twee werelden met fundamenteel onverenigbare ethische stelsels: het commerciële ethos en het martiale ethos (Jacobs, 1992 in: Smit en Van Thiel, 2002).

| Bedrijf<br>Commerciële ethos | Overheid<br>Martiale ethos   |
|------------------------------|--|
| Leiderschap                  | (publieke en politieke) Verantwoording                                 |
| Winst                        | Algemeen belang  |
| Efficiëntie                  | Behoorlijkheid   |
| Effectiviteit                | Rechtmatigheid   |
| Innovatie                    | Zorgvuldigheid (voldoen aan regels)                                    |
| Eigen belang                 | Roeping  |
| (oriëntatie op) Resultaten   | (oriëntatie op) Regels   |
| Exit                         | Voice (niet aan bepaalde taken en verantwoordelijkheden te onttrekken) |
| Aanpassing                   | Anticipatie (wetgeving en institutionele structuren)                   |
| Geheimhouding                | Openbaarheid   |

*Figuur 3.6. Verschillen in waarden tussen bedrijf en overheid, op basis van Bovens, 1996 in: Smit en van Thiel, 2002*

Smit en Van Thiel (2002) noemen drie problemen die veroorzaakt worden door de twee onverenigbare ethische stelsels. Ten eerste de onervarenheid van publieke partijen met het zakelijke proces wat kan leiden tot ondoelmatige beslissingen. Ten tweede zijn sommige private deugden publieke zonden, waarbij sinds de bouwfraude iedere schijn van belangenverstrengeling voorkomen wordt. Tot slot benoemen Smit en Van Thiel het risico van waardeconflict: kruissubsidiëring en oneerlijke concurrentie.

De verschillen tussen publieke en private partijen worden versterkt door perceptie en beeldvorming. Private partijen zijn gericht op de financiële haalbaarheid van het project en de financiële belangen die het heeft. Dit geeft als meerwaarde dat private partijen in staat zijn om kritisch te bekijken of de gestelde ambities haalbaar zijn. Het beeld van private partijen slaat daarin door: private partijen hebben slechts winstbejag en vullen hun zakken over de rug van de overheid. In het boek van Kort (2005) is een overzicht gegeven van de beelden die gemeenten, marktpartijen en corporaties van elkaar hebben. Marktpartijen zijn daarin “commercieel gedreven, halen de krenten uit de pap” maar zijn ook “kennisbronnen, katalysatoren, inspirators”.

Over publieke partijen bestaat het beeld dat zij alleen op basis van maatschappelijke belangen en politieke wensen ambities stapelen en daarbij geen oog hebben voor de financiële haalbaarheid. Dat de publieke partijen ook een groot financieel belang hebben, blijft onderbelicht terwijl (politieke) verantwoording voor publieke partijen van belang is. Als is het maar omdat er iedere vier jaar verkiezingen zijn. In het overzicht van Kort (2005) is de gemeente een “veelkoppig monster, zwabberend bestuur” maar ook een “daadkrachtige partner/facilitator”.

De hardnekkige beelden van publiek en privaat bestaan ook binnen een PPS. Het gevaar bestaat dat naar bevestiging van dit beeld gezocht wordt en de complementariteit dan uit het oog wordt verloren. De twee waarden die Jacobs onderscheidt kunnen botsen, maar de synergie in PPS ontstaat als de toegevoegde waarde van de verschillen wordt benut.

### 3.3.4 PPS als hybride organisatie

PPS kent enerzijds publieke waarden en anderzijds private waarden. “PPS vermengt de twee waardepatronen en zijn daarmee in hun aard hybride organisaties” (Klijn en Teisman, 2002 in: Smit en Van Thiel, 2002). Omdat de opgaven langlopend zijn, moeten de conflicterende waardesystemen van publieke en private partijen langdurig bij elkaar worden gebracht.

Het positieve effect hiervan is dat synergie ontstaat; partijen benutten elkaars kracht. Synergie betekent dat het samengaan van delen meer oplevert dan de som der delen. In de volgende paragraaf wordt dat nader toegelicht aan de hand van de term meerwaarde.

Karré en In 't Veld (2007) geven aan dat als partijen op een goede manier langdurig in een hybride organisatie samenwerken, dat dan de legitimiteit en kwaliteit van het handelen toeneemt en private winsten gebruikt kunnen worden voor de financiering van publieke activiteiten. Ten aanzien van dat laatste punt voeg ik toe dat dit alleen binnen de gemaakte afspraken kan plaatsvinden en dat deze afspraken gemaakt zijn met inachtneming van de winstdoelstelling van private partijen.

Als de conflicterende waarden binnen de hybride organisatie niet succesvol bij elkaar gebracht kunnen worden en de spanningen te hoog zijn, dan kan het hybride karakter ook negatieve gevolgen hebben. De publieke taken zouden in het gedrang komen. Karré en in 't Veld noemen ten aanzien hiervan het verwaarlozen van publieke activiteiten, het in cultureel verval raken van de organisaties en het misbruiken van publieke middelen voor de financiering van private activiteiten.

Smit en Van Thiel (2002) stellen de vraag hoe zakelijk de gemeente kan handelen gezien de conflicterende waarden. Op basis van hun onderzoek concluderen zij dat de gemeente altijd het algemeen belang voorop zal stellen, en dus slechts ten dele zakelijk kan handelen. De ambivalente overheid kan aanleiding geven tot “bijvoorbeeld aantijgingen van corruptie”.

Een joint venture is een hybride organisatie, waarbij er niet alleen conflicterende waarden binnen de organisatie samenkomen maar partijen zelf ook conflicterende belangen hebben. Dat is het meest zichtbaar aan private zijde. De marktpartijen nemen deel aan de PPS en hebben daardoor belang in een gezonde exploitatie. Dat zou betekenen een hoge grondprijs en snelle afname van de gronden. Maar die grondprijzen en afnamemomenten leggen ze aan zichzelf op. Zij zijn immers ook de partij die de gronden afneemt. En vanuit hun belang in de vastgoedexploitatie is juist een zo laag mogelijke grondprijs en flexibiliteit in afname van de gronden wenselijk. Deze belangen staan ook haaks op elkaar en maken de hybride organisatie nog meer complex.

### 3.3.5 Redenen samenwerking

In de vele literatuur over PPS komen risicodeling en het benutten van elkaars kennis en ervaring als belangrijkste redenen voor samenwerking naar voren. In zijn algemeenheid wordt gesproken over een meerwaarde door samenwerking.

“Een samenwerking wordt gezocht om meerwaarde te creëren binnen een project, die niet door de individuele actoren kan worden bereikt.”  
(Keuter, 2007 in: Kazemi et al, 2009)

De meerwaarde wordt in vier vormen onderscheiden, uitgaande van diverse bronnen zoals Bult-Spiering (2003), Kort (2005), Bult-Spiering en Dewulf (2006) en Franzen en De Zeeuw (2009):

- Inhoudelijke meerwaarde: door integrale benadering verbetert PPS de kwaliteit en innovatie van de oplossing c.q. het project
  - Private partijen hebben een goed marktinzicht: conceptuele bijdrage, productontwikkeling, functie-specifieke kennis.
  - Publieke partijen beheersen het traject van vergunningverlening en planologische procedures.
  - Gemeenten (maar ook sommige marktpartijen) hebben plaatsgebonden kennis.
- Financiële meerwaarde: door het delen van risico's verbetert de prijs-kwaliteit verhouding (opbrengsten van A dekt kosten van B)
  - Delen en beheersen van risico's.
  - Beheersing en verevening van baten en lasten.
  - Beperkte aansprakelijkheid van de partners.
  - Financieringsmogelijkheden publieke partijen bij de BNG, risicodragende financiering door private partijen.
  - Fiscale voordelen.
- Organisatorische of procesmatige meerwaarde: door vroegtijdig kennis en ervaring te delen en het aanpassen van doelen en belangen
  - Een slagvaardiger projectorganisatie met integrale planvorming en uitvoering. Private partijen brengen ervaring en commerciële bedrijfscultuur in.
  - Geen aparte beslissingsprocessen.
- Externe meerwaarde: door het coördineren van verschillende projecten en initiatieven (verminderen van onderlinge concurrentie).

### 3.4 Samenwerkingsmodellen

Er worden verschillende samenwerkingsvormen onderscheiden (Wolting, 2008):

- Publieke grondexploitatie met het traditionele en het bouwclaimmodel;
- Private grondexploitatie met het concessiemodel en het exploitatieplan of een overeenkomst;
- Publiek-private grondexploitatie met een joint venture met nieuw rechtspersoon en een joint venture bij overeenkomst.

Daarbij zijn alleen de publiek-private grondexploitaties een zuivere PPS, stelt NederLandBovenWater (2011). In een joint venture worden kosten, opbrengsten, zeggenschap en risico's gedeeld (zie onderstaand schema) en is daarmee de meest vergaande en minst vrijblijvende vorm van samenwerking. Om deze reden en gezien mijn werkervaring met deze vorm van PPS, is joint venture onderwerp van deze scriptie.

|                   |                         | Traditioneel | Bouwclaim | Joint venture | Concessie | Exploitatie-overeenkomst |
|-------------------|-------------------------|--------------|-----------|---------------|-----------|--------------------------|
| Initiatiefase     | Beleidsmatig            | O            | O         | O             | O         | O                        |
|                   | Grondverwerving         | O            | M         | O/M           | O/M       | M                        |
| Haalbaarheidsfase | Stedenbouw              | O            | O         | O/M           | O/M       | M                        |
|                   | Haalbaarheid            | O            | O/M       | O/M           | O         | M                        |
|                   | RO procedures           | O            | O         | O             | O         | O                        |
| Realisatiefase    | Bouw- en woonrijp maken | O            | O         | O/M           | M         | M                        |
|                   | Vastgoed                | M            | M         | M             | M         | M                        |

M = markt                      O = overheid

Figuur 3.7. Risico's met betrekking tot grondexploitatie in de initiatief-, haalbaarheids- en realisatiefase (Wolting, 2008)

### 3.4.1 Joint venture

In een joint venture wordt een gezamenlijke grondexploitatie gevoerd. Hiermee worden kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap gedeeld. Veelal wordt hiervoor een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) opgericht die gronden verwerft, bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft. De private partijen in de joint venture kunnen ook de afnemers van de bouwgronden zijn. Daarmee hebben die partijen naast de belangen binnen de gezamenlijke grondexploitatie ook eigen belang in de vastgoedexploitatie. Een joint venture is ook mogelijk zonder dat een gezamenlijke entiteit als de GEM wordt opgericht. In dat geval voert de gemeente formeel de grondexploitatie, maar wordt in een overeenkomst de verdeling van resultaat, risico en zeggenschap vastgelegd (Kenniscentrum PPS, 2004a).

“Het joint-venturemodel (...) heeft zich in de praktijk bij complexe, grotere opgaven met een lange doorlooptijd bewezen.”  
(Franzen en De Zeeuw 25: 2009)

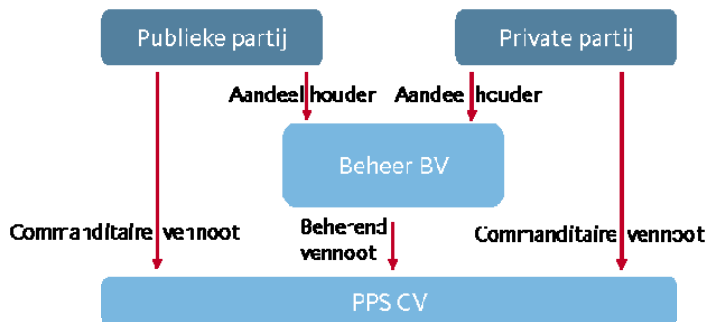
### 3.4.2 Juridische vormgeving

Een joint venture kan op een aantal manieren juridisch worden vormgegeven in een gezamenlijk bedrijf. Het Kenniscentrum PPS geeft hiervan een overzichtelijk beeld (Kenniscentrum PPS, 2004a):

- Naamloze vennootschap (NV);
- Besloten vennootschap (BV);
- Vennootschap onder Firma (VOF);
- Commanditaire vennootschap (CV);
- CV/BV-constructie.

De CV/BV-constructie is een veel voorkomende samenwerkingsvorm. De inventarisatie van PPS verbanden die voorafgaand aan dit onderzoek is gedaan komt dat naar voren. De drie cases uit dit onderzoek zijn ook als CV/BV opgericht. Partijen richten gezamenlijk een CV op en deze heeft twee soorten vennoten. Een commanditaire vennoot die slechts als geldschietter optreedt en alleen aansprakelijk is voor de schuld van de CV tot de hoogte van het ingelegde bedrag. Daarnaast een behorend vennoot die hoofdelijk aansprakelijk is voor

de schulden van de CV. Om deze aansprakelijkheid te beperken, wordt een BV opgericht die als beherende vennoot optreedt. Dit is schematisch in figuur 3.6 weergegeven.



Figuur 3.8. Inrichting CV/BV-structuur (o.b.v. NederLandBovenWater, 2008)

De CV/BV-constructie heeft een aantal voordelen ten opzichte van de NV en BV. Zo kunnen partijen een gezamenlijk uitvoeringsapparaat samenstellen met een duidelijk doel bovendien biedt de CV veel vrijheid in de overeenkomst en hierin een andere zeggenschapsverhouding worden afgesproken. Of dat in de praktijk ook het geval is, daar wordt naar aanleiding van de cases op terug gekomen.

### 3.4.3 Realisatieovereenkomst

Figuur 3.3. laat zien dat de verschillende fasen van gebiedsontwikkeling afgesloten kunnen worden met een overeenkomst. Indien tijdens de initiatieffase de haalbaarheid in samenwerking met marktpartijen onderzocht wordt, kunnen partijen een intentieovereenkomst sluiten. Ter afsluiting van de planvorming, voorafgaand aan de realisatie van een project, sluiten partijen een realisatieovereenkomst.

In de overeenkomst leggen de partijen afspraken met elkaar vast over plankwaliteit, verdeling van taken, verantwoordelijkheden, kosten, opbrengsten, winst en risico's. Deze afspraken worden gemaakt om politiek-bestuurlijke risico's te kunnen beheersen, zodat partijen weten waar ze aan toe zijn, en om de verschillende partijen bijeen te houden. Het sluiten van de overeenkomst zorgt voor een go/no-go moment (Wolting, 2008, p. 89).

Het Kenniscentrum PPS (2004a), Wolting (2008) en NederLandBovenWater (2008) gaan in op de onderwerpen die in de overeenkomst worden benoemd. Allereerst worden de doelstellingen en de randvoorwaarden van de samenwerking beschreven en worden de gehanteerde begrippen omschreven. Vervolgens wordt ingegaan op het plangebied en bouwplannen, waarbij de rolverdeling aan bod komt, het kwaliteitsniveau en de procedure van de planontwikkeling. Bij publiekrechtelijke procedures ligt de rol voornamelijk bij de publieke partij, waarbij nader wordt bepaald welke partij welke taken heeft om in deze fase de noodzakelijke besluiten te nemen.

Ook wordt het plan benoemd dat als basis dient voor de afspraken, bijvoorbeeld een masterplan. Het bouwprogramma en de bijbehorende voorwaarden worden vastgelegd en aangegeven wordt hoe met overwinst wordt omgegaan. Veelal wordt ook de woningtoewijzing beschreven. De wijze van samenwerking wordt verder vastgelegd als het gaat om de projectorganisatie. Hoe wordt het samenwerkingsverband vormgegeven en aangestuurd en hoe vindt besluitvorming plaats?

Financiën maken een belangrijk deel uit van de overeenkomst. Benoemd worden de grondprijsmethodiek, subsidieafspraken en de gebiedsgerichte afspraken zoals planoverstijgende kosten. Daarnaast worden afspraken vastgelegd als het gaat om risicobeheersing en risicoverdeling in relatie tot zeggenschap en rendement. Een planning op hoofdlijnen hoort hier bij.

De laatste artikelen in de overeenkomst gaan veelal in op onvoorziene omstandigheden: wat zijn onvoorziene omstandigheden en welke gevolgen hebben deze? Om de nakoming van de overeenkomst enigszins te verzekeren worden garanties gesteld, bijvoorbeeld in de vorm van een waarborgsom, bankgarantie of concerngarantie. Indien één van de partijen toerekenbaar tekortschiet in de nakoming overeenkomst, liggen afspraken vast als het gaat om conflictbeheersing en de afscheidsregeling. Ook de duur van de overeenkomst wordt vastgelegd. Tot slot wordt vastgelegd dat de rechts- en contractpositie van de partijen niet aan derden mag worden overgedragen.

Als bijlage bij de overeenkomst wordt veelal een kaart van het plangebied met de exploitatie- en plangrenzen hierop aangegeven. Ook een vertrouwelijke grondexploitatie wordt in de bijlage opgenomen.

Deze eenduidige indeling van de overeenkomst doet vermoeden dat de contracten op basis van kennis en ervaring op dezelfde wijze samengesteld kunnen worden. De contracten zouden dan op hoofdlijnen vergelijkbaar zijn, maar kunnen afwijken op projectspecifieke onderdelen. Vanuit mijn werkervaring bij een aantal PPS verbanden heb ik inzicht gehad in dergelijke samenwerkingsovereenkomsten. Op basis hiervan heb ik de indruk dat de overeenkomsten vergelijkbaar zijn en er zijn een aantal onderwerpen de discussie opleveren.

Ten aanzien van financiële afspraken hebben zowel publieke als private partijen belang. Hierop ontstaat discussie doordat voor private partijen hier het primaat ligt en zij hierin bovendien een dubbel belang hebben. Enerzijds de gezamenlijke grondexploitatie en anderzijds de eigen vastgoedexploitatie (zie paragraaf 3.3.4.). Bij de financiële afspraken gaat het om het afnametempo van gronden, de grondprijssystematiek, verdeling van opbrengsten, bijdragen en verdeling van het programma.

Een van de belangrijkste financiële afspraken is het bepalen van de grondprijssystematiek. Hoe de grondprijs wordt berekend, bepaalt in grote mate het financiële risico. Bij een vaste grondprijs loopt de gezamenlijke exploitatie geen risico, en daarmee de deelnemende partijen hierin ook niet. Zij zullen dan ook niet profiteren van stijging in de woningmarkt. De marktpartij profiteert wel: in de vastgoedexploitatie. Bij een grondquote of een residuele grondwaarde geprofiteerd de gemeente wel mee van een stijgende woningmarkt, maar krijgt zij ook te maken met de effecten van een dalende woningmarkt.

Ik heb sterk de indruk dat toen PPS in opkomst was, publieke partijen een voorzichtige koers hadden. Dat is politiek te verklaren: zo min mogelijk risico's lopen op een ontwikkeling die niet bij je publieke taak behoort. Aangezien vanaf de jaren '90 de woningmarkt lange tijd stijgend was, zagen overheden hoe de private partijen hiervan profiteerden. Om hier ook in te delen, veranderde de koers van publieke partijen bij PPS. Ook dit is politiek te verklaren: een meer bedrijfsmatig opererende overheid was in opkomst onder invloed van het New Public Management. Overheden zijn veelal op het hoogtepunt ingestapt, waardoor de gemeentelijke grondbedrijven nu te kampen hebben met verdampende reserves en de gemeente zelf met geen of minder afdrachten vanuit het grondbedrijf. Ook in de deelname in PPS worden verliezen in de grondexploitatie gedeeld.

Ondanks de huidige aandacht voor financiën, is het primaat van de overheid veelal niet financiën maar de maatschappelijke doelen en belangen die met de realisatie van het project zijn gediend. Ik heb het idee dat dit onderbelicht blijft in de samenwerkingsovereenkomst. De overwegingen in het eerste deel van de over-



eenkomst blijven in mijn ogen bij algemeenheden. Hierin worden niet de overwegingen bij de gemaakte afspraken weergegeven, bijvoorbeeld een toelichting waarom een bepaald risico bij die partij ligt.

Ik denk dat het van belang is dat deze achtergrondinformatie bij iedereen binnen het samenwerkingsverband bekend is. Na verloop van tijd kunnen de overwegingen in de vergetelheid raken, zeker als er nieuwe mensen bij de samenwerking betrokken raken door personele wisselingen. Zonder de achtergrond van afspraken te kennen, kunnen partijen onvoldoende kritisch blijven op het project. Ik kan me verder voorstellen dat zonder deze achtergrond te kennen, onnodige discussies worden gevoerd en onnodige spanningen ontstaan. Aan de ene kant spanning bij degene die de vraag stelt, aangezien diegene zich afvraagt waarom die afspraken zijn gemaakt (wat hebben 'ze' ons nu weer in de schoenen geschoven?). En aan de andere kant van de tafel ontstaat irritatie over dit onbegrip, omdat het gevoel kan ontstaan dat afspraken eenzijdig ter discussie worden gesteld zonder deze in samenhang met de andere afspraken te bezien.

Het lijkt mij daarom van belang dat gedurende het project iedereen de overwegingen kent zodat onnodige discussies en spanningen achterwegen blijven. De vraag is of de overwegingen in de overeenkomst daarvoor de juiste plek zijn.

De overwegingen nemen echter een speciale positie in de overeenkomst in. De overwegingen zijn een opsomming van uitgangspunten en omstandigheden en vormen het kader van de overeenkomst. Er wordt bijvoorbeeld verwezen naar het masterplan of het door de gemeente vastgestelde bestemmingsplan. Wijziging in deze kaders heeft gevolgen voor de overeenkomst. Het is daarom van belang dat deze kaders algemeen zijn. Dat biedt bovendien de ruimte voor flexibiliteit in de planvorming. De Zeeuw (2006) geeft aan dat dit nodig is om in te spelen op veranderende marktomstandigheden en de investeringsbereidheid van marktpartijen toe te laten nemen. Door de mogelijkheid om te schuiven tussen functies, locaties en in tijd wordt de benodigde flexibiliteit verkregen.

De achterliggende gedachte en afwegingen van gemaakte keuzes over bijvoorbeeld de verdeling van risico's is echter niet geborgd in de overwegingen. Om de flexibiliteit in de overeenkomst te behouden, zouden deze overwegingen in een separaat document een plek kunnen krijgen. Het levend houden van dit document zou wellicht vastgelegd kunnen worden in de overeenkomst door het koppelen aan de evaluatiemomenten.

Tot slot noem ik de afspraken over onvoorziene omstandigheden en de afscheidsregeling. Veelal wordt hierbij volstaan met een zin met de strekking "dan treden partijen met elkaar in overleg". Dat veronderstelt dat op dat moment partijen nog dezelfde belangen en doelen hebben en samen op zoek gaan naar afspraken die zowel in elkaars belang zijn als in het belang van het project. Een positieve insteek, maar in het licht van de huidige marktomstandigheden blijken de belangen en doelen uit elkaar te liggen. Dan is het lastig er met elkaar uit te komen.

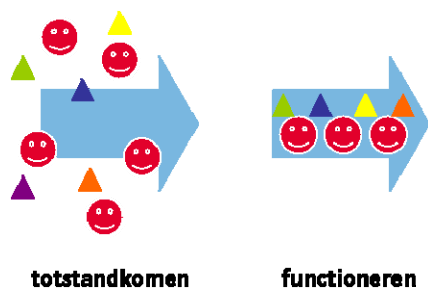
## **3.5 Raamwerk**

### **3.5.1 Fasen van PPS**

In de boeken van Bult-Spiering wordt PPS besproken in twee fasen: tot stand komen en functioneren. De samenwerkende partijen zijn afhankelijk van elkaar voor het realiseren van hun doel, een specifiek project. Om dit project te realiseren, richten zij een samenwerking op die tijdelijk van aard is. Na afronding van het project hebben de partijen immers hun doel behaald en zijn ze niet meer afhankelijk van elkaar. De PPS is daarmee een tijdelijke, inter-organisatorische relatie.

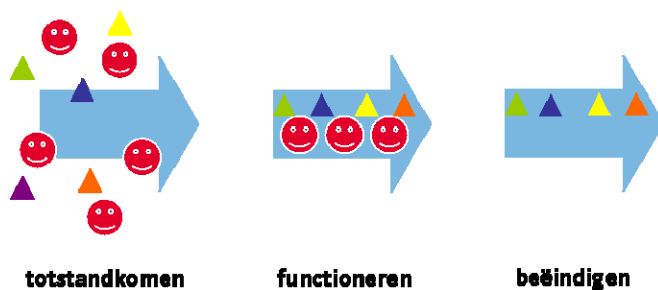
Figuur 3.5. is voor mij het startpunt geweest van het theoretische kader van dit onderzoek. Ik veronderstel dat deze basis verder uitgebreid kan worden door het toevoegen van fasen en het toevoegen van scope. In de fase voordat de samenwerking formeel gestalte heeft gekregen, wordt in mijn beleving niet alleen naar samenwerkende partijen gezocht maar wordt gelijktijdig en in overleg met de samenwerkende partijen de scope van het project bepaald door het proces van rekenen en tekenen.

Eenzijds maakt de scope de samenwerking met bepaalde partijen voor de hand liggend. Als er bijvoorbeeld veel infrastructuur of veel commerciële meters in het plan zitten, kunnen marktpartijen die daarin veel ervaring en kennis hebben aantrekkelijk zijn om mee samen te werken. Anderzijds bepalen de partijen welke scope binnen het samenwerkingsverband gerealiseerd zal worden. Dat kan doordat partijen grondposities hebben ingenomen. Maar ook omdat in de onderhandeling tussen de partijen keuzes worden gemaakt als het gaat om rendabele plandelen en (maatschappelijke) wensen. Ik stel daarom een aanpassing van de verbeelding van Bult-Spiering en Dewulf voor, waarbij de driehoeken de scope verbeelden en de smiley's de potentiële samenwerkende partijen:



Figuur 3.9. Partijen plus scope bepalen PPS

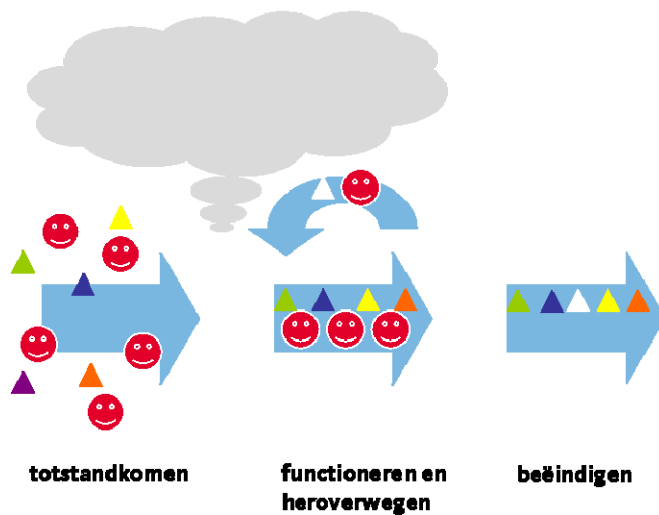
Dit biedt echter nog geen doorzicht naar de fase waarin de samenwerking wordt beëindigd. Dit wordt bijvoorbeeld wel gedaan door Tuckman en Jensen (1977) in hun fasering van groepsvorming: Forming, Storming, Norming, Performing en Adjourning. Ook in diverse literatuur over PPS (zoals Ministerie van VROM/Kort et al, 2003) wordt aangegeven dat herbezinning nodig is van de samenwerking lopende het project. Maar in geen van de geraadpleegde bronnen wordt de fase na het operationeel zijn van de samenwerking besproken, behalve dat er een afscheidingsregeling in de realisatieovereenkomst is opgenomen. Hierbij wordt verondersteld het volgende beeld over PPS van start tot einde:



Figuur 3.10. PPS wordt beëindigd

Berichten in kranten, algemene evaluaties over PPS en mijn persoonlijke werkervaring laten echter zien dat samenwerkingsverbanden gedurende de samenwerking regelmatig onder druk staan. Dit kan verschillende oorzaken en gevolgen hebben en zorgt er m.i. voor dat er een fase van 'aanpassen' aan de figuur kan worden toegevoegd. Welke factoren van invloed zijn op de samenwerking en kunnen zorgen voor aanpassing van de

samenwerking of zelfs tot voortijdige beëindiging van de samenwerking kunnen leiden, wordt in de volgende paragrafen bekeken.



Figuur 3.11. Druk op PPS leidt tot heroverwegen van de samenwerking

### 3.5.2 Publiek-private samenwerking onder druk

In de vorige paragraaf is aangegeven dat er factoren zijn die de samenwerking beïnvloeden en leiden tot heroverweging of zelfs beëindiging van de samenwerking. In deze paragraaf wordt op basis van de literatuur bekeken welke factoren dat zijn. Het eerste onderscheid dat gemaakt kan worden is tussen interne en externe factoren. Het verschil tussen interne en externe factoren wordt bepaald door de beïnvloedbaarheid ervan. Als de mogelijkheid is om het optreden te beïnvloeden, betreft het een interne factor. Als er geen mogelijkheid tot beïnvloeden is, betreft het een externe factor.

Ten aanzien van interne factoren grijp ik terug op de redenen die ten grondslag liggen aan het samenwerken in PPS zoals in paragraaf 3.2.4. benoemd. Deze worden samengevat in vier vormen van meerwaarde. Ik veronderstel dat als tussentijds de verwachte meerwaarde niet meer ervaren wordt, de samenwerking heroverwogen kan worden. Dit illustreert Kazemi et al (2009) bij het benoemen van een aantal potentiële nadelen van samenwerking met marktpartijen. Onderverdeeld naar de vier vormen van meerwaarde benoemt hij de volgende nadelen:

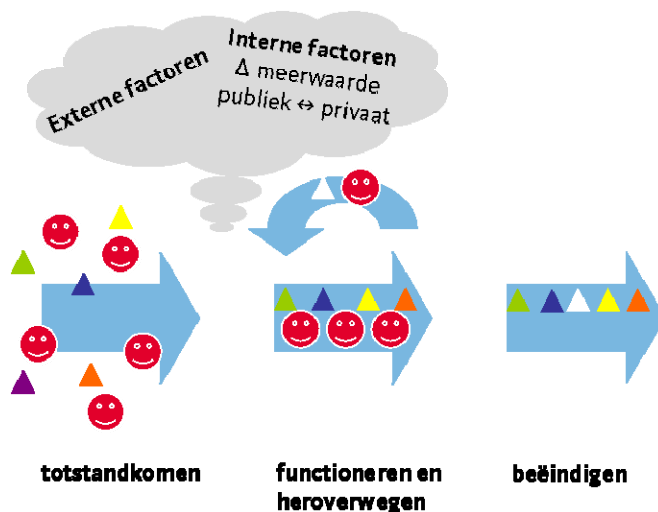
- Inhoudelijke nadelen
  - Maatschappelijke opgave kan in gevaar komen doordat nadruk komt op commerciële belangen.
- Financiële nadelen
  - Winstinstelling private partij versus lange termijn belangen van publieke partijen.
  - Hogere kosten doordat private partijen alleen in de winstgevende delen willen delen en niet in de onrendabele.
  - Langdurige verbinding legt concurrentiemogelijkheden vast.
- Organisatorische nadelen
  - Vertraging door extra controlemechanismen en overleggen.

In de door Kazemi genoemde nadelen van samenwerken in PPS komen vooral de spanning tussen publieke en private waarden naar voren. In paragraaf 3.2.3. zijn deze spanningen reeds benoemd. Ook deze spanningen zouden kunnen leiden tot heroverweging of beëindiging van de samenwerking.

Dit telt op tot vijf interne factoren die de samenwerking in PPS onder druk kunnen zetten: inhoudelijke, financiële, organisatorische en externe meerwaarde en de spanning tussen publieke en private waarden. Externe factoren zijn niet te beïnvloeden en daardoor ook lastig te voorspellen. Tot externe factoren behoren de marktsituatie (crisis) en onverwachte gebeurtenissen.

### 3.5.3 Synthese

De drie fasen van PPS en de interne en externe factoren die leiden tot heroverwegen of beëindigen van de samenwerking leiden tot het volgende raamwerk:



Figuur 3.12. Conceptueel raamwerk

Op basis van het onderzoeken van drie casussen zal ik bekijken of deze factoren inderdaad leiden tot het heroverwegen of beëindigen van de samenwerking en welke lessen daarvan geleerd kunnen worden.

## 4 Case Saendelft

### 4.1 Inleiding

GEM Saendelft is nog steeds in bedrijf, er heeft geen voortijdige beëindiging van het samenwerkingsverband plaatsgevonden. Toch is Saendelft een interessante case voor dit onderzoek. Na start van de bouw van de eerste woningen speelde de zogenaamde Forbo-affaire die de samenwerking onder druk heeft gezet. Inmiddels is 90% van de opgave voltooid en zijn alle plannen besteksgereed. In de afgelopen twee jaar is daarom ieder jaar bekeken of het wenselijk is de samenwerking te beëindigen. Wat nog niet is gebeurd.

Informatie over Saendelft is ingewonnen door gesprekken met:

- Wim Schaafsma, directeur projecten bij projectontwikkelaar AM en een van de aandeelhouders van GEM Saendelft. Wim Schaafsma is sinds de overname van HBG door BAM (in 2002) bij Saendelft betrokken. Met deze overname verloor BAM de positie die HBG binnen GEM Saendelft had. Later kwam daar ook nog de positie van AM bij.
- Robert Linnekamp, wethouder in de gemeente Zaanstad met vanaf 2002 Saendelft in de portefeuille tot 2010. Van 1998 tot 2002 was Robert Linnekamp Raadslid.
- Ivo van Ophem, directeur van GEM Saendelft sinds 2009. Vanaf 2004 bij GEM Saendelft werkzaam vanuit AT Osborne.

De gemeente Zaanstad beschikt niet over een digitaal archief van Raadsstukken en de Zaanse kranten hebben evenmin een digitaal archief. Naast de interviews is daarom gebruik gemaakt van een intern document van GEM Saendelft uit 1995, het boek dat verschenen is bij het tien jarig bestaan van Saendelft en mijn eigen kennis over GEM Saendelft<sup>1</sup>. Het verwerken en interpreteren van deze informatie is op persoonlijke titel.

Dit hoofdstuk beschrijft de eerste van de drie bestudeerde cases. Per case wordt ter introductie een beschrijving van de wijk gegeven (paragraaf 1). Vervolgens wordt de samenwerkingsvorm toegelicht en benoemd waarom de partijen in een PPS samenwerken (paragraaf 2). In paragraaf 3 wordt het verloop van de samenwerking chronologisch beschreven waarbij bekeken wordt welke factoren de samenwerking onder druk hebben gezet en welke gevolgen dit heeft gehad. Tot slot worden in paragraaf 4 hierover de eerste conclusie getrokken.



Figuur 4.1. Dit hoofdstuk maakt onderdeel uit van de case studie

<sup>1</sup> Van april 2005 tot en met april 2011 ben ik werkzaam geweest voor GEM Saendelft.

## 4.2 Saendelft

Saendelft is een Vinex-wijk in Assendelft, gemeente Zaanstad. Toen de gemeente Zaanstad in de jaren '90 de opdracht van het Rijk kreeg om de Vinexwoningen te realiseren, heeft de gemeente vier locaties bestudeerd. De locatie in Assendelft-Noord werd als meest geschikt bevonden (Huisman, 2006). Sinds 1998 is gebouwd aan ca. 5000 woningen, een winkelcentrum (ca. 7600 m<sup>2</sup> bvo), basisscholen en gezondheidszorg. Daarnaast is het station Krommenie-Assendelft verplaatst waardoor het station nu direct aan de wijk is gelegen. Inmiddels is de wijk gereed, op circa 400 woningen en een paar bedrijfskavels na.

Assendelft is een oud lintdorp en Saendelft is aan weerszijden van de Dorpsstraat gesitueerd. Met het oostelijk deel van de wijk is gestart, waarna aan de westzijde van de Dorpsstraat is vervolgd. De ondergrond van de wijk die aan de oostzijde natter is dan aan de westzijde, bepaalt dat het deel ten oosten van de stroom De Kaaik Waterrijk heet en het deel ten westen van De Kaaik Parkrijk.



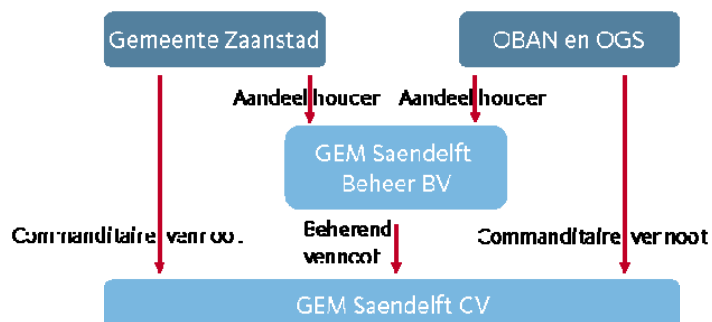
Figuur 4.1. Het stedenbouwkundig inrichtingsplan van Saendelft

## 4.3 Samenwerken in PPS

### 4.3.1 GEM Saendelft

In 1996 is de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) Saendelft opgericht. Dit is een CV/BV constructie met de volgende vertegenwoordiging:

- Gemeente Zaanstad (50%);
- Ontwikkelingsgroep Saendelft (OGS) (15%):
  - Woningstichting Eigen Haard;
  - Vos' bouw- en exploitatiemaatschappij;
  - Noorderweg bouw- en exploitatiemaatschappij.
- Ontwikkelingsbedrijf Assendelft Noord (OBAN) (35%):
  - AM Wonen;
  - Bouwfonds Ontwikkeling;
  - BAM Vastgoed;
  - Van der Gragt Vastgoed.



Figuur 4.2. GEM Saendelft in CV/BV structuur

De afspraken tussen de partijen zijn vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Naast de samenwerkingsovereenkomst zijn in de loop der tijd nog een aantal andere afspraken gemaakt en in documenten vastgelegd: een side-letter in 1997, een vaststellingsovereenkomst met aanvullende overeenkomst in 1999 en een pakket van maatregelen in 2005.

#### 4.3.2 Redenen oprichting PPS

Voordat Saendelft als Vinex-locatie werd aangewezen, hadden een aantal partijen vanaf 1992 reeds grondposities ingenomen (Huisman, 2006). Het gemeentelijk grondbezit bedroeg slechts 12,7% van in totaal 180,1 ha (Slot, 1995).

Aanvankelijk heeft de gemeente Zaanstad aan de private partijen aangegeven dat zij primair verantwoordelijk zouden zijn voor de ontwikkeling van de wijk en dat de gemeente hier niet actief aan zou deelnemen omdat de gemeente de risico's die een grote ontwikkeling met zich meebrengt niet wilde lopen. Toch heeft binnen de gemeente herbezinning plaatsgevonden en wilde zij meer betrokken zijn bij de ontwikkeling van Saendelft. In de volgende paragraaf wordt hier verder op ingegaan.

Vanuit passages uit het samenwerkingsconvenant (17 december 1996) en de gevoerde gesprekken worden redenen genoemd waarom voor de samenwerking in een PPS-verband is gekozen. Onderstaande figuur geeft dit weer:

|              |   |
|--------------|---|
| Inhoudelijk  | De gemeente wilde meer sturing door in de planvormingfase actief mee te doen en niet alleen vanuit de publieke rol een plan te beoordelen.  |
| Financiering | Door samen te werken kunnen de risico's gedeeld worden.   |
| Organisatie  | Marktpartijen beschikken over kennis en ervaring m.b.t. de ontwikkeling van vastgoedprojecten, in het bijzonder ook grootschalige woningbouwprojecten<br>Voorkeur voor een bedrijfsmatige opzet voor de ontwikkeling van de wijk, waarmee een 'optimaal resultaat' behaald kan worden volgens het samenwerkingsconvenant. |
| Extern       | Private partijen hadden veel grondbezit waardoor de gemeente aangewezen was op de private partijen.   |

Figuur 4.3. Redenen van samenwerking

## 4.4 Het verloop van de samenwerking

### 4.4.1 Tot stand komen

#### *Diversiteit betrokkenen*

Het grondbezit was in 1995 onder een paar partijen verdeeld (Slot, 1995). Het grootste deel (63%) was in bezit van OBAN, een samenwerking van Hein Schilder Bouw BV, Bouwbedrijf van der Gragt BV, Wilma Vastgoed BV en Intervam Noord-West BV. Daarnaast had Kennemerland Beheer 17,7% grondbezit, waarvan een deel in gedeeld eigendom met Woningvereniging Eigen Haard. Tot slot was er nog grondbezit bij supermarktketen Vomar (2%), het waterschap (36%), Rijkswaterstaat (1%) en de gemeente Zaanstad (12,7%).

#### *Betrokkenheid van gemeente*

Vanaf 1992 hebben ontwikkelaars strategische grondposities ingenomen in Assendelft Noord (Huisman, 2006). Toen Saendelft als Vinex gebied was aangewezen, had een grote groep private partijen daardoor al grondbezit genomen en had de gemeente slechts beperkt grondbezit.

Aanvankelijk zag de gemeente Zaanstad de ontwikkeling van de wijk vooral als een private aangelegenheid. Toch is de gedachte bij de gemeente over de mate van samenwerking gewijzigd. Dit is veranderd om een aantal redenen (Slot, 1995).

Ten eerste was de verdeling van het grondbezit de voornaamste overweging bij de gemeente over haar beperkte betrokkenheid. Inmiddels was er meer kennis en duidelijkheid bij de gemeente over het project waardoor heroverweging kon plaatsvinden. Ten tweede was er sprake van een grote veelheid en diversiteit aan private partijen, waardoor er onvoldoende voortgang was in de ogen van de gemeente. Hiermee liep de gemeente het risico de Vinex-subsidie in te moeten leveren als de wijk niet tijdig werd ontwikkeld.

De gemeente verwachtte verder dat de integrale aanpak niet tijdig afgerond kon worden als private partijen zelfstandig verder zouden gaan, omdat zij voor de planontwikkeling afhankelijk waren van de gemeente. Gemeentelijke diensten werden wel ingezet (Stadsontwikkeling) maar de tijdsbesteding van de gemeente was onvoldoende geregeld. Ook andere vaardigheden zouden onvoldoende zijn voor tijdige ontwikkeling, vooral ten aanzien van “financiering, corporaties en ontwikkeling” (Slot, 1995).

Tot slot gaf de gemeente aan dat de private partijen te zeer gericht waren op een korte termijn belang, terwijl de gemeente vooral een lange termijn belang heeft. De gemeente had behoefte aan duidelijkheid over de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden, aangezien gemeentelijke taken bij andere partijen leken te liggen.

Bij deze heroverweging van de rol van de gemeente leek een publieke grondexploitatie niet voor de hand liggend gezien het beperkte grondbezit van de gemeente en het versnipperde eigendom onder private partijen. Een gezamenlijke grondexploitatie waarin risico's en zeggenschap werden gedeeld lag meer voor de hand.

#### *Vorming van private consortia*

Private partijen hebben twee consortia gevormd om in een PPS te gaan samenwerken:

- OGS, bestaande uit:
  - Noorderweg Bouw- en Exploitatie maatschappij bv (dochteronderneming van Kennemerland Beheer);
  - Vos' Saendelft bv;
  - Eigen Haard.



- OBAN, bestaande uit:
  - Bouwfonds Ontwikkeling;
  - Bouwbedrijf van der Gragt bv;
  - AM;
  - BAM.

Het zou niet werkbaar zijn als alle partijen zelfstandig aan de PPS zouden deelnemen en zich laten vertegenwoordigen in de aandeelhoudersvergadering. De partijen binnen OBAN werkten op andere locaties al samen, waardoor de samenstelling van dit consortium een logische was. De partijen binnen OGS werkten nog niet nauw samen, de samenstelling van het consortium was ingegeven vanuit een werkbare inrichting van de GEM waarbij ingezet werd op twee private partijen. De samenwerking in OGS verband was daarmee niet vrijwillig en het oprichten van dit consortium heeft wat langer geduurd.

#### *Samenwerking vastgelegd in overeenkomsten*

Uiteindelijk is in april 1996 een intentieovereenkomst getekend door de gemeente Zaanstad, OBAN en OGS en in december 1996 het samenwerkingsconvenant. In het samenwerkingsconvenant is te lezen dat de OGS –partijen het consortium nog niet formeel hadden gevormd, maar dat de vorming van OGS als voorwaarde is opgenomen.

In het Samenwerkingsconvenant is vastgelegd hoe de samenwerking wordt vormgegeven (CV/ BV structuur) en hoe de besluitvorming zou plaatsvinden. Verder is vastgelegd dat de gronden in de samenwerking werden ingebracht. Over planontwikkeling wordt genoemd dat dit bedrijfsmatig en voor gezamenlijke rekening en risico's plaatsvindt. Verder worden zaken vastgelegd ten aanzien van de wijze van financiering, verwerving, het bouw- en woonrijpmaken, de gronduitgifte, het verwerven van subsidies en de verdeling van woningbouwclaims.

Aangezien in 1995 de gemeente aangaf meer betrokkenheid bij de realisatie van Saendelft te willen en in 1996 zowel de intentie- als de samenwerkingsovereenkomst is gesloten, lijkt het erop dat deze fase goed is verlopen. Een interview in Binnenlands Bestuur (april 2008) ondersteunt dit beeld. Het kan echter ook zijn dat in de periode voor 1995 zoveel voorbereidend werk is verricht en gesprekken hebben plaatsgevonden, waardoor het vastleggen van overeenkomsten vlot is verlopen.

#### 4.4.2 Uitvoeren en aanpassen

##### *Side letter*

Ongeveer een jaar nadat de samenwerking van start is gegaan met de ondertekening van het samenwerkingsconvenant, is een side letter getekend (27 oktober 1997). In deze overeenkomst waren aanvullende afspraken gemaakt over zaken die niet zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst, zoals:

- Plangrens – bij ontwikkeling van Kreekrijk (een nieuwe wijk ten westen van Saendelft) zal de gemeente als eerste met OBAN en OGS besprekingen voeren voordat andere partijen worden uitgenodigd;
- Arbitrage reglement – met de benoeming van een onafhankelijk deskundige;
- Directie GEM Saendelft – er wordt roulerend directeurschap voorgesteld;
- Kostenverdeling – verdeling van reeds gemaakte kosten;
- Vrijwaring – vrijwaring van financiële schade bij grondverwerving;
- Projectontwikkelingsrechten – nadere afspraken waarbij de gemeente onder andere projectontwikkelingsrechten aan een woningbouwvereniging overdraagt en het contingent sociale huurwoningen verdeelt;

- Vrije kavels – inspanningsverplichting van de private partijen voor het realiseren van een aantal vrije kavels;
- Fondsen – de toedeling van de fondsen;
- Ontbinding – de samenwerking kan alleen ontbonden worden bij unaniem besluit;
- Winkelcentrum – aanvullende afspraken over de berekening en verrekening van de winst bij het ontwikkelen van het winkelcentrum;
- Stapelingspercentage – het percentage gestapelde woningen wordt vastgelegd.

#### *Forbo-affaire leidt tot aanvullende afspraken*

Op 2 november 1998 verleent de gemeente Zaanstad de bouwvergunning aan OBAN voor de bouw van de eerste 116 woningen op basis van een artikel 19 WRO procedure. Later die maand gaat dan ook de eerste paal de grond in. Het bestemmingsplan voor Saendelft is 26 november 1998 door de gemeenteraad van de gemeente Zaanstad vastgesteld en op 22 juni 1999 door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland goedgekeurd.

Forbo Krommenie BV komt echter in het verweer tegen de woningbouw op die locatie, nabij de fabriek van Forbo. Alle juridische stappen die Forbo tot haar beschikking heeft om de bouwvergunning en het bestemmingsplan nietig te verklaren worden genomen. Met succes, want Gedeputeerde Staten heeft het bestemmingsplan vernietigd. De woningen die reeds in aanbouw waren, moesten worden gesloopt. Deze Forbo-affaire heeft GEM Saendelft circa € 20 mln gekost (Huisman, 2006).

Naar aanleiding van deze uitspraak van Gedeputeerde Staten heeft de gemeente een overeenkomst met Forbo gesloten. Hierin werd Forbo zoveel mogelijk uitbreidingsruimte toegestaan, waarmee een rechtszaak werd voorkomen. Deze uitbreidingsruimte werd mogelijk gemaakt door de verkoop van gronden en het opstellen van een nieuw bestemmingsplan.

Ook binnen GEM Saendelft zijn afspraken gemaakt in een aanvullende overeenkomst. Eind 1999 zijn de samenwerkende partijen binnen GEM Saendelft overeen gekomen dat het bestemmingsplan aangepast moest worden; de bestemming wonen kon niet op de strook nabij Forbo. In deze aanvullende overeenkomst zijn daarnaast afspraken gemaakt over de verdeling en dekking van de kosten en de regeling met de gedupeerde kopers.

De private partijen dekten de kosten door een hogere grondprijs te betalen. Hier staat tegenover dat een deel van de kosten gecompenseerd werd omdat inmiddels de woningprijzen waren gestegen.

Met deze aanvullende overeenkomst waren de partijen er nog niet. Door het wegvallen van de woningbouwlocatie nabij de Forbo fabriek moest gezocht worden naar compensatie. Deze is gevonden in het ontwikkelen van woningen in De Overhoeken en met de regeling Betaalbare Koopwoningen Zaanstad (BKZ). De gemeente Zaanstad heeft woningbouw in De Overhoeken mogelijk gemaakt. Dit heeft politiek de nodige moeite gekost. Daarnaast is een regeling opgezet voor huishoudens met lagere inkomens om een betaalbare woning te kunnen kopen. De gemeente biedt deze betaalbare woning aan een bepaalde doelgroep aan, maar bij verkoop deelt de gemeente in de winst. Hiermee kon de gemeente de Forbo schade afdekken.

De planologische procedure voor De Overhoeken en de juridische en fiscale afhechting van de BKZ regeling heeft de nodige tijd gekost. In 2005 zijn de laatste zaken rondom de Forbo affaire afgehandeld in een schadeafwikkelingsovereenkomst. Hierin is de omvang en de dekking van de schade vastgesteld, zijn de dekkingsmaatregelen per partij benoemd en is de betaling vastgelegd.

Deze overeenkomst maakt onderdeel uit van een pakket van maatregelen. Het pakket van maatregelen werd opgesteld om een aantal openstaande zaken te slechten, zoals de Forbo schade, het resultaat van de grondexploitatie (subsidie was weggevallen door de vertraging in de woningbouw) en de compensatiewoningen.



Figuur 4.4. Forbo affaire werd landelijk nieuws (NRC Handelsblad, 23 oktober 1999)

### *Forbo-affaire en vertrouwen*

Het interview in Binnenlands Bestuur geeft aan dat de Forbo affaire uiteindelijk de vertrouwensband tussen de partijen heeft versterkt. Tot de afwikkeling van de schade in het pakket van maatregelen was er echter een periode waarin er juist sprake was van wantrouwen tussen de partijen. De toenmalige burgemeester van Zaanstad heeft naar aanleiding van de Forbo-affaire opgeroepen om elkaar niet te laten vallen en op die manier expliciet het vertrouwen in de partijen en de samenwerking uitgesproken. Hiermee zijn partijen aan de slag gegaan om de problemen het hoofd te bieden. Het onderlinge vertrouwen was hiermee nog niet hersteld.

Het planologisch traject is een taak van de gemeente. Als het gaat om ervaring en kennis als meerwaarde van PPS, dan wordt kennis van het planologisch traject genoemd als het gaat om de publieke partij. In de samenwerkingsovereenkomst wordt hierover veelal een inspanningsverplichting opgenomen. Dit suggereert dat de verwachtingen van de gemeente hierin hoog zijn. De gemeente is echter gebonden aan wettelijke procedures en termijnen en daarbij hoort ook de mogelijkheid voor het maken van bezwaar door belanghebbenden. Dat onderdeel heeft de gemeente niet in de hand. De Forbo affaire laat zien dat de samenwerkende partijen positieve verwachtingen hadden over het verloop van de procedure, maar dat die verwachting niet zijn uitgekomen.

Vervolgens moest de schade die dit met zich meebracht gedeeld worden door de publieke en private partijen. De private partijen voelden het direct in de portemonnee: de grondprijs werd verhoogd. Voor de gemeente was dat anders: zij hebben de schade afgedekt door het planologisch mogelijk maken van woningbouw in De Overhoeken en het opstellen van de BKZ regeling.

De private partijen waren er nog niet gerust op dat de compensatie in De Overhoeken mogelijk zou worden. Dit wantrouwen bleek onterecht, want het derde plan voor De Overhoeken dat werd gepresenteerd vond politiek draagvlak en de compensatie in De Overhoeken kon worden geborgd.

### *Directeurswisseling*

In 2005 is formeel besloten voor één directeur te kiezen en is het directiestatuut hier op aangepast. Belangrijke reden was dat behoefte was aan een heldere besluitvormingsstructuur. Daarnaast speelden mee dat dit een financieel voordeel geeft, dat één directeur als boegbeeld de voorkeur had en dat een betere samenwerking met de aandeelhouders gewenst was, rekening houdend met de verschillende belangen.

Het gevoel bestaat dat na de wisseling van directie en andere wisselingen binnen de GEM het proces geprofessionaliseerd is. Personele wisselingen hebben bijgedragen aan het goed functioneren van de GEM.

#### *Diverse dossiers*

In het verdere verloop van de samenwerking zijn er geen gebeurtenissen en omstandigheden geweest die hebben geleid tot de heroverweging van de samenwerking. De discussies die speelden, hadden geen gevolgen voor de gezamenlijke exploitatie. Drie onderwerpen die voor de nodige discussie hebben gezorgd worden genoemd.

Tussen de private partijen heeft discussie gespeeld over de afrekening van de winst op het winkelcentrum. Dit heeft geen gevolgen voor de gezamenlijke grondexploitatie gehad en is beslecht na advies van de externe deskundige.

Tussen de GEM en de gemeente heeft een discussie gespeeld over wie de rekening betaalt van aanpassingen aan de gemeentelijke infrastructuur door aanleg van een tunnel voor Saendelft. Een gunstige aanbesteding waardoor alle werken uitgevoerd konden worden heeft voorkomen dat dit een dispuut werd.

Tot slot kan een rechtszaak met een oud-directeur genoemd worden die een groot bedrag van de GEM vorderde op basis van eerder gemaakte afspraken. Hier heeft de rechter de GEM in het gelijk gesteld, waardoor er ook in dit geval geen gevolgen voor de gezamenlijke grondexploitatie waren.

#### *Crisis leidt tot heroverweging GEM*

Sinds 2008 verkeert de Nederlandse woningmarkt in een crisis. Ook aan Saendelft is de crisis niet voorbij gegaan en is het afzettempo van de woningen afgenomen. In de AVA zijn daarom afspraken gemaakt over een andere fasering en planning van de woningbouw. Deelgebieden zijn verdeeld in kleinere eenheden en de partijen hebben onderling nauw afgestemd wanneer welk deelgebied in verkoop gaat om onderlinge concurrentie en overaanbod te voorkomen.

Dit heeft ervoor gezorgd dat de realisatie van Saendelft een langere looptijd zal hebben wat de grex onder druk zet. Opbrengsten komen immers pas later en er worden meer kosten gemaakt ten behoeve van de fasering en tijdelijke maatregelen. Begin 2011 was er nog geen sprake van een financieel tekort.

In 2009 is voor de laatste deelgebieden een stedenbouwkundig ontwerp met woningbouwontwerpen gereed gekomen. Dit was voor de AVA aanleiding om de GEM te vragen wat de mogelijkheden en voor- en nadelen van het ontbinden van de GEM per 1-1-2010 zijn. Het gevoel was dat het vehikel GEM te zwaar was voor de resterende opgave en dat de ontwikkeling van de resterende plandelen efficiënter zou kunnen door dit niet meer in GEM-verband te doen. De kostenbesparingen die dit met zich mee zou brengen waren wenselijk aangezien de (woningmarkt) crisis het resultaat van de grondexploitatie onder druk zette.

GEM Saendelft heeft daarop in een adviesgroep met de samenwerkende partijen de mogelijkheden bekeken. Aangezien de deelgebieden nog niet allemaal besteksgereed waren, waren de resterende werkzaamheden lastiger te beprijzen en te verdelen. Aan de AVA is daarom geadviseerd de samenwerking nog niet te ontbinden per 1-1-2010, maar het onderzoek opnieuw in te richten voor een mogelijke ontbinding per 1-7-2011. In het voorjaar van 2011 zouden alle deelgebieden in Saendelft besteksgereed zijn.

In de tweede helft van 2010 heeft de adviesgroep de samenwerking opnieuw onder de loep genomen. De resterende werkzaamheden bleken inderdaad gemakkelijker af te prijzen en bijbehorend risico te bepalen.

Maar ook werd duidelijk dat het verdelen van de werkzaamheden een grote druk op het gemeentelijk apparaat zou leggen. De gemeentelijke diensten zouden hiervoor capaciteitstekort hebben. Bovendien werd geconstateerd dat de vooraf verwachte efficiencywinst door uitvoering en toetsing in één gemeentelijke hand te hebben, onvoldoende opwoog tegen de kosten die gemoeid zijn bij het overdragen van dossiers en kennis van GEM naar gemeente. Ook was er nog geen planologische zekerheid over het plandeel De Overhoeken, dat na de Forbo affaire als plangebied is toegevoegd. In de AVA begin 2011 is daarom besloten de GEM nog niet te ontbinden. Over twee jaar zal opnieuw bekeken worden of de GEM ontbonden kan worden.

#### **4.5 Beschouwing**

Op basis van een interview in 2008 in de Building Business met Robert Linnekamp (wethouder Zaanstad), Rein Willems (directeur Regio Noord-West Bouwfonds Property Development), Twan Zeegers (Projectdirecteur GEM Saendelft) en Ivo van Ophem (projectmanager GEM Saendelft) en de diverse gevoerde gesprekken kan geconcludeerd worden dat de fase van formeren een geslaagde fase is geweest waarin gebleken is dat de partijen elkaar goed wisten te vinden. De afspraken zijn in een gedegen contract vastgelegd. De verschillende overeenkomsten zijn vlot achter elkaar tot stand gekomen.

De samenwerking werd onder druk gezet door de Forbo affaire. Vanaf de start tot en met de afhandeling in het pakket van maatregelen, heeft dit voor wantrouwen tussen de partijen gezorgd. Wellicht dat het moment waarop dit speelde, aan het begin van de opgave, in combinatie met de stijgende woningmarkt ervoor zorgde dat er voldoende belang was om de samenwerking voort te zetten en er samen uit te komen.

In het verdere verloop van de samenwerking hebben een aantal dossiers voor spanning in de samenwerking gezorgd, zoals de discussie rondom het winkelcentrum, de discussie over de tunnel en de rechtszaak met een oud-directeur. Toch hebben deze de samenwerking niet zodanig onder druk gezet dat de samenwerking werd heroverwogen. Als reden daarvoor zie ik dat deze kwesties geen gevolgen hadden voor de samenwerking of dat de gevolgen nog goed financieel weggewerkt konden worden in een gunstige markt. Bovendien is tot eind 2010 steeds dezelfde externe adviseur en voorzitter van de aandeelhoudersvergadering betrokken geweest. Hierdoor was er historische kennis over de gemaakte afspraken en konden twistpunten beslecht worden.

Ondanks dat de opgave bijna voltooid is en alle deelgebieden besteksgereed zijn, hebben partijen niet de beslissing genomen de samenwerking te ontbinden. Een eerste reden is dat er is nog belang is bij samenwerking. Er worden nog kosten verwacht en deze kunnen in de samenwerking worden gedeeld. De verkoop van woningen zakt in en de realisatie vertraagt. Hierdoor blijft de grondafname achter en ontstaan er extra kosten door tijdelijke maatregelen en fasering. Door de samenwerking te continueren, worden deze kosten en de nog bestaande risico's gedeeld.

Daarnaast is het lastig gebleken de risico's af te prijzen om zo projectdelen te verdelen. Dat is bijvoorbeeld bij De Overhoeken gebleken. De private partijen hebben belang bij de ontwikkeling van De Overhoeken. Dit deelgebied is een uitkomst van het pakket van maatregelen naar aanleiding van de Forbo affaire. De planontwikkeling van dit deelgebied is nog niet afgerond en er is nog geen planologische zekerheid. Ook hierdoor is er nog belang bij de samenwerking.

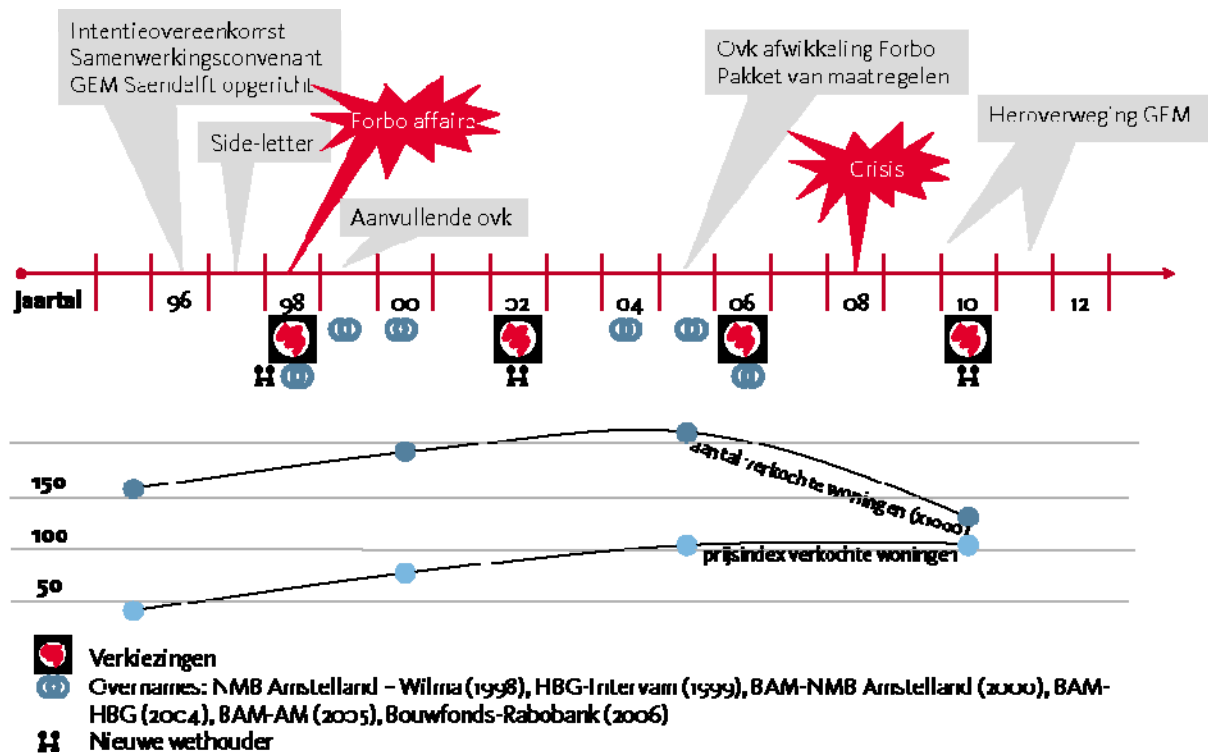
Tot slot werd door de adviesgroep de conclusie getrokken dat de verwachte efficiencyvoordelen van beëindiging niet opwogen tegen het nadeel van het moeten overdragen van kennis en dossiers.

Figuur 4.5. geeft het verloop van de samenwerking schematisch weer. De grijze tekstvakken geven belangrijke mijlpalen in de samenwerking aan en de rode ballonnen gebeurtenissen die de samenwerking onder druk hebben gezet.

Om te bezien of veranderingen binnen de gemeente of bij de private partijen gevolgen hebben gehad voor de samenwerking, is door middel van een symbool met twee ringen aangegeven wanneer er overnames waren bij private partijen. Dat zijn er in de looptijd van Saendelft velen geweest; de private partijen werden grotere bedrijven. Vanuit de gesprekken zie ik geen verbanden vanuit deze overnames en gevolgen van steeds groter wordende marktpartijen.

Daarnaast wordt via een stemvakje aangegeven wanneer verkiezingen hebben plaatsgevonden en wanneer fusies of overnames bij de private partijen aan de orde waren. De verkiezingen in 1998 hebben voor de Forbo crisis plaatsgevonden. In de verkiezingsuitslag van 2002 is te zien dat de Collegepartijen een groot deel van de kiezers zijn verloren en een lokale partij veel zetels won. Of dit nog te maken heeft met de Forbo affaire is niet te achterhalen. Wel heeft in 2002 een wisseling van de wethouder op het dossier Saendelft plaatsgevonden. Wethouder Linnekamp heeft vervolgens vanaf 2002 tot 2010 Saendelft in de portefeuille gehad. De wisseling van de wethouder in 2010 heeft geen aanleiding bij Saendelft.

Tot slot laten de CBS statistieken zien dat Saendelft is gestart in een stijgende markt en gedurende een aantal jaar hiervan heeft kunnen profiteren. Toen de crisis uitbrak, was het grootste deel van de wijk reeds voltooid. Sinds de crisis is de woningverkoop in Saendelft wel teruggelopen, maar zeker niet stil komen te liggen. Private partijen constateren ook dat de verkoop in Saendelft beter gaat dan elders. Wellicht is de gunstige prijsstelling in de Zaanstreek hier de oorzaak van. Saendelft kan met een goede prijs-kwaliteit verhouding concurreren met andere projecten.



Figuur 4.5. Het verloop van de samenwerking in de tijd uitgezet (woningverkoop en prijsindex o.b.v. CBS Statline). De discussiepunten binnen de GEM en het tegenzitten van de woningmarkt zetten de samenwerking onder druk. Wijziging van de verwachte financiële meerwaarde zorgt voor de beëindiging van de samenwerking.

## 5 Case Bergse Haven

### 5.1 Inleiding

Begin 2010 heeft de gemeente Bergen op Zoom aangegeven de Grondexploitatie- en Realisatieovereenkomst zoals gesloten met AM/ Amvest voor het plan Bergse Haven te ontbinden. Dit bericht kwam na een jaar waarin de krant veel heeft bericht over Bergse Haven en het project veel beroering in de Raad heeft veroorzaakt. Dit jaar op 17 juni kopt BN/DeStem dat de gemeente Bergen op Zoom de voormalige partners in het project Bergse Haven voor de rechter sleept. Het moge duidelijk zijn dat Bergse Haven een interessante case is voor dit onderzoek.

Met het Raadsonderzoek uitgevoerd door Deloitte, een uitgebreide digitale informatievoorziening van de Raadsstukken en de vele (digitaal beschikbare) krantenberichten in BN/DeStem, is een goede reconstructie van het verloop van deze samenwerking te geven. Uiteindelijk resulterend in het opheffen van de samenwerking.

Daarnaast geven de drie gevoerde gesprekken veel informatie over het verloop van Bergse Haven en de samenwerking in de GEM Bergse Haven. De gesprekken hebben plaatsgevonden met:

- Bert Melles, projectleider Schelde Veste bij de gemeente Bergen op Zoom, werkzaam bij Smitshoek Melles & Partners;
- Herman Boer, portefeuillemanager bij AM en één van de vier medetekenende directeuren van GEM Bergse Haven;
- Cees van der Weegen, voormalig wethouder van de gemeente Bergen op Zoom.

Het verwerken en interpreteren van deze informatie is op persoonlijke titel.

### 5.2 Bergse Haven

Bergse Haven is de naam voor de herontwikkeling van de Geertruidapolder tot een woongebied aan het water in de gemeente Bergen op Zoom. Hiermee wordt de binnenstad met het water verbonden. Bergen op Zoom ligt ingeklemd door water, bossen en kwetsbaar buitengebied. Met de woningbouwlocaties de Markiezaten en de Bergse Plaat in realisatie, was dit de laatste geschikte nieuwbouwlocatie voor de stad.

Met de ontwikkeling van het plan Bergse Haven wil de gemeente Bergen op Zoom een “marginaal bedrijventerrein” ontwikkelen in een aantrekkelijke nieuwe stadswijk aan het water (Gemeente Bergen op Zoom, 2011). Het bedrijventerrein werd gekenmerkt door de vestiging van kermisexploitanten en de alcoholfabriek Nedalco. Het gebied verrommelde en er vonden onwenselijke activiteiten plaats.

Met name Nedalco is een functie die niet meer passend is op een locatie nabij de binnenstad. Na de vuurwerkramp in Enschede was de verplaatsing van deze fabriek door de risico's voor de bewoners in de omgeving een belangrijk doel.



*Figuur 5.1. Het plan Bergse Haven door Soeters*

De eerste visievorming over de herontwikkeling van de Geertruidapolder heeft plaatsgevonden in 1995 met het opstellen van de Structuurvisie Plus. Deze visie richt zich op het versterken van de ruimtelijke-, economische-, sociale- en ecologische structuur van Bergen op Zoom.

In 2001 is vervolgens de Langetermijnvisie Geertruidapolder opgesteld met daarin een planvisie opgenomen van stedenbouwkundig bureau MDRDV. Deze Langetermijnvisie gaat uit van:

- Het realiseren van circa 4.000 woningen;
- Het herstellen van de relatie van de stad met het water;
- Transformatie van een verouderd bedrijventerrein in een aantrekkelijk milieu voor wonen, werken en recreëren;
- Open verbinding tussen de Binnenschelde en het Zoommeer;
- Verbeteren waterkwaliteit van de Binnenschelde t.b.v. toeristisch gebruik;
- Realisatie van een jachthaven;
- Verplaatsing van Nedalco, een bedrijf dat alcohol fabriceert.

Dit is tot slot vastgelegd in het Masterplan Bergse Haven, door de gemeenteraad op 28 juni 2004 vastgesteld en het Structuurplan Bergse Haven, op 25 januari 2005 vastgesteld.

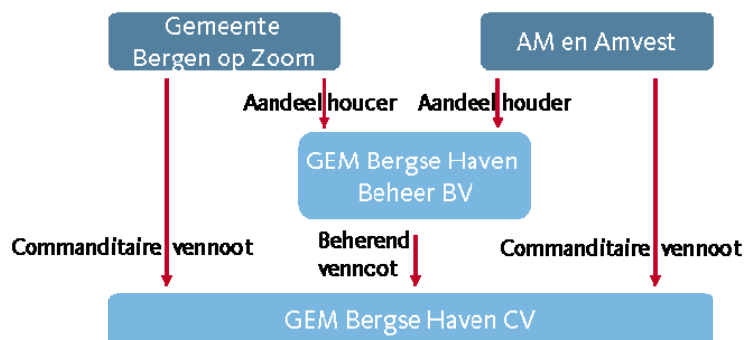
### **5.3 Samenwerken in PPS**

#### **5.3.1 GEM constructie**

In januari 2006 hebben de gemeente Bergen op Zoom, Amvest Projectontwikkeling Samenwerking met Derden B.V. en AM Grondbedrijf B.V. de GEM Bergse Haven Beheer B.V. opgericht. De GEM Bergse Haven is een CV/BV constructie. De directie van de GEM werd gevormd door een operationeel directeur met vier medetekenende directeuren, twee namens gemeente en twee namens private partijen. De aandelen zijn als volgt verdeeld:

- 49% Bergse Haven BV;
- 24,5 % Amstelland Deelnemingen Grondbedrijf B.V.;
- 24,5% Vestam Participaties B.V.;
- 2% GEM Bergse Haven Beheer B.V..





Figuur 5.2. GEM Bergse Haven in CV/BV structuur

De afspraken tussen deze partijen zijn in een aantal opvolgende overeenkomsten vastgelegd:

- Intentieovereenkomst Herontwikkeling Geertruidapolder d.d. 19 juni 2003 (IOK);
- Samenwerkingsovereenkomst Bergse Haven, d.d. 21 september 2004 (SOK);
- Grondexploitatie- en realiseringsovereenkomst Bergse Haven, d.d. 19 december 2005 (GROK) (verving de Intentie- en Samenwerkingsovereenkomst).

In de GROK ligt de nadruk op zeggenschap en de risicoverdeling tussen gemeente en private partijen. De GEM levert bouwrijpe kavels, laat het openbare gebied ontwerpen en aanleggen, coördineert de planprocessen en verzorgt de locatiepromotie.

### 5.3.2 Redenen oprichting PPS

In diverse notities aan het College en de Raad is in 2002 gesteld dat de gemeente Bergen op Zoom de herontwikkeling van de Geertruidapolder niet zelfstandig kan uitvoeren, vanwege:

- Omvang en complexiteit van het project (zeer vernieuwend concept en zeer ingewikkelde infrastructurele ingreep);
- Knowhow (bij de planontwikkeling);
- Kennis en ervaring van marktpartijen;
- Inzet van menskracht;
- Delen financieel risico;
- Beperken van aansprakelijkheid;
- Benutten van creativiteit van de markt;
- Financiële voordelen door werk met werk te maken;
- Ingegeven vanuit Rijksbeleid.

Daarbij is voor de vorm joint venture gekozen omdat het College bij de planontwikkeling grote invloed wilde hebben in de keuze van de partners en hiermee een goede verdeling van risico/ zeggenschap afgesproken kon worden. Een joint venture zou bovendien een snellere aanpak van Nedalco mogelijk maken.

Vanuit de marktpartijen was het in die tijd gewoon dat ontwikkelaars in veel ontwikkelingen stapten of strategisch grondbezit innamen om een rol bij nieuwe ontwikkelingen te verkrijgen. Er was woningbehoefte en de markt was goed. Kijkend naar Bergse Haven specifiek was dit een kansrijke locatie waar marktpartijen in wilden deelnemen.

## 5.4 Het verloop van de samenwerking

### 5.4.1 Tot stand komen

Op 25 februari 2002 stemde de Gemeenteraad van de gemeente Bergen op Zoom in met de lange termijn visie Geertruidapolder en gaf daarbij opdracht voor een onderzoek naar een optimale publiek-private samenwerking, de financiële uitvoerbaarheid en de haalbaarheid van de verplaatsing van Nedalco (in samenwerking met Nedalco).

#### *Publiek-private samenwerking*

Nadat de keuze is gemaakt om een PPS op te richten ten behoeve van de herontwikkeling van de Geertruidapolder (zie paragraaf 5.3.2), heeft de gemeente een procedure voor het selecteren van partijen opgesteld. Daarbij zijn de doelstellingen en uitgangspunten voor de herontwikkeling van de Geertruidapolder nader uitgewerkt in het document 'Herontwikkeling Geertruidapolder, Gemeente Bergen op Zoom'. Deze is bij de selectie aan de private partijen meegegeven samen met de vraag een visie te geven op de thema's ruimtelijke visie, programmering, planeconomie en proces.

In een Raadsvoorstel voor de vergadering van 18 december 2002 is aangegeven dat gestreefd wordt naar het samenwerken met partijen al dan niet in consortiumverband die:

- a) "Kennis hebben dan wel die wensen te vergaren van de marktpotenties van deze locatie; langdurig bereid en in staat moeten zijn financiële risico's te dragen; aangetoond hebben grootschalige projecten met een vernieuwend karakter te kunnen en willen ontwikkelen en realiseren;
- b) Grondige kennis en knowhow in huis hebben van de specifieke infrastructurele opgave die essentieel is in dit project;
- c) Sowieso aangetoond moeten hebben (langdurig, dus in goede en slechte tijden) een betrouwbare partner voor de overheid te zijn en te blijven." (Deloitte, 2010)

Naast het voldoen aan bovenstaande criteria, werden private partijen gevraagd om onder andere: een uitwerkingsrichting, analyse van de financiële haalbaarheid van het plan in relatie tot het woningbouwprogramma en kansen om het plan financieel mogelijk te maken met suggesties voor het verkrijgen van subsidies.

Op basis van de uitwerkingsrichting en visie die verschillende consortia hebben ingediend, is in 2002 aan het College geadviseerd om met de combinatie AM Wonen en Amvest de studiefase in te gaan. De keuze voor AM/ Amvest was vooral ingegeven vanuit "de conceptuele benadering, de procesmatige uitwerking van het plan en omdat de combinatie van een ontwikkelaar en een belegger de voorkeur verdiende." (Custers, 2003). Vanuit de interviews wordt bovendien genoemd dat AM/ Amvest voor de grondexploitatie gunstige constructies voorstelde. Er werd een Opstal Exploitatie Maatschappij (OEM) voorgesteld die 50 procent van het rendement aan de GEM afdraagt. Ook werd er een ontwikkeltermijn afgesproken waarbinnen AM/ Amvest de deelprojecten moest ontwikkelen. Als deze termijn zou worden overschreden, ging het ontwikkelrecht terug naar de GEM die dit vervolgens aan derden kon aanbieden. Ook werd de combinatie met Amvest als een goede gezien, aangezien die partij ook huurwoningen in de portefeuille heeft, waardoor er meer flexibiliteit in de afzet van de woningen werd verwacht.

### *Financiële uitvoerbaarheid*

Nadat in 2003 AM en Amvest waren geselecteerd, begon de fase van planontwikkeling. Vanuit de gesprekken is aangegeven dat in deze fase de financiële haalbaarheid veel besproken is. De GROK gaat uit van risicodeling. Dit is ook terug te lezen in de Sust-regeling (Samen Uit Samen Thuis) in de GROK, waarin geregeld is dat eventuele verliezen in de grondexploitatie door de samenwerkende partijen elders in Bergen op Zoom terug gevonden worden d.m.v. nieuwe ontwikkelingen. De GROK wordt in dat geval pas beëindigd als met andere ontwikkelingen dit verlies gecompenseerd is. Hieruit is af te leiden dat het risico van een negatieve grondexploitatie is onderkend, en dat partijen gezamenlijk dit risico hebben afgedekt met de Sust-regeling als oplossing. Achteraf kan geconstateerd worden dat de gemeente niet tevreden is over hoe de risico's destijds zijn verdeeld.

In december 2003 is de stand van zaken besproken van het haalbaarheidsonderzoek naar de verplaatsing van Nedalco. Aangezien melding gemaakt werd dat € 37 mln van de € 77 mln vanuit de grondexploitatie gedekt kan worden, leid ik hieruit af dat de haalbaarheid van het plan toen op basis van toen gehanteerde uitgangspunten en parameters voorzien was.

In juni 2004 is het Masterplan Bergse Haven vastgesteld. Het Masterplan sloot nog met een tekort, maar door de toezegging van de marktpartijen aan het bijdragen aan de aankoop van Nedalco, een lagere prijs van Nedalco (€ 60 mln) en de verwachting dat er subsidies worden toegekend, is het Masterplan vastgesteld. In september 2004 is de SOK getekend.

In juli 2005 is de eerste subsidie toegekend. Gedeputeerde Staten van de provincie Noord Brabant stuurt het College een brief met de mededeling dat zij € 10 mln ter beschikking stellen voor Bergse Haven en dat de verwachting is dat het ministerie van VROM € 5 mln zal bijdragen. In december 2005 is de GROK getekend, waarna in januari 2006 de GEM Bergse Haven wordt opgericht.

### *Uitplaatsing en verwerving Nedalco*

Voordat de gemeente een intentieovereenkomst met AM en Amvest had gesloten, zijn overleggen opgestart met Nedalco over de verplaatsing van de fabriek en de aankoop van het terrein. Niet alleen was dit nodig voor de ontwikkeling van Bergse Haven, de gemeente wilde de fabriek uitplaatsen, gezien de ligging van deze functie nabij het centrum van de stad.

Op 19 oktober 2002 hebben Nedalco en gemeente Bergen op Zoom een overeenkomst getekend. Hierin hebben zij de vervolgstappen en processen vastgelegd ter voortzetting van het gezamenlijke haalbaarheidsonderzoek naar de bedrijfsverplaatsing van Nedalco en de financiële aspecten daarbij.

In de jaren daarna hebben de haalbaarheidsonderzoeken plaatsgevonden en zijn diverse risico analyses uitgevoerd. Uiteindelijk heeft dit geresulteerd in een voor beide partijen aanvaardbare oplossing en is op 28 juni 2004 de koopovereenkomst met Nedalco gesloten waarin de verwerving van het onroerend goed en de schadevergoeding gezamenlijk zijn opgenomen. Hiermee was een bedrag van € 60 mln gemoeid. Op basis van de rapportage van Deloitte kan geconstateerd worden dat de marktpartijen over deze overeenkomst werden geconsulteerd.

### *Eerste druk op samenwerking?*

Na selectie van AM en Amvest heeft het drie jaar geduurd voordat de GROK werd ondertekend. In deze periode hebben de partijen in gezamenlijkheid een Structuurplan en Masterplan opgesteld waarbij de haalbaarheid van het plan een continu aandachtspunt was. In de media zijn in deze periode geen grote krantenkop-

pen verschenen. BN/DeStem zette de argumenten voor en tegen het plan Bergse Haven op een rij (zie kader). In de fase van tot stand komen lijken er nog geen spanningen tussen de partijen te bestaan.

### Voor en tegen plan Bergse Haven

Door: Laurent Heere

*Donderdag 8 juli 2004 - Het plan Bergse Haven is in de gemeenteraad omstreden. Niet ongebruikelijk is dat de oppositie en de coalitie verdeeld stemden. - BN/DeStem zet hun voors en tegens beknopt op een rij.*

Voor

- Bergen op Zoom krijgt een nieuwe wijk aan het water. Daardoor hoeft de stad niet uit te breiden in het groen (bos of polder).
- Iedereen (ook de tegenstanders in de gemeenteraad) is het erover eens dat het een prachtig plan is.
- Er is veel en goed overleg geweest met allerhande belanghebbenden, zodat de plannen grotendeels aansluiten bij de wensen van bijvoorbeeld de milieclubs en de Vereniging Binnenstad.
- Het wordt een prachtige woonwijk, aantrekkelijk ook voor Bergenaren die de stad verlaten hebben en import uit zowel de regio als de Randstad. Dat betekent dat er nieuwe koopkracht naar Bergen komt.
- Het water komt de stad 'in'. Daarmee wordt een oude traditie van Bergen als havenstad hersteld.
- Het uitvoeren van het plan levert veel directe werkgelegenheid op (woningbouw).
- Alcoholproducent Nedalco vertrekt op termijn van de huidige plek. Dat is gunstig voor zowel de huidige omwonenden als de toekomstige nieuwe omwonenden.
- De 'rommel' op bedrijfsterrein Geertruidapolder kan worden opgeruimd.
- Het probleem rond de waterkwaliteit aan de Binnenschelde kan worden opgelost.
- Er komt een nieuwe jachthaven, de huidige jachthaven op het industrieterrein verdwijnt.
- Bergen op Zoom koopt Nedalco voor minder dan de taxatieprijs.
- De provincie belooft mee te werken aan de plannen en het Rijk is 'zeer geïnteresseerd'.

Tegen

- Bergen op Zoom betaalt veel te veel voor Nedalco. Het bedrijf vertrekt pas over een jaar of acht en de gemeente draait op voor de vervuilde grond. Tegen die tijd zijn de installaties van de alcoholproducent afgeschreven.
- Er is nog een 'gat' van twintig miljoen euro op de plannen.
- Er is geen zicht op subsidies of bijdragen van de provincie, het Rijk of Europa.
- Er is niets concreets geregeld voor de verbetering van de waterkwaliteit.
- Er is eigenlijk geen ruimte voor goedkopere huizen, terwijl daar juist vraag naar is.
- De gemeente heeft geen afspraken gemaakt met de circa tachtig kermisexploitanten in Geertuidapolder.
- De gemeente neemt forse risico's omdat er volgens overlevering een aantal stortplaatsen in het gebied hebben gelegen.
- Er bestaan hele grote risico's, bijvoorbeeld als de huidige hypotheekafrek verdwijnt. Dan stort de duurdere koopmarkt helemaal in.
- Hoewel de gemeente en AM Wonen/Amvest op 50-50-basis een gezamenlijke exploitatiemaatschappij oprichten, wordt de winst verdeeld op basis van 75-25, waarbij de gemeente dus maar een kwart van de winst krijgt.

*(BN De Stem, 8 juli 2004)*

## 5.4.2 Functioneren en heroverwegen

### *GEM Bergse Haven in bedrijf*

Het oprichten van een efficiënte projectorganisatie in een GEM heeft de nodige tijd gekost. Ook de planontwikkeling voor Bergse Haven kwam langzaam op gang. Vanaf begin 2006 was de GEM Bergse Haven actief. Na de eerste vergaderingen van de aandeelhouders (AVA) kreeg de AVA vanuit de gemeente een nieuwe vertegenwoordiger: de verkiezingen hadden plaatsgevonden wat leidde tot een nieuwe projectwethouder voor Bergse Haven.

Vervolgens ging GEM Bergse Haven van start met het ontwikkelen van het eerste plandeel: een klein aantal woningen in Kijk in de Pot. Eind 2007 werd gestart met het bouwrijp maken van dit deelgebied waarna een jaar later de bouw van start is gegaan van de eerste woningen. Tijdens de planontwikkeling bleken partijen andere ideeën te hebben over ontwikkeldetails, ingegeven vanuit de eigen verantwoordelijkheid; de gemeente heeft een politieke verantwoordelijkheid en marktpartijen niet.

De opstart van de GEM is niet efficiënte geweest. De eerste spanningen binnen de GEM waren er daardoor vanaf het begin.

### *Tegenvallende grondopbrengsten*

In de zomer van 2007 vond discussie in de AVA over het tweede plandeel: Stadsrand. Stadsrand is een groot appartementengebouw van 5 lagen hoog, 300 meter lang en met 227 appartementen. De planontwikkeling was vertraagd en het plan dat voorlag voldeed niet aan de verwachte grondwaarde en kwaliteit. Ook planaanpassingen konden er niet voor zorgen dat de gewenste grondopbrengsten, die residueel werden berekend, werden gehaald. In een AVA notitie door Deloitte geciteerd, is te lezen dat niet voldaan werd aan de *verwachtingen* van de aandeelhouders over de te realiseren grondprijs. Samen met een discussie in de AVA over de kwaliteit van het gebouw zette dit de samenwerking verder onder druk.

### *Afspraken ter discussie*

In het najaar van 2007 speelden nog een aantal discussies. Op basis van kerngroep stukken noemt Deloitte (2010) over- en onderrendement, minimale opbrengstgarantie in relatie met grondwaardesystematiek en de Sust-regeling<sup>2</sup>. Op geen van deze onderwerpen zijn de afspraken aangepast. Het laat echter zien dat de gemeente zich zorgen maakte over de tegenvallende grondopbrengsten en de gemaakte afspraken ter discussie wilde stellen om hierin verlichting te brengen.

### *Verwervingen*

Niet lang daarna, in januari 2008, werden de spanningen tussen publieke en private zichtbaar in een verschil van inzicht binnen de AVA over stroef lopende verwervingen. Aangezien het plangebied van Bergse Haven versnipperd eigendom kent, waren veel verwervingen nodig om deze te kunnen ontwikkelen. Over verwerving zijn dan ook afspraken vastgelegd in de GROK. In de AVA van januari 2008 werd duidelijk dat er verschil van inzicht bestond er over het aantal verwervingsvormen, de inzet van de verwervingsvormen en het aantal percelen dat op basis van de onteigeningswaarde wordt verworven.

### *Woningmarkt daalt*

Twee maanden nadat de eerste paal feestelijk was geslagen, bericht BN/DeStem op 16 januari 2009 over de afnemende woningverkoop in de regio. De wethouder geeft in een krantenbericht aan dat de woningen in de

---

<sup>2</sup> De Sust-regeling is de regeling Samen Uit Samen Thuis en maakt onderdeel uit van de GROK. De regeling komt erop neer dat indien de ontwikkelingen in het plan Bergse Haven zouden tegenvallen, de marktpartijen ontwikkelrechten zouden krijgen om elders in de stad te bouwen totdat het verlies was gecompenseerd.

eerste fase van Bergse Haven niet lekker verkopen, maar dat de gemeente pas bereid is te praten over aanpassing van plannen of vertragen, als AM ook in de Steenbergse Waterwijk vertraagt. De landelijke CBS cijfers over het aantal verkochte woningen en de gemiddelde woningprijs bevestigen deze dalende trend (zie figuur 5.5).

#### *Wisseling van de wacht*

In het voorjaar van 2009 wisselen bij zowel de gemeente als bij de GEM belangrijke sleutelspelers. De projectwethouder stapt voortijdig op. Niet vanwege Bergse Haven, maar vanwege de verhoging van gemeentebelastingen en ontevredenheid over het communiceren door de wethouder (BN/DeStem, 31 maart 2009). Vrijwel gelijktijdig wordt er ook een nieuwe directeur voor GEM Bergse Haven aangesteld. Het was toen duidelijk dat het project onder druk stond, de woningcrisis was merkbaar en een meerderheid van de Raad was tegen de bebouwing van De Ham. Daarom is de directeur van start gegaan met het opstellen van een plan van aanpak met een probleembeduiding en oplossingsrichtingen en een second opinion op de grondexploitatie.

#### *Andere directeur: onderzoek naar problemen in Bergse Haven*

De uitkomsten van het onderzoek van de nieuwe directeur waren in juni 2009 bekend. Duidelijk werd dat het project conform Masterplan niet met een sluitende exploitatie gerealiseerd kon worden, maar dat er ingrijpende maatregelen nodig waren. Hiervoor werden de volgende oorzaken genoemd (Deloitte, 2010):

- Er konden minder woningen gerealiseerd worden door een beperking o.b.v. het bestemmingsplan (Waterschans en De Ham);
- Een negatieve prijsontwikkeling van woningen in plaats van de veronderstelde stijging van de woningprijzen;
- In de grondexploitatie zijn een aantal kosten te laag geraamd (verwervingskosten, milieukosten, VTU);
- Minder grondopbrengsten dan aangenomen door vertraagde planvorming en tegenvallende verkoopresultaten;
- De marktsituatie.

Geconstateerd werd ook dat de aankoop van Nedalco niet past binnen het financieringsarrangement van GEM Bergse Haven. De overeenkomst met Nedalco biedt echter geen ontbindingsmogelijkheden. Bovendien biedt de GROK geen zekerheid als het gaat om opbrengsten, de tegenvallende grondopbrengsten lieten dat zien. De GROK ging immers van residuele grondwaardeberekening, waardoor de risico's van de vastgoedontwikkeling doorwerken in de grondexploitatie.

### **Acuut geldgebrek bij Bergse Haven**

zaterdag 01 augustus 2009 | 07:00 | Laatste bijgewerkt op: zaterdag 22 augustus 2009 | 16:59

**BERGEN OP ZOOM; - Bij de GEM, het bedrijf dat de woonwijk Bergse Haven ontwikkelt, moet heel snel geld binnenkomen.**

Lukt dat niet, dan kan de GEM niet aan haar verplichtingen voldoen. Dat bleek van de week tijdens een vergadering van de raadscommissie Bergse Haven.

De GEM is een bv van de gemeente (50 procent) en twee projectontwikkelaars (elk voor 25 procent eigenaar).

Hoe groot het tekort is, wil niemand in het openbaar zeggen, maar het loopt in de tientallen miljoenen.

*Figuur 5.3. Bergse Haven vult de krantenkop van BN/DeStem (1 augustus 2009)*

Het plan van aanpak biedt ook een aantal oplossingsstrategieën, waaronder het loslaten van het Masterplan om een ander, slimmer plan mogelijk te maken binnen het huidige bestemmingsplan, een andere grondprijs-systematiek, afnamegaranties, meer mogelijkheden voor marktconform handelen en het naar voren halen van opbrengsten en naar achter schuiven van kosten.

### *Drukke in de Raad en in de krant*

Vanaf het voorjaar van 2009 is in de Raad en in de krant veel gediscussieerd over het plan Bergse Haven. Aanleiding is de constatering van de nieuwe directeur over een slechte gezondheid van de grondexploitatie en de grote dreigende verliezen.

Zowel het College als de Raad geven aan dat het dreigende verlies als een verrassing komt. De Raad vindt dat het College en de GEM hen niet voldoende en niet tijdig hebben geïnformeerd. In opdracht van de Raad startte de Rekenkamer West-Brabant een onderzoek naar Bergse Haven. De rekenkamer heeft het onderzoek echter nooit afgerond, omdat een Raadslid de vragen en belangrijke informatie naar buiten heeft gebracht voordat de Rekenkamer het onderzoek heeft kunnen afronden en een compleet beeld heeft kunnen schetsen. Naar aanleiding hiervan startte het Openbaar Ministerie in het najaar van 2009 een onderzoek.

Ondertussen onderhandelden de gemeente en AM/ Amvest om tot een oplossing te komen voor de dreigende tekorten. De samenwerking kwam onder steeds verdere druk te staan. De gemeente heeft AM/ Amvest een ultimatum gesteld om gronden af te nemen voor een bedrag van € 7,5 mln. De marktpartijen waren echter bereid slechts een kwart van dat bedrag te betalen voor de gronden, aangezien alleen kostendekkend dan gebouwd kon worden in de tegen zittende huizenmarkt (BN/DeStem, 28 augustus 2009). Ook het anders omgaan met risicoreserveringen geeft wrevel. De gemeente treft een voorziening voor tegenvallers, maar de marktpartijen doen dat niet (BN/DeStem, 27 november 2011). In december dreigt de gemeente naar de rechter te stappen (BN/DeStem, 23 december 2009).

Op basis van de Raadstukken en de krantenberichten liggen de pijnpunten vooral bij het niet nakomen van afspraken over delen van kosten door de marktpartijen, en de trage en afwachtende werkwijze van de marktpartijen. De eigen rol van de gemeente in de GEM komt hierbij nauwelijks aan bod. Met de verkiezingen in aantocht is dan ook te verwachten dat de media opgezocht wordt en een eenzijdig beeld ontstaat.

### *Alternatieven worden onderzocht*

De gemeente en AM/ Amvest kwamen er samen niet uit. In de krant is te lezen dat ook andere partijen werden gevraagd om in Bergse Haven te ontwikkelen, maar zonder succes. BN/DeStem bericht in augustus dat de woningbouwcorporatie geen interesse heeft; zij zien te veel kosten en risico's (BN/DeStem, 29 augustus 2009).

### *Spaak lopende samenwerking elders in Bergen op Zoom beïnvloedt Bergse Haven*

AM/ Amvest zijn ook de partijen waarmee de gemeente samenwerkte aan de herontwikkeling van een pand, De Zeeland. Deze samenwerking is door de gemeente beëindigd in november 2009. Onderdeel van het plan voor De Zeeland was een supermarkt. AM/ Amvest gaven aan dat de supermarkt weer onderdeel moet worden van Bergse Haven nu zij niet meer deelnemen aan De Zeeland (zie krantenbericht).

## **Conflict rond nieuwe wijk verscherpt**

donderdag 12 november 2009 | 23:41 | Laatste bijgewerkt op: donderdag 12 november 2009 | 23:45

**BERGEN OP ZOOM - Ook de samenwerking met ontwikkelaars AM en Amvest voor het ambitieuze nieuwproject De Bergse Haven staat op scherp, nadat de gemeente eerder deze week beide ontwikkelaars al aan de dijk zette voor het project De Zeeland.**

B en W zijn het getalm van beide marktpartijen rond het ambitieuze project Bergse Haven beu en willen pas praten met AM en Amvest als er eerst duidelijkheid komt over de aankoop van Nedalco, de alcoholfabriek aan de rand van het centrum. Die fabriek moet binnenkort voor tientallen miljoenen worden afgenomen. B en W willen van AM en Amvest klare taal: de GEM, het samenwerkingsverband van gemeente, AM en Amvest, moet dat complex afnemen en betalen. Met andere woorden: AM en Amvest betalen via hun deelname aan de GEM mee aan de Nedalco. Als daar geen duidelijkheid over komt, heeft de gemeente weinig zin over een nieuwe aanpak van Bergse Haven te praten. Met die wijk vlot het voor geen meter, een compleet anders koers is nodig om het project te redden.

*Figuur 5.4. BN/DeStem bericht op 12 november 2009 over de verslechterde verhouding tussen de samenwerkende partijen n.a.v. de beëindiging van de samenwerking bij De Zeeland*

### *Wie werkt mee aan de oplossingsstrategie?*

In de zomer van 2009 presenteerde de directeur van de GEM de bevindingen over de stand van zaken van Bergse Haven en oplossingsrichtingen. In de maanden daarna lijken de partijen hierover echter niet nader tot elkaar te komen. De diverse bronnen (gesprekken, Raadsstukken, krantenberichten) geven verschillende beelden over de bereidheid van beide partijen over het werken aan de oplossingsstrategie.

Vanuit gemeentezijde wordt het beeld geschetst dat marktpartijen niet bereid waren financiële maatregelen te treffen om het geprognosticeerde tekort op de grondexploitatie op te kunnen vangen. Evenmin zouden marktpartijen nog langer bereid zijn de kosten van de aankoop van het Nedalcoterrein op te nemen in de gezamenlijke grondexploitatie. Deze bijdragen zouden wel zijn afgesproken in de GROK, en deze afspraken worden door de marktpartijen niet gekomen. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de voortijdige beëindiging van de samenwerking.

Vanuit private zijde wordt hierbij de nuancering gemaakt dat het bijdragen op bepaalde onderdelen contractueel niet was vastgelegd en dat van private partijen geen bijdrage verwacht kan worden waarvan zeker is dat dit geen rendement geeft. Bovendien leek de stap naar oplossingen voor de gemeente te laat: de irritaties over de meerkosten waren te hoog opgelopen, wat het nadenken over alternatieven bij de gemeente frustreerde.

### *Onderzoeken door de Raad en beëindiging van de samenwerking*

Het onderzoek dat de Rekenkamer zou uitvoeren wordt door Deloitte uitgevoerd. De vragen gaan vooral over de besluitvorming door de Raad en het College, de informatievoorziening naar de Raad en risicomanagement (zie kader en bijlage 2). In juni van 2010 wordt het rapport in de Raad besproken.

#### *Vragen vanuit de Raad*

##### A. Kaderstelling inclusief besluitvorming

- Aanleiding en doelstelling
- Samenwerking met marktpartijen (selectie van de marktpartijen, gemaakte afspraken, verdeling van risico's, verantwoordelijkheden en bevoegdheden)
- Voorbereiding besluitvorming (planontwikkeling, exploitatieopzet)
- Verwerving
- Plankosten
- Sturing en besluitvorming door het College
- Besluitvorming door de gemeenteraad

##### B. Planrealisatie inclusief risicomanagement

- Organisatie GEM (motieven, gemaakte afspraken, dilemma's bij realisatie)
- Risicomanagement (afspraken over risicomanagement, wijze van risico-inventarisatie, omgaan met de risico's)
- Informatievoorziening GEM- College (afspraken hierover en nakomen hiervan)
- Verwervingen (conform planning, strategische verwervingen)
- Plankosten

##### C. Controlerende rol gemeenteraad inclusief informatievoorziening

- Informatievoorziening aan de raad
- Informeren van de raad over majeure risico's
- Invulling door raad van zijn controlerende rol



Aan Deloitte is bovendien gevraagd te onderzoeken of er een relatie was tussen de marktpartijen uit de GEM met Nedalco. Dit rapport bespreekt de Raad eind februari 2010. Er zou geen sprake zijn van onrechtmatigheden, het verband tussen de marktpartijen en Nedalco tijdens de aankoop van het perceel is niet aangetoond.

Begin februari 2010 deelde het College de Raad mee dat zij zich genoodzaakt ziet de GROK Bergse Haven buitengerechtelijk te ontbinden. Het College nam het besluit tot de breuk vlak voor de verkiezingen in maart 2010 en gaf daarbij aan dat het aan het volgende College is om te bepalen hoe het verder moet met Bergse Haven. Een paar weken later laten de marktpartijen ook weten de samenwerking te ontbinden. Hierbij is de GEM beëindigd.

#### *Na de beëindiging van de samenwerking*

Na de beëindiging van de samenwerking blijft Bergse Haven in het nieuws en in de Raad een belangrijk onderwerp, zeker als het gaat om de schuldvraag. De spanningen tussen de partijen was opgelopen, maar ook binnen de Raad heeft Bergse Haven voor spanningen gezorgd. De burgemeester constateert in een Raadsvergadering dat de relatie in de Raad volledig kapot is (BN/DeStem, 21 juli 2010).

Op zoek naar de schuldvraag liggen vooral de GEM en de marktpartijen onder vuur. De GEM zou al sinds het begin weten van de grote tegenvallers, maar deze nooit gemeld hebben en nooit op waarde hebben geschat. De marktpartijen zijn in de GEM gaan samenwerken, waarbij in de onderlinge risicoverdeling de afspraken zo zijn gemaakt dat de risico's met name bij de gemeente lagen. De gemeente stelt hier naar onderzoek in, er zou sprake kunnen zijn van staatssteun doordat de gemeente een borgstelling bij de Bank Nederlandse Gemeenten heeft afgegeven voor de volle 100 procent. Deze gronden waren bedoeld voor o.a. grondaankopen, maar de marktpartijen blokkeerden dat de GEM de Nedalcogronden van de gemeente kocht (BN/DeStem, 21 september 2010).

Ook naar Nedalco wordt een onderzoek naar staatssteun opgestart. Het nieuwe College vindt het aankoopbedrag van Nedalco te hoog en verkent de mogelijkheden die zij hebben om het bedrag te verlagen.

## **5.5 Beschouwing**

### **5.5.1 Afspraken in goede sfeer gemaakt, uitvoering daarvan blijft achter**

De planvormingsfase heeft voor Bergse Haven veel tijd in beslag genomen waarin vele onderzoeken zijn gedaan over de (financiële) haalbaarheid van het plan. Op deze periode wordt echter wel positief terug gekeken. De GEM is echter nooit goed op gang gekomen en de woningbouwproductie bleef achter. De samenwerkingsovereenkomst bood twee mogelijkheden om met tegenvallende woningverkoop om te gaan.

De gemeente kon zelf beslissen over 25% van de opstalexplotatie en een deel van de opgave via corporaties, particuliere verkoop of andere projectontwikkelaars kunnen laten realiseren. Daarnaast was er de mogelijkheid van het oprichten van een tijdelijke exploitatiemaatschappij (TEM) door de marktpartijen. De woningen konden dan tijdelijk geëxploiteerd/ verhuurd worden waarna bij betere marktomstandigheden de woningen alsnog verkocht konden worden. Voor samenwerking met AM en Amvest is bovendien ook gekozen omdat Amvest ook woningen in verhuur kan nemen.

Vanuit de beschikbare stukken zijn weinig acties hierop te vinden, met uitzondering van het krantenbericht dat de corporatie geen interesse heeft in ontwikkeling in Bergse Haven. Dit bericht dateerde echter van de

zomer van 2009. Het lijkt erop dat daarvoor geen aandacht was voor de stand van zaken in Bergse Haven. Dit plaatst het functioneren van de GEM in die beginperiode in een kritisch daglicht.

Wisselende betrokkenen bij de samenwerking worden hierbij als oorzaak genoemd. Na het ondertekenen van de GROK is de GEM van start gegaan en is een nieuwe groep mensen gaan samenwerken. Ook hebben verkiezingen plaatsgevonden waardoor ook de vertegenwoordiging bij de aandeelhouders wijzigde. De samenwerking heeft geen goede basis kunnen vormen om in moeilijker tijden elkaar te kunnen vinden.

### 5.5.2 Invloed van de crisis

Over het algemeen wordt gesteld dat de crisis in Nederland in 2008 aandiende. Dat is ook het moment waarop de eerste woningen in aanbouw werden genomen. Dit zorgde voor een trage verkoop en tegenvallende opbrengsten. Ook in het ontwikkelen van het volgende deelgebied kwam dit naar voren: de vooraf verwachte grondwaarden werden niet meer gehaald.

Doordat in Bergen op Zoom gelijktijdig de ontwikkeling van vier gebieden plaatsvond (Bergse Haven, Groene Gordijn, Schans en Markiezaten), was de druk op de woningmarkt bovendien niet groot. Deloitte (2010) geeft in haar rapport zelfs aan dat het gemeentebestuur bewust koos voor de ontwikkeling van vier concurrerende projecten in de gemeente.

De planontwikkeling en woningbouwproductie vertraagden en er kwamen geen opbrengsten in de grondexploitatie. De vooraf onderkende risico's traden op en hadden grote gevolgen. Zonder zicht op verbetering in de situatie en rendement op nieuwe investeringen, bleven investeringsbeslissingen vanuit de marktpartijen achter. Te verwachten vanuit de bedrijfsmatige instelling van de private partijen.

Maar dit zette wel druk op de samenwerking. De gemeente ging uit van 'samen uit samen thuis' en niet alleen in de SUST regeling. De gemeente heeft het ook financieel gevoeld dat de eerste aanbetaling aan Nedalco gedaan moest worden terwijl de gemeente nog geen zicht had op grondafname door de GEM. De GEM bepaalde het moment van grondafname. De aandeelhouders namens de private partijen voorzien geen opbrengsten tegenover de afnamekosten aan de gemeente. Vanuit bedrijfsmatige redenen geven de private partijen daardoor aan hier de gemeente niet in tegemoet te kunnen komen.

### 5.5.3 Verwachtingen over risicodeling

De risicodeling van de verwerving van Nedalco laat zien dat de private partijen minder risico lopen dan de gemeente<sup>3</sup>. Vanuit de private partijen logisch: het belang van de private partijen in de verwerving en uitplaatsing van Nedalco is minder groot, waardoor er ook minder risico wordt gedragen. Het deelbelang van de gemeente ten aanzien van Nedalco is dus groter dan die van private partijen.

Bij het oprichten van de samenwerking werd de balans tussen risico's lopen en dragen evenredig geacht, in het licht van de belangen. Je kunt nu constateren dat de verwachtingen in de media en bij de gemeente anders zijn: alle risico's zouden gelijk verdeeld moeten zijn tussen publiek en privaat.

---

<sup>3</sup> Bij deze constatering ga ik ervan uit dat contractueel inderdaad andere kosten en risico's bij de gemeente lagen dan bij de marktpartijen, en dat de marktpartijen zich terecht beroepen op de contractuele afspraken. In een rechtszaak zal deze vraag uiteraard beantwoord worden.

Dit wordt duidelijk nu de marktsituatie drastisch is gewijzigd, en de risicodeling bij aanvang van de samenwerking anders verdeeld blijken te zijn. Bij aanvang van de samenwerking is echter met het scenario van de huidige (woningmarkt)crisis waarin Nederland nu verkeert niet rekening gehouden. Dit is nooit ter sprake gekomen, maar dat geldt voor alle betrokkenen bij gebiedsontwikkeling, dus zowel publieke partijen, private partijen als adviseurs en in heel Nederland.

#### 5.5.4 Conclusie

Vanaf de start van het project is de samenwerking binnen de GEM onvoldoende op gang gekomen. Hierdoor liepen de spanningen steeds verder op. Met name de verwachtingen vanuit de gemeente over de bijdragen in kosten en risicodeling van marktpartijen parten te spelen bij de samenwerking.

Bij aanvang van de samenwerking lijkt de verdeling van risico's in goed overleg te zijn vastgelegd in de overeenkomst. Achteraf constateer ik dat de verwachtingen zijn veranderd ten opzichte van de overeenkomst, waarbij een gelijke verdeling van risico's, kosten en opbrengsten werd verwacht. De overeenkomst laat echter een andere verdeling zien. Dat de marktpartijen ook niet bereid waren alsnog hierin te delen, viel slecht bij de gemeente. Door de hoog oplopende spanningen tussen de partijen en zonder bereidheid van marktpartijen alle kosten en risico's te delen, was het samen zoeken naar een oplossing geen optie meer.

Ondanks dat de afspraken in goed overleg zijn gemaakt en dat geen rekening is gehouden met een crisis in de huidige omvang (ook elders in Nederland niet), heb ik het idee dat er met te gunstige aannames is gerekend om een sluitend plan te kunnen presenteren. Nog voordat de crisis in volle omvang invloed had op de Nederlandse woningmarkt, bleef de woningverkoop achter en werd het verwachte afzettempo niet gehaald. Na verkoop van de eerste woningen werd geconstateerd dat het woningprijzen waarmee in de grondexploitatie werd gerekend niet gehaald konden worden. Verwacht werd dat deze prijzen nergens in Bergse Haven gerealiseerd konden worden. De grondexploitatie heeft nooit ruim in zijn jas gezeten.

Door het grondbezit bij de gemeente neer te leggen en het afnamemoment door de GEM te laten bepalen, heeft de gemeente veel risico's genomen. De gevolgen voor het beëindigen van de GEM heeft hierdoor voor de private partijen minder gevolgen dan voor de gemeente.

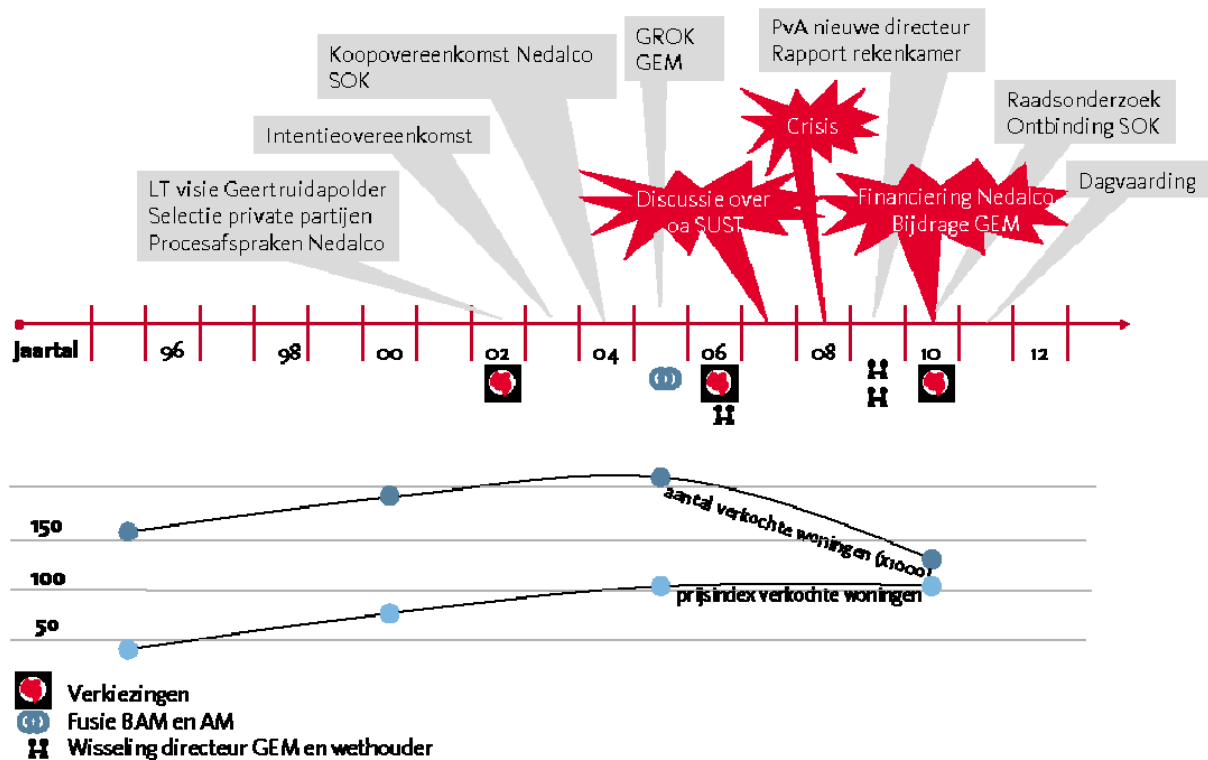
In figuur 5.5. is het verloop van de samenwerking in Bergse Haven schematisch weergegeven. Net als in het figuur voor Saendelft geven de grijze tekstvakken belangrijke mijlpalen en gebeurtenissen aan en de rode ballonnen gebeurtenissen die de samenwerking onder druk hebben gezet en hebben geleid tot de voortijdige beëindiging van de samenwerking.

In Saendelft viel de stijgende lijn van de CBS statistieken over de woningmarkt samen met de start van de samenwerking. In Bergse Haven is de samenwerking bijna op het hoogste punt van de grafiek gestart: vanaf start van de samenwerking was de woningmarkt een dalende markt geworden. Dit verklaart grotendeels de gunstige aannames die bij het opstellen van de grondexploitatie zijn gehanteerd.

De verkiezingen in 2006 hebben net na het sluiten van de GROK en het oprichten van de GEM plaatsgevonden. Er kwam een nieuwe wethouder op het dossier Bergse Haven en de opstart van de projectorganisatie GEM Bergse Haven zorgde ook voor nieuwe gezichten aan tafel. Relaties die in de contractfase waren opgebouwd, moesten in deze nieuwe fase weer opnieuw opgebouwd worden.

Ik heb het idee dat hier weinig aandacht voor is geweest. Na de start van Bergse Haven met de ondertekening van de GROK is het rustig geweest in Raadsvergaderingen en kranten. Door berichten over tegenvallende grondopbrengsten is hier verandering in gekomen. Met de verkiezingen in maart 2010 in het vooruitzicht, werd er druk gediscussieerd in de Raad en de krant en zijn onderzoeken opgestart naar Bergse Haven en de aankoop van Nedalco.

Een in mijn ogen politiek statement was de eenzijdige ontbinding van de GROK door de gemeente vlak voor de verkiezingen. Ook na de verkiezingen is daadkracht bij het College en de Raad te zien. Er worden nog meer onderzoeken opgestart om de overeenkomsten met Nedalco en met AM/ Amvest op een voor de gemeente goede manier te kunnen ontbinden. Deze politieke drukte lijkt de wankelende samenwerking een klap te hebben gegeven, uiteindelijk leidend tot de voortijdige beëindiging van de samenwerking.



Figuur 5.5. Het verloop van de samenwerking in de tijd uitgezet (woningverkoop en prijsindex o.b.v. CBS Statline). De discussiepunten binnen de GEM en het tegenzitten van de woningmarkt zetten de samenwerking onder druk. Wijziging van de verwachte financiële meerwaarde zorgt voor de beëindiging van de samenwerking.

## 6 Case De Zuidlanden

### 6.1 Inleiding

Sinds begin 2010 is GEM De Zuidlanden gestopt en neemt de gemeente Leeuwarden de ontwikkeling van De Zuidlanden zelf ter hand. Met de private partijen waarmee voorheen in de GEM werd samengewerkt, is na ontbinding van de GEM een zogenaamd consultatiemodel afgesproken met afspraken over een bouwclaim. De partijen werken nog in goede harmonie samen in De Zuidlanden, maar in een ander verband dan een CV/BV. Een andere situatie dan bij de case Bergse Haven.

Op basis van de digitaal beschikbare raadsinformatie en krantenberichten (Leeuwarder Courant, Dagblad van het Noorden en Nieuwsblad van het Noorden via [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl)) heb ik een overzicht opgesteld van het verloop van de samenwerking. Deze informatie heb ik aangevuld met gesprekken met:

- Wim Schaafsma, directeur projecten bij AM (voorheen BAM) en namens BAM aandeelhouders van GEM De Zuidlanden;
- Werner Brouwer, directeur van projectbureau De Zuidlanden en voorheen directeur van GEM De Zuidlanden, werkzaam bij Interra BV;
- Harmen de Haas, directeur Dienst Stadsontwikkeling bij de gemeente Leeuwarden.

Het verwerken en interpreteren van deze informatie is op persoonlijke titel.

### 6.2 De Zuidlanden

De Zuidlanden wordt een nieuw stadsdeel ten zuiden van Leeuwarden. Tot eind 2026 worden hier 6.500 woningen gerealiseerd in verschillende deelgebieden en buurtschappen (Rapportage voortgang grondexploitaties 2007, 24 september 2007). Naast 6.500 woningen omvat het programma:

- 150.000 m<sup>2</sup> kantoren en bedrijven;
- 55.000 m<sup>2</sup> commerciële voorzieningen;
- 73.000 m<sup>2</sup> onderwijs-, zorg- en buurtvoorzieningen;
- voorstadstation bij Werpsterhoek;
- een specifieke identiteit voor het nieuwe stadsdeel (behoud van cultuurhistorische elementen, van karakteristieke landschapselementen, benutten mogelijkheden kleine recreatievaart, vormgeven aan de overgang van de stad en het Friese landschap).

De eerste visievorming over De Zuidlanden heeft zijn beslag gekregen in de Structuurvisie 'Leeuwarden, Open Stad' uit 1995. In de aanbieding aan de Raad van de 'Contourennota Leeuwarden Zuid' in september 2000 wordt aangegeven dat de ontwikkelingen van Leeuwarden Zuid noodzakelijk is om de centrumfunctie en banenmotor van Leeuwarden te behouden. Met de ontwikkeling van Leeuwarden Zuid wordt een aantrekkelijk vestigingsklimaat vanuit wonen en werken gerealiseerd. In een interview voor GPTV-wonen geeft projectdirecteur Werner Brouwer (van GEM De Zuidlanden) aan dat die inwoners van Leeuwarden die verhuizen naar een klein dorp, een plek moeten krijgen in De Zuidlanden ([www.dezuidlanden.nl](http://www.dezuidlanden.nl)).

De woningbouw in De Zuidlanden zal zorgen voor een aantrekkelijk woonmilieu voor bewoners en de toevoeging van kantoren voor een aantrekkelijk vestigingsklimaat voor bedrijven. De ontwikkeling van De Zuidlanden houdt nauw verband met de realisering van De Haak om Leeuwarden.

De Haak om Leeuwarden is een nieuwe rondweg voor Leeuwarden en zorgt voor een goede ontsluiting van De Zuidlanden en van Leeuwarden. Vanuit de exploitatie van De Zuidlanden wordt een bijdrage aan de realisatie van die ontsluiting gegeven.



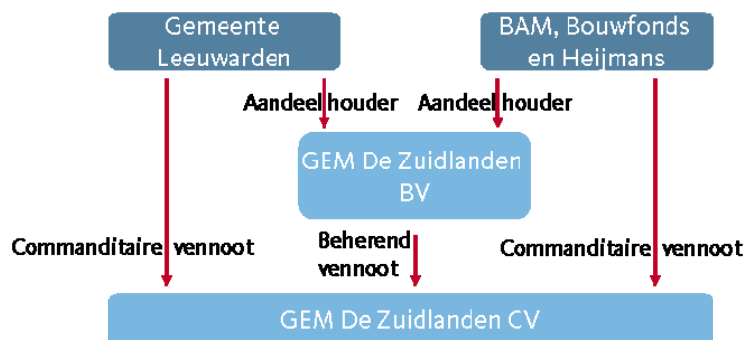
Figuur 6.1. De structuurkaart van De Zuidlanden ([www.dezuidlanden.nl](http://www.dezuidlanden.nl))

## 6.3 Samenwerken in PPS

### 6.3.1 GEM constructie

In oktober 2003 richtten de gemeente Leeuwarden, BAM NBM Vastgoed, Bouwfonds Ontwikkeling en Heijmans Vastgoedrealisatie GEM De Zuidlanden op. Dit is een CV/ BV constructie in de volgende verdeling:

- Gemeente Leeuwarden – 48%;
- BAM – 16%;
- Bouwfonds – 16%;
- Heijmans – 16%;
- GEM De Zuidlanden BV – 4%.



Figuur 6.2. GEM De Zuidlanden in CV/BV structuur

De afspraken tussen de samenwerkende partijen zijn in de volgende documenten vastgelegd:

- Intentieovereenkomst, d.d. maart 2002;
- Samenwerkingsovereenkomst d.d. juni 2003.

In de tekst van de intentieovereenkomst is nog voorzien in de deelname van een vierde marktpartij, ING. In deze overeenkomst is echter een bepaling opgenomen waarin is aangegeven dat ING zich terugtrekt uit de overeenkomst. De samenwerkingsovereenkomst laat vervolgens zien dat de GEM met drie marktpartijen wordt opgericht.

De samenwerkingsovereenkomst gaat onder andere in op het doel en de duur van de overeenkomst, de wijze van organisatie en besluitvorming, financiering, verwerving en inbreng van onroerende zaken, levering van onroerende zaken aan de GEM, subsidies, kostenverhaal en fondsvorming, planschade en tussentijdse beëindiging en geschillenregeling.

Bij de aanbidding van de samenwerkingsovereenkomst aan de Raad is een toelichtende memo gevoegd. Deze licht onder andere toe dat eventuele nadelige gevolgen vanuit publiekrechtelijke procedures voor de GEM door de gemeente gecompenseerd worden, indien deze niet binnen de gezamenlijke grondexploitatie opgevangen kunnen worden. Indien dit bovendien toe te schrijven is aan verwijtbaar handelen of nalatigheid van de gemeente, dient de gemeente ook de nadelige gevolgen voor de private partijen te compenseren. “De achtergrond van deze regelingen is dat de gemeente de private partijen de verwezenlijking van dit Masterplan in het vooruitzicht heeft gesteld (o.m. bij de selectie). De private partijen mochten en mogen verwachten dat dit plan ook publiekrechtelijk kan worden verwezenlijkt. Is dit niet zo dan dient de schade door de gemeente te worden vergoed.” (Toelichting Samenwerkingsovereenkomst Zuidlanden’ t.b.v. de Raadsvergadering d.d. 12 mei 2003).

Daarnaast is in de samenwerkingsovereenkomst overeengekomen dat de gemeente de benodigde gronden verwerft en dat het moment van afnamen van gronden door de GEM worden bepaald.

### 6.3.2 Redenen oprichting PPS

In de aanbidding aan de Raad van de Contourennota in 2000, is gesproken over een trendbreuk in de werkwijze voor de gemeente. Aangegeven is dat de gemeente Leeuwarden-Zuid niet alleen kan ontwikkelen, maar dat daar andere overheden én marktpartijen voor nodig zijn. Samenwerking in een PPS was noodzakelijk “vanwege de tijdsdruk en de wijze waarop de ‘Haak om Leeuwarden’ gerealiseerd moet worden. Door een marktgerichte aanpak kan optimaal worden ingespeeld op de markt en kan in de contractvorming risico-

spreiding worden bewerkstelligd” (Bijlage 43 bij Raadsvergadering van 11 september 2000). Samen met de overwegingen in de samenwerkingsovereenkomst en de gesprekken met betrokkenen kunnen de volgende redenen voor samenwerken in PPS worden genoemd:

- Het doorbreken van de wanverhouding in de huidige woningvoorraad en het weer binden van midden- en hogere inkomens aan de stad;
- De gemeente wil haar economische en maatschappelijke positie als hoofdstad van Fryslân versterken;
- Marktpartijen beschikken over ruime en soms tevens specifieke en complementaire kennis en ervaring op het gebied van ontwikkeling en realisatie van stedelijke uitbreidingsprojecten;
- Met een bedrijfsmatige opzet van de locatie- en projectontwikkeling wordt een optimaal resultaat verwacht;
- Samenwerken in PPS werd gestimuleerd door de Rijksoverheid. Externe adviseurs bevestigden deze voorkeur voor PPS;
- De interesse van private partijen toonde de Raad dat er draagvlak voor De Zuidlanden was;
- Het delen van risico's;
- De gemeente had geen groot projectbureau tot haar beschikking en was daarom niet geëquipeerd om een ontwikkeling als De Zuidlanden zelf te organiseren.

Er is gekozen voor een CV/BV constructie vanuit risicospreiding en op basis van fiscale en vennootschapsrechtelijke overwegingen. In de aanbidding van de Intentieovereenkomst wordt bovendien genoemd dat de CV/BV constructie zich landelijk heeft bewezen als passende juridische constructie voor dit soort van ontwikkelingen en dat de gemeente reeds twee van dergelijke constructies kent (Blitsaert en Haven Harlingen).

## **6.4 Het verloop van de samenwerking**

### 6.4.1 Tot stand komen

Al in de jaren '80 waren er ideeën over woningbouw in Leeuwarden Zuid. In 1995 stelt de Gemeenteraad de structuurschets 'Leeuwarden, open stad' vast, waarin de ontwikkeling van het gebied ten zuiden van Leeuwarden wordt vastgelegd. In de jaren erna wordt dit uitgewerkt in de Contourennota Leeuwarden Zuid.

#### *Publiek-private samenwerking*

Bij de vaststelling van deze contourennota door de Raad op 13 maart 2000 is ook vastgesteld dat de ontwikkeling van Leeuwarden Zuid in samenwerking met marktpartijen in een PPS zal plaatsvinden. De Leeuwarder Courant schreef op 14 maart 2003 hierover dat de Raad er niet op gerust is dat met de ontwikkeling van deze wijk de concurrentie met buurgemeenten aangegaan kan worden, en daarom een groot deel van het risico bij marktpartijen wil leggen.

In september 2000 heeft de gemeente vier van de vijftien uitgenodigde private partijen geselecteerd om Leeuwarden Zuid in samenwerking te ontwikkelen. De gemeente heeft gekozen voor grote ontwikkelende partijen, waarmee de verwachting bestond dat ze een omvangrijke ontwikkeling als De Zuidlanden goed aankonden. Bouwfonds had al grondbezit. Heijmans stond bij de gemeente bekend als een partij die plannen met mooie architectuur en goede kwaliteit ontwikkelde. BAM was een bekende partij bij de gemeente gezien de vele projecten die zij al in het noorden hadden ontwikkeld. Ook ING is een grote partij. De Leeuwarder Courant constateert op 2 september 2000 dat allen “goed in de slappe was” zitten.



## Risico en zeggenschap

In de intentieovereenkomst van januari 2002 is overeengekomen dat de gemeente de grondverervingen verricht en verantwoordelijk is voor de planologische procedures. In 2002 en 2003 wordt De Zuidlanden veelvuldig in de Raad besproken als het gaat om kredietaanvragen voor grondverervingen en de benodigde planologische procedures. Dit resulteert begin 2003 in het krantenbericht dat de gemeente bijna de laatste gronden in Leeuwarden Zuid heeft gekocht (Leeuwarder Courant, 14 januari 2003) en het aanbieden van het Bestemmingsplan voor fase A ter vaststelling aan de Raad (6 mei 2003). Hiermee draagt de gemeente de risico's op de verervingen en de planologische procedures volledig, ook al kan zij deze niet zelf beheersen.

Op 12 mei 2003 is de samenwerkingsovereenkomst aan de Raad aangeboden. Ook hierin stond de bepalingen opgenomen als het gaat om verervingen en planologische procedures. In de toelichtende memo aan de Raad is hierover de motivatie opgenomen (zie paragraaf 6.3.1.). Het leidde echter wel tot een motie in de Raad omdat er teveel risico's met de overeenkomst gemoeid zouden zijn voor de gemeente (Leeuwarder Courant, 13 mei 2003). Naar aanleiding van de Raadsvergadering bericht de Leeuwarder Courant (7 mei 2003) dat de meeste risico's bij de gemeente komen te liggen, maar dat dit voor lief wordt genomen. Hiervoor worden drie redenen genoemd. Ten eerste zou een geheel gemeentelijke exploitatie nog meer risico's voor de gemeente betekenen. Ten tweede zou zonder dat de gemeente deze risico's neemt de provincie wellicht woningen aan de gemeente toegewezen hebben. Tot slot wordt aangegeven dat met het vroegtijdig aankopen van gronden door de gemeente, speculatie is voorkomen.

Naast de risico's die de gemeente met de ontwikkeling van De Zuidlanden loopt, is in de krant ook gewezen op de zeggenschap die de gemeente grotendeels uit handen geeft door met marktpartijen in een PPS samen te werken. Onderstaand krantenbericht gaat hierop in.

# Leeuwarden-Zuid: raad op zijspoor

**De Leeuwarder volksvertegenwoordigers geven de zeggenschap over nieuwbouw aan de zuidkant van de stad uit handen.**

**Willem Bosma**  
stadredacteur LC

Burgemeester en wethouders van Leeuwarden zijn het met de projectontwikkelaars BAM-NBM, Bouwfonds en Heijmans eens geworden over de grootscheepse stadsuitbreiding naar het zuiden. De komende twintig jaar zal de ruime omgeving van Goutum stukje bij beetje worden bebouwd met 6500 huizen, 20 hectare kantoren en winkels en zo'n 10 hectare sportvelden en scholen. De gemeenteraad zal dit alles vijf zittingstermijnen lang vanaf de zijlijn volgen. Dat is de consequentie van de gekozen publiek-private samenwerking, waarin een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij (GEM) op basis van unanimité de lakens gaat uitdelen. De wethouders Arno Brok (grondzaken) en Marga Waanders (ruimtelijke ordening) noemen het pact met de drie marktpartijen in het licht van de huidige economische stagnatie „vreugdevol“.

De honderden hectaren weilanden, die de laatste vier jaar door de gemeente voor eigen risico zijn aangekocht, kunnen nu worden ontwikkeld als bouwgrond. Leeuwarden zit voor 50 procent in de op te richten GEM. De risico's van de grondaankopen zijn dan ook gehalveerd.

Het plan biedt de gemeente de kans om de tot dusver achterblijvende woningbouw op te krikken tot het niveau dat met de provincie en de buurgemeenten is afgesproken. Zowel de risico's als de geraamde opbrengsten van Leeuwarden-Zuid komen in het nu gesloten akkoord voor het eerst duidelijk uit de verf. In vergelijking met de intentieovereenkomst van een jaar geleden zijn de risico's voor de gemeente groter en de opbrengsten lager.

De GEM zal in 2006 €11,3 miljoen aan de gemeente overmaken voor de aanleg van de Haak. Daarnaast komt er een opslag op de verkoop van kavels van tussen de €7 en €14 per m<sup>2</sup>, afhankelijk van de marktvooruitzichten. De opbrengst is bestemd voor openbare voorzieningen, openbaar vervoer, wegenaanleg en het opknappen van probleemwijken in de bestaande stad. Het gemeentelijk fonds uit de hefving op de kavels belooft uiteindelijk €16,5 miljoen tot €33 miljoen. De gemeente moet, ook in haar



**Luchtfoto van de eerste bouwplekken in Leeuwarden-Zuid.**

Foto LC/Paul Janssen

Ook „het doorvoeren van enige beleidswijziging op terreinen waar zij beleidsvrijheid heeft“ levert verwijtbaar handelen van de gemeente op. Zelfs als het ministerie van verkeer en waterstaat de toekomstige Haak (de snelweg Werpsterhoek-Marssum) dwars door Leeuwarden-Zuid laat lopen, draait de gemeente voor het risico op. In dat geval kan de stadsuitbreiding maar voor een kwart worden uitgevoerd.

Verder moet de gemeente de zeggenschap over het uiterlijk van het stadsdeel voortaan delen met de private partijen. Bestemmingsplannen moeten overeenstemmen met een „masterplan“, dat door de GEM is opgesteld en naargelang de grillen van de woningmarkt kan worden gewijzigd.

Aan deze wijzigingen komt de gemeenteraad niet meer te pas. Als de gemeenteraad een bestemmingsplan vaststelt met afwijkingen van het masterplan, is de gemeente aansprakelijk voor eventuele opbrengstderving bij de partners. Schadevergoeding zal allereerst gezocht worden in de overdracht van bouwrechten en pas als dat niet lukt in geld.

Figuur 6.3. Leeuwarder Courant, 18 april 2003

## 6.4.2 Functioneren en heroverwegen

In oktober 2003 is GEM De Zuidlanden opgericht. De woningbouwproductie had vertraging opgelopen door langlopende planologische procedures en een teruglopende woningmarkt.

### *Planologische procedures*

Vershillende planologische procedures hadden vertraging opgelopen: de MER moest op onderdelen opnieuw worden doorlopen en bestemmingsplannen werden goedkeuring onthouden door Gedeputeerde Staten. Doordat een aantal omwonenden iedere mogelijkheid tot bezwaar maken benutten, liepen alle planologische procedures tot aan Raad van Staten. Met name archeologie en weidevogels vormden aanleiding voor bezwaar maken in de planologische procedures.

Voor De Zuidlanden werd een globaal bestemmingsplan opgesteld, waarbij per deelgebied een bestemmingsplan uitgewerkt moet worden. Dit bestemmingsplan is opgesteld op basis van het Masterplan, dat een globaal plan is voor de lange doorlooptijd van ruim 20 jaar van de gehele ontwikkeling van De Zuidlanden. Hierdoor was het detailniveau van het Masterplan onvoldoende voor de eisen die daaraan gesteld worden vanuit de MER en was het niet mogelijk een bestemmingsplan met uitwerkingsplicht op te stellen waarmee de momenten van bezwaar maken worden beperkt.

### **Kort geding tegen begin aanleg wijk Zuidlanden**

**LEEUWARDEN** - De Overijsselse projectontwikkelaar Willy Welles (MEGA Projecten) en Goutumer Frans Boonstra willen dat de rechter een halt toeroept aan de ophoging van weilanden langs de Overijsselseweg ten behoeve van het nieuwe Leeuwarder stadsdeel De Zuidlanden. In een kort geding tegen de gemeente stelden de eisers vanmorgen dat de ophoging de commerciële waarde van hun eigen gronden onomkeerbaar aantast.

Voor De Zuidlanden moet, op last van de Raad van State, nog een milieueffectrapport worden gemaakt. Aan de hand hiervan zal volgens advocaat Marcel Soppe pas kunnen worden beoordeeld waar de beoogde 6500 huizen het beste gebouwd kunnen worden.

Door nu al zand te rijden bij de Goutumer terp Techum loopt de cv GEM De Zuidlanden (van de gemeente en de bouwers BAM, Heijmans en Bouwfonds)

op die keuze vooruit, aldus Welles en Boonstra. De gemeenteraad heeft de GEM echter al een onherroepelijke vrijstelling verstrekt voor de ophoging en een afslag voor zandauto's. Dit document legitimeert de werkzaamheden, zodat Leeuwarden een bouwstop niet eens zou kunnen opleggen. De raadslieden van de gemeente en GEM De Zuidlanden betitelen de actie van MEGA Projecten en Boonstra als „louter speculatie“.

MEGA bezit potentiële bouwgrond ten zuidoosten van de Wergeastervaart, die op de tekeningen van het Zuidlandenconsortium goeddeels als water zijn bestemd. De projectontwikkelaar trekt daarom alle registers open om De Zuidlanden te torpederen. „MEGA lijkt iedereen in haar val mee te willen trekken“, oordeelde advocaat Aaldert ten Veen namens de GEM. Rechtbankpresident Willem Hangelbroek doet over twee weken uitspraak.

Figuur 6.4. Leeuwarder Courant, 4 augustus 2005

### *Tegenvallende bouwproductie*

Door de lange planologische procedures heeft de woningbouwproductie vertraging opgelopen. Werd na selectie van de marktpartijen de start van de bouw nog eind 2001 voorzien, in december 2006 was pas de verkoopmanifestatie van de eerste 105 woningen, die pas in oktober 2007 in aanbouw genomen konden worden.

Deze vertraging wordt echter ook gedeeltelijk toegewezen aan de marktpartijen die onvoldoende flexibel bleken om in te spelen op de veranderende woningmarkt. Er was behoefte aan kleinere eenheden, terwijl belangrijkste meerwaarde van de marktpartijen juist de ontwikkeling van grote opgaven is. Vanaf start tot eind van de GEM zijn slechts 160 woningen verkocht (Leeuwarder Courant, 12 december 2009), in plaats van de circa 250 per jaar.





Figuur 6.5. Start verkoop en start bouw (resp. 25 november 2006 en 24 oktober 2007 in de Leeuwarder Courant)

### Verhouding zeggenschap-risico

De vertraging van de woningbouwproductie zette spanning op de samenwerking.

Ook de hoeveelheid risico's in verhouding tot de zeggenschap over de ontwikkeling van De Zuidlanden bleef voor druk op de samenwerking zorgen. In 2006 heeft de gemeente Leeuwarden een extern bureau onderzoek laten uitvoeren naar het grondbeleid. Het bureau concludeerde dat er grote risico's werden gelopen in de ontwikkeling van De Zuidlanden zonder dat hiervoor een buffer was opgebouwd en dat de planning "een ongemakkelijk gevoel" gaf. De gemeente zou daarom niet meer in moeten zetten op een sluitende exploitatie, maar op winst en daarom meer woningen in de plannen als De Zuidlanden moeten realiseren (Leeuwarder Courant, 3 juni 2006).

Bij aanvang van de samenwerking was deze verdeling van risico's in relatie tot zeggenschap nog geen kwestie. De gemeente liet alle besluiten voorzien van een second opinion, en daarbij werd niet geconstateerd dat de gemeente te veel risico liep in verhouding tot de zeggenschap. In paragraaf 6.4.1. is hier al op ingegaan. Toch dook ontevredenheid hierover op in de krantenberichten en wordt dit ook benoemd in de gesprekken.

### Teruglopende woningmarkt

De woningmarkt in Leeuwarden is altijd minder gespannen dan in de Randstad. In Leeuwarden is daardoor altijd sprake van een kopersmarkt, wat is versterkt door de crisis in 2008. Dit zette de woningbouwproductie in De Zuidlanden verder onder druk, maar daarmee kwam ook discussie over de kwaliteit van het plan verder op gang. Vanuit de gesprekken wordt duidelijk dat voor de gemeente de kwaliteit van de woningen en de woonomgeving de belangrijkste prioriteit had en heeft, in haar doel een hoogwaardig woonmilieu te creëren voor midden- en hogere inkomens.

Voor marktpartijen lag naar mening van de gemeente de nadruk meer op de financiën en de vastgoedexploitatie. Gedurende het project kwamen deze belangen steeds meer op gespannen voet met elkaar te staan. In 2005 hebben partijen gezamenlijk optimaliseringsmogelijkheden bekeken en ook in 2008 heeft herbezinning plaatsgevonden. De samenwerking voldeed niet aan de verwachtingen van zowel de publieke als de private partijen (Leeuwarder Courant, 12 december 2009). Dit heeft onder andere geleid tot planaanpassing in plandeel Wiarda (Gemeenteraadsstuk, 24 november 2008) en de constatering dat het programma aan woningen en commerciële functies te ambitieus was.

Ondanks de trage bouwplanontwikkeling was er geen mogelijkheid om andere partijen in te schakelen en vaart in de ontwikkeling te brengen. Bij de gemeente was het gevoel aanwezig dat de samenwerkende marktpartijen op de rem gingen staan. Regionale marktpartijen – die niet in de PPS zaten – gaven aan dat zij de ontwikkeling van de deelgebieden sneller konden oppakken, en dat vond een gewillig oor op het gemeentehuis.

#### Andere vorm van samenwerken

In 2009 heeft Rabo Bouwfonds de eigen ontwikkelportefeuille kritisch tegen het licht gehouden vanwege de slechte marktomstandigheden op de Nederlandse woningmarkt. Op basis hiervan gaven zij aan uit de PPS van de Zuidlanden te willen stappen en alleen het grondbezit dat zij reeds verworven had voorafgaand aan de samenwerking te behouden.

In overleg met Heijmans en AM nam de gemeente Leeuwarden het besluit de regie naar zich toe te trekken en een andere vorm van samenwerking met Heijmans en AM in te zetten. De gemeente, AM en Heijmans hebben afspraken gemaakt in de vorm van een zogenaamd ‘consultatiemodel’. De risico’s voor de gemeente zijn groter geworden, maar de zeggenschap ook. De krantenberichten van eind 2009 laten zien dat de gemeente blij was met deze regie.

De relatie tussen de samenwerkende partners is nog steeds goed te noemen. De betrokkenheid van een medewerker van een van de marktpartijen bij het projectbureau De Zuidlanden illustreert dat.



Figuur 6.6. De beëindiging van de PPS wordt positief ontvangen (en positief gebracht)

## 6.5 Beschouwing

In De Zuidlanden is de achterblijvende woningbouwproductie de reden waarom de samenwerking onder druk is komen te staan. De woningbouw is enerzijds vertraagd door lange planologische procedures en anderzijds doordat de planontwikkeling aan private zijde onvoldoende voortvarend verloopt.

Vanuit de gemeente ontstond het gevoel dat trage woningbouw en –verkoop niet alleen veroorzaakt werd door de teruglopende woningmarkt in de crisis. Ook zouden de private partners onvoldoende in staat zijn flexibel met de veranderende woningmarkt om te gaan en zouden de partners lange besluitvormingstrajecten hebben. Doordat kleinere, lokale partijen aangaven sneller in kleinere deelgebieden de woningen te kunnen realiseren, maakte de gemeente de keuze om op een andere manier samen te werken door gebruik te maken van de gelegenheid die Bouwfonds daartoe bood door zich uit de samenwerking terug te trekken.

Het voortijdig beëindigen van de samenwerking was praktisch goed uitvoerbaar, aangezien de realisatie van De Zuidlanden in verschillende afgesloten fasen plaatsvindt.

Op basis van het verloop van de samenwerking uitgezet op de tijdlijn, is te zien dat de partijen tot het einde van de samenwerking – en daarna – in goed overleg de plannen en ambities bijstellen. De gesprekken geven echter aan dat er bij de gemeente onvoldoende goed gevoel was over de insteek van de marktpartijen (te veel op geld gericht en te weinig op kwaliteit) en hun mogelijkheden om op de veranderende woningmarkt in te spelen.

Doordat op het gemeentehuis de verhouding tussen risico en zeggenschap een aantal keer ter sprake komt, is de keuze om de samenwerking om te zetten van PPS in consultatie achteraf makkelijk gemaakt. De risico's zijn groter geworden, maar voor het gevoel bij de gemeente beter in balans met hun zeggenschap en regie op de ontwikkeling.

De marktpartijen blijven betrokken bij de ontwikkeling. Zij hebben een bouwclaim behouden en worden door de gemeente betrokken bij de uitwerking van deelgebieden. Wel is de concurrentie groter geworden, aangezien de gemeente ook de mogelijkheid heeft andere marktpartijen te vragen en niet gebonden is aan de drie samenwerkende partners.

De factoren die bij De Zuidlanden hebben geleid tot heroverweging en beëindiging van de samenwerking zijn daarmee de volgende:

- Inhoudelijke meerwaarde – de planologische procedures hebben veel tot vertraging geleid en er werd onvoldoende ingespeeld op de veranderende woningmarkt;
- Financiële meerwaarde – gemeente was steeds minder tevreden over de afgesproken verdeling van risico's in relatie tot zeggenschap;
- Spanningen tussen publieke en private partijen; gemeente vond dat de marktpartijen te weinig aandacht hadden voor de kwaliteit van het plan en te veel voor de financiële kant van de planontwikkeling;
- Crisis; de crisis heeft ervoor gezorgd dat de afzet van woningen terug liep.

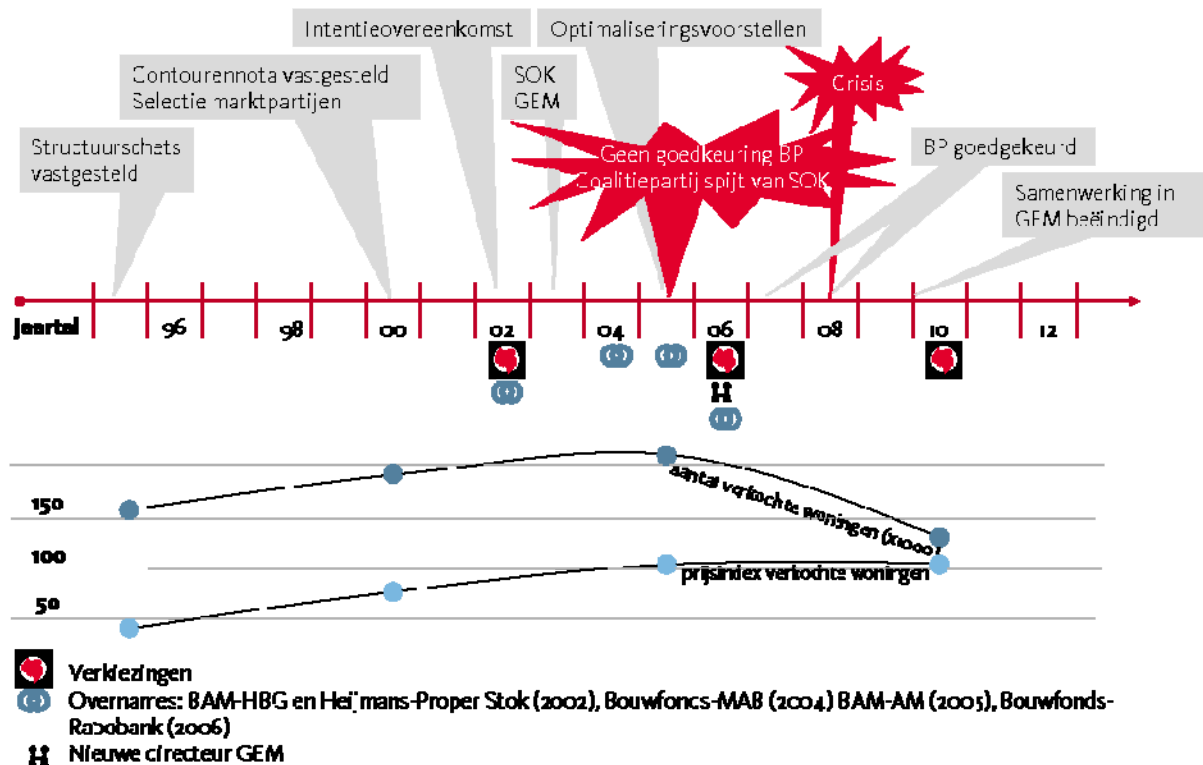
Net als bij de andere twee cases is in onderstaand figuur het verloop van de samenwerking in De Zuidlanden schematisch weergegeven. De grijze tekstvakken wijzen belangrijke mijlpalen en gebeurtenissen aan en de rode ballonnen gebeurtenissen die de samenwerking onder druk hebben gezet en hebben geleid tot de voortijdige beëindiging van de samenwerking.

Ook in De Zuidlanden is de samenwerking in de overeenkomst bekrachtigd net voordat de daling op de woningmarkt werd ingezet. Door de trage verloop van planologische procedures kwam de woningverkoop traag op gang. In De Zuidlanden was echter een goede basis voor samenwerking aanwezig, waardoor partijen optimaliseringsvoorstellen hebben onderzocht.

Door de trage voortgang van de bouw, ontstaat er wat druk op de samenwerking. Eén van de coalitiepartijen uit dat ook in een Raadsvergadering door te melden dat hij spijt heeft van het ondertekenen van de samenwerkingsovereenkomst. Deze uitspraak is een aantal maanden voor de verkiezingen in 2006 gedaan.

Gelijktijdig met de verkiezingen treedt ook een nieuwe directeur aan. Mede door de crisis worden er echter nog geen grote stappen gemaakt in de bouw in De Zuidlanden. Steeds meer ontstaat de indruk bij de gemeente dat de ontwikkeling van De Zuidlanden ook zonder samenwerking in PPS van de grond komt. Zelfs dat De Zuidlanden dan sneller en met meer oog voor kwaliteit tot stand komt. Sneller omdat lokale bouwers in kleine clusters snel kunnen bouwen. Met meer oog voor kwaliteit omdat de gemeente de zeggenschap over de planontwikkeling dan niet meer hoeft te delen met marktpartijen.

De grote landelijke ontwikkelaars in de GEM zijn in de jaren nog groter geworden. Door de grote ontwikkelportefeuille en de crisis houdt Bouwfonds de deelname aan De Zuidlanden kritisch tegen het licht en besluit uit de samenwerking te stappen. Voor de gemeente was dit het moment om de regie weer naar zich toe te trekken. Juist voor de verkiezingen in maart 2010 opereert De Zuidlanden als gemeentelijk projectbureau in plaats van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij.



Figuur 6.7. Het verloop van de samenwerking in de tijd uitgezet (woningverkoop en prijsindex o.b.v. CBS Statline). De discussiepunten binnen de GEM en het tegenzitten van de woningmarkt zetten de samenwerking onder druk. Wijziging van de verwachte financiële en inhoudelijke meerwaarde zorgt voor de beëindiging van de samenwerking.

## 7 Vergelijking cases

### 7.1 Inleiding

Voor deze scriptie heb ik drie cases onderzocht: GEM Saendelft in Assendelft (gemeente Zaanstad), GEM Bergse Haven en GEM De Zuidlanden. Informatie over deze cases heb ik verzameld uit openbare stukken in het digitale Raadsinformatiesysteem en digitale nieuwsberichten en ik heb een aantal gesprekken gevoerd met betrokkenen bij de drie projecten. Van elk van de cases heb ik het verloop van het project en de samenwerking op een tijdlijn gezet. Hiermee worden eventuele verbanden tussen gebeurtenissen visueel gemaakt.

In bijlage 3 is een vergelijking van de drie cases opgenomen. In dit hoofdstuk wordt die vergelijking toegelicht (paragraaf 7.2. en 7.3.) en op basis hiervan conclusies getrokken (paragraaf 7.4.).

### 7.2 Opgave

De drie bestudeerde cases zijn alle drie grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven waarbij woningbouw de grootste component is. De omvang van de opgave is verschillend, maar allen zijn omvangrijk. Het plan voor Bergse Haven telt circa 4.000 woningen, De Zuidlanden circa 6.500 woningen en Saendelft zit daar tussen in met circa 5.000 woningen.

Saendelft en De Zuidlanden zijn uitleglocaties en Bergse Haven betreft de herontwikkeling van een binnenstedelijk bedrijventerrein. De herontwikkeling van een binnenstedelijk bedrijventerrein wordt gekenmerkt door de vele verschillende grondeigenaren, zo ook Bergse Haven. Verwerving van gronden is daarmee een belangrijk onderdeel van de opgave van Bergse Haven. Ook in De Zuidlanden moesten gronden van de verschillende grondeigenaren verworven worden. Alleen Bouwfonds, één van de participerende partijen in de GEM, had reeds grondbezit. In Saendelft heeft het grondbezit juist de samenstelling van de GEM bepaald. Alle grote grondeigenaren namen deel aan de samenwerking. De verwervingsopgave was daarmee beperkter dan in de andere twee cases.



*Figuur 7.1. Saendelft is een uitleglocatie in Assendelft*



De drie cases bevinden zich alle drie in een andere fase van planvorming. In Bergse Haven was de realisatie pas recent van start gegaan, er zijn circa 16 woningen verkocht. In De Zuidlanden was de realisatie al iets verder op gang gekomen, met een paar honderd gerealiseerde woningen. Saendelft is het meest vergevorderd van de drie cases: op ongeveer 400 woningen en een paar bedrijfskavels na is de wijk gereed.

### 7.3 Samenwerking

#### 7.3.1 Omvang en samenstelling

Bij de drie cases zijn grote, landelijke ontwikkelende partijen betrokken. Zij hebben (hierdoor) kennis en ervaring met PPS en met grote, complexe opgaven. In Saendelft zijn daarnaast ook een aantal kleinere ontwikkelende partijen betrokken. De betrokkenheid van private partijen bij Saendelft is ingegeven vanuit grondbezit, waardoor een relatief groot aantal private partijen bij de GEM betrokken is. Doordat de private partijen twee consortia – OBAN en OGS – hebben opgericht, is het uiteindelijk een samenwerking met een overzichtelijk aantal partijen geworden.

Bij Bergse Haven en De Zuidlanden heeft selectie van private partijen plaatsgevonden. In Bergse Haven is hiervoor een selectieprocedure opgezet waarbij op basis van die criteria de combinatie AM/ Amvest is geselecteerd. In De Zuidlanden zijn de criteria waarop partijen geselecteerd zijn niet teruggevonden in Raadsstukken en in een krantenartikel wordt zelfs aangegeven dat de redenen van de selectie van deze die partijen niet bekend is (Leeuwarder Courant, 2 september 2000).

| GEM Saendelft  | GEM Bergse Haven  | GEM De Zuidlanden   |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeente Zaanstad</li> <li>▪ AM</li> <li>▪ Bouwfonds</li> <li>▪ Bouwbedrijf Van der Gragt</li> <li>▪ Noorderweg</li> <li>▪ Vos' Bouw en Exploitatie-<br/>maatschappij</li> <li>▪ Eigen Haard</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeente Bergen op Zoom</li> <li>▪ AM</li> <li>▪ Amvest</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeente Leeuwarden</li> <li>▪ Heijmans</li> <li>▪ BAM</li> <li>▪ Bouwfonds</li> </ul> |

*Figuur 7.2. Samenwerkende partijen per case*

Door fusies en overnames zijn de partijen in omvang, samenstelling en soms ook van naam gewisseld. Hiermee wordt de omvang van deze partijen groter en de kennis en ervaring gebundeld. Aan de andere kant kan ook geconstateerd worden dat de ontwikkelportefeuilles in omvang toenemen en hierdoor de prioriteitsstelling van de ontwikkelportefeuille kan veranderen.

In De Zuidlanden is bij aanvang bewust gekozen voor grote, landelijke spelers. Deze spelers zouden de grote opgave van De Zuidlanden goed aankunnen. Toen de bouwproductie achter bleef op verwachting, veranderde de gedachte hierover. De gemeente Leeuwarden wilde de opgave opknippen in kleinere delen en verwachtte dat kleinere, regionale bouwers hiervoor de meest geschikte partijen waren. Dit is een van de redenen geweest waarom de samenwerkingsvorm eind 2009 is gewijzigd.

### 7.3.2 Redenen van samenwerking

Bij alle cases wordt het delen van risico's genoemd als reden van samenwerken. Dat wordt veelal in één adem genoemd met zeggenschap. De publieke partijen hechten er belang aan dat ze zeggenschap over de samenwerking behouden, maar dat de risico's beperkt worden door deze te delen in een gezamenlijke grondexploitatie. Vanuit het theoretisch kader gaat het dan om financiële meerwaarde.

Het niet ter beschikking hebben van een projectorganisatie die voldoende is uitgerust voor de opgave, is een andere belangrijke reden waarom samenwerking in PPS wordt gezocht. Dit geldt zowel voor capaciteit als voor kennis en ervaring. In een aantal gesprekken is aangegeven dat de meerwaarde van kennis en ervaring wordt overschat, maar toch blijft dit een reden waarom partijen samenwerken. Deze redenen passen bij de organisatorische en inhoudelijke meerwaarde.

Opvallend is dat ook als reden voor samenwerken in PPS wordt genoemd dat PPS in de jaren '90 gestimuleerd werd vanuit de Rijksoverheid en ook externe adviseurs PPS voorstelden. In diverse Raadsstukken is terug te vinden dat gezien goede ervaringen elders met PPS, samenwerken in PPS ook voor dit project werd aanbevolen. Bovendien liet de interesse van marktpartijen om deel te nemen in PPS aan de Raad zien dat er draagvlak was bij marktpartijen voor het project.

De drie cases zijn alle drie in een stijgende markt opgestart. Aangezien de woningmarkt jarenlang is gestegen, was er veel belangstelling bij ontwikkelende partijen om in PPS deel te nemen en zo de ontwikkelrechten veilig te stellen. Ook namen private partijen grote grondposities in die later in een PPS verzilverd werden. Ik vraag me af of deze reden nog opgeld doet in de huidige woningmarkt situatie.

### 7.3.3 Samenwerking onder druk

Saendelft heeft een aantal keer onder druk gestaan, waarbij de Forbo-affaire tot grote spanningen leidde. De samenwerking heeft echter stand gehouden. Dit is dankzij de stijgende markt op dat moment en de nog grote resterende opgave op het moment dat de Forbo-affaire ontstond. Door stijgende woningprijzen konden de hogere grondprijzen opgevangen worden en bovendien werden er compensatiemogelijkheden gecreëerd door in de Overhoeken woningbouw mogelijk te maken.

Ook de effecten in het verdere verloop van de samenwerking hebben niet geleid tot het serieus heroverwegen van de samenwerking. Eventuele negatieve effecten hebben steeds binnen de samenwerking en de grondexploitatie een oplossing gevonden. Ook hier heeft een goede situatie op de woningmarkt ervoor gezorgd dat er mogelijkheid was om zaken te verrekenen.

In Bergse Haven daarentegen heeft het project nooit in een situatie gezeten waarin tegenvallers weggewerkt konden worden en interne of externe factoren opgevangen konden worden. Vanaf het moment dat de eerste woningen in verkoop gingen, stond Nederland ook aan de vooravond van de crisis. De woningafzet is in Bergse Haven niet op gang gekomen, daarmee de woningbouwproductie ook niet en heeft de GEM onvoldoende inkomsten gekend.

Door de tegenvallende grondopbrengsten en de druk op de grondexploitatie in Bergse Haven, werden de botsende belangen tussen private en publiek belangen zichtbaar. Private partijen namen beslissingen op bedrijfsmatige gronden. Door publieke partijen werden beslissingen niet op enkel bedrijfsmatige gronden genomen, maar speelden ook maatschappelijke belangen mee. Dit verschil zette de verhoudingen verder onder druk.

Toen de gemeente conform overeenkomst met Nedalco de gronden moest verwerven, maar in de GROK het afnamemoment bepaald werd door de GEM bereikte de spanningen tussen publieke en private waarden het hoogtepunt. De ene helft van de aandeelhouders (private partijen) maakte bedrijfsmatige afwegingen om de gronden niet af te nemen, terwijl het belang van de andere helft van de aandeelhouders (publieke partij) was om de gronden toch alvast af te nemen.

Een langzame en inefficiënte opstartfase van de GEM wordt ook als oorzaak van spanningen in de samenwerking genoemd. Er was nog geen basis voor samenwerking ontstaan, wat voor problemen heeft gezorgd toen de marktomstandigheden verslechterden. De vertrouwensbasis en de (financiële) ruimte om elkaar tegemoet te komen was er nog niet.

Het verschil tussen publieke en private waarden heeft ook een grote rol gespeeld in de samenwerking van De Zuidlanden. Hier was de financiële component minder alom vertegenwoordigd dan bij Bergse Haven. In De Zuidlanden is het terugtrekken van één van de samenwerkende partijen de aanleiding geweest om een andere manier van samenwerken af te spreken. De gemeente kon hiermee haar zeggenschap over de ontwikkeling van De Zuidlanden vergroten en weer concurrentie tussen marktpartijen op gang brengen. De gemeente heeft de afweging gemaakt dat dit opweegt tegen de risico's die de gemeente hiermee naar zich toe trekt.

In alle cases wordt het belang van een goede klik tussen de samenwerkende partijen als belangrijke voorwaarde voor de samenwerking benoemd. Als deze ontbreekt, komt de samenwerking onder druk te staan. Belangrijke oorzaak hiervan wordt de wisseling van betrokkenen bij de samenwerking genoemd. Goede werkrelaties moeten opnieuw opgebouwd worden. Bovendien is er door wisselingen geen continuïteit in kennis over de samenwerking en de achtergrond daarvan.



De Zuidlanden

#### 7.4 Conclusies

De druk op samenwerking in PPS is veelal ingegeven vanuit het verschil in publieke en private waarden en daarmee de perceptie op de meerwaarde van de samenwerking. Dat komt vooral tot uiting in de verwachte financiële meerwaarde van de samenwerking. Er zijn verschillende verwachtingen van elkaar als het gaat om het omgaan met risico's.

De organisatorische meerwaarde is een andere belangrijke meerwaarde voor de samenwerking, waarbij voornamelijk de persoonlijke klik een samenwerking kan versterken als deze goed aanwezig is of juist onder druk zetten als deze ontbreekt. De inhoudelijke meerwaarde in de vorm van het delen van kennis en ervaring ligt hiervan in het verlengde: dit komt in gevaar door personele wisselingen.

De crisis op de woningmarkt en bij de banken is tot slot de aanleiding bij de cases waardoor de spanningen op de samenwerking zichtbaar worden.

## 8 Synthese

### 8.1 Inleiding

Welke factoren zorgen voor heroverweging of beëindiging van samenwerking in PPS-verband? Om die vraag te kunnen beantwoorden heb ik op basis van literatuuronderzoek een onderscheid gemaakt in interne en externe factoren die de samenwerking in PPS beïnvloeden en kunnen leiden tot heroverweging of voortijdige beëindiging van de samenwerking. De interne factoren betreffen de spanningen tussen de publieke en private waarden en het wijzigen van de verwachte meerwaarde van de samenwerking gedurende het project. De externe factoren zijn niet in categorieën onderverdeeld. Het verloop van PPS en de invloeden op de samenwerking is in hoofdstuk 3 verbeeld in een raamwerk waarmee het theoretisch deel van deze scriptie is afgerond.

In het tweede deel van de scriptie zijn drie cases bestudeerd: Saendelft, Bergse Haven en De Zuidlanden. Waarom is voor samenwerken in PPS gekozen? Hoe was het verloop van de samenwerking met daarin de belangrijke gebeurtenissen en besluiten? Welke factoren in het project hebben de samenwerking onder druk gezet en hebben tot de voortijdige beëindiging van de PPS geleid? In hoofdstuk 7 zijn de bevindingen van deze cases samengevat en is het tweede deel van deze scriptie (empirie) afgerond.

Dit hoofdstuk is de afronding van de scriptie waar theorie en praktijk bij elkaar komen. In dit hoofdstuk zal ik de volgende vragen beantwoorden:

- Waarom zijn de partijen gaan samenwerken; waren de vier vormen van meerwaarde ook de vormen van meerwaarde die de samenwerkende partijen beoogden? (paragraaf 8.2.)
- Zijn het de genoemde interne en externe factoren geweest die hebben geleid tot heroverweging of beëindiging van de samenwerking? (paragraaf 8.3.)
- Welke lessen trek ik hieruit? (paragraaf 8.4. en 8.5.)



Figuur 8.1. Dit hoofdstuk betreft de laatste fase van dit onderzoek

### 8.2 Waarom hebben partijen een PPS opgericht?

Op basis van de cases kan het volgende overzicht opgesteld worden van de redenen waarom publieke en private partijen een PPS hebben opgericht voor dat project.

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| Inhoudelijke meerwaarde     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kennis en ervaring delen gezien complexiteit project</li> </ul>  |
| Financiële meerwaarde       | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Risico delen</li> <li>▪ Marktpartijen wilden ontwikkelopgave</li> </ul>  |
| Organisatorische meerwaarde | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeente had niet de beschikking over een projectbureau met voldoende expertise en capaciteit om de ontwikkeling zelf op te pakken</li> <li>▪ Bedrijfsmatige aanpak gewenst</li> </ul>   |
| Externe meerwaarde          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Integrale aanpak</li> <li>▪ Zeggenschap in planontwikkeling (proactief i.p.v. reactief)</li> <li>▪ PPS werd gestimuleerd vanuit het Rijk</li> <li>▪ Draagvlak voor plan doordat anderen ook mee willen doen</li> <li>▪ Private partijen zijn veelal grondeigenaren waarmee de gemeente afspraken moet maken</li> </ul> |

*Figuur 8.2. Redenen van samenwerking*

Het overzicht laat zien dat de verschillende vormen van meerwaarde ook in deze cases naar voren komen. Het delen van risico's (financiële meerwaarde) en het delen van kennis en ervaring (inhoudelijke meerwaarde) zijn hierbij de belangrijkste vorm van meerwaarde, zo blijkt uit de cases.

### **8.3 Welke factoren leiden tot beëindiging van de samenwerking?**

Bij bestudering van de drie cases komt naar voren welke factoren de oorzaak zijn van heroverweging en beëindiging van de samenwerking. De crisis zorgt ervoor dat de verschillen tussen publiek en privaat duidelijk merkbaar zijn. Deze tegenstelling is het grootst als het gaat om de verwachte financiële meerwaarde. Dit is dan ook de belangrijkste reden van voortijdige beëindiging van de PPS in de cases. Ook de organisatorische meerwaarde leidt tot heroverweging en beëindiging van de samenwerking. De overige factoren kunnen de spanning op de samenwerking vergroten, maar zijn in deze cases niet de belangrijkste oorzaak van het beëindigen van de samenwerking.

In onderstaand schema zijn de factoren die bijdragen aan het besluit tot voortijdige beëindiging samengevoegd. In het vervolg van deze paragraaf worden die factoren verder toegelicht.

| Interne factoren                              |   |
|---|---|
| Spanningen tussen publieke en private waarden | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Botsende belangen binnen één organisatie</li> <li>▪ Dubbele petten van private partijen (ook belang bij opstalontwikkeling) en publieke partijen (ook politieke belangen)</li> <li>▪ Door crisis terug naar kerntaken: uitersten publiek-privaat worden opgezocht</li> </ul>   |
| Wijziging inhoudelijke meerwaarde             | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Waardering voor kennis en ervaring samenwerkende partijen, maar de verwachtingen waren hoger</li> </ul>  |
| Wijziging financiële meerwaarde               | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publieke aansprakelijkheid wordt ten dele beperkt met PPS, politieke verantwoordelijkheid blijft.</li> <li>▪ Botsende belangen doordat private partijen alleen de 3 E's kennen en niet de 3 R's</li> <li>▪ Ongelijke verdeling van kosten en risico's</li> </ul>   |
| Wijziging organisatorische meerwaarde         | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bedrijfsmatige werkwijze in joint venture botst met het individuele belang</li> <li>▪ Risico's worden gedeeld in de grondexploitatie, door ze te verdelen ligt het risico daar waar ze het best beheerst kan worden</li> <li>▪ Personele wisselingen zorgen ervoor dat er geen continuïteit in kennis en ervaring en in opgebouwde vertrouwensrelaties is</li> </ul> |
| Wijziging externe meerwaarde                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Publieke en private partijen hebben veelal ook elders belangen: andere projecten</li> <li>▪ Politieke wisselingen bij publieke partijen en bestuurlijke wisseling bij private partijen kan de koers doen veranderen</li> </ul>   |
| Externe factoren                              |   |
|   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crisis op de woningmarkt waar opgaven in gebiedsontwikkeling sinds 2008 mee te maken hebben</li> </ul>   |

Figuur 8.3. Factoren die kunnen leiden tot heroverweging of beëindiging van PPS

### 8.3.1 Verschillen publiek-privaat

Aangegeven is dat door de crisis de verschillen in waarden van publieke en private partijen weer beter zichtbaar worden. In de onderzochte cases leidt dat tot spanningen in de samenwerking. Deze verschillen en spanningen hebben doorwerking in alle vormen van verwachte meerwaarde en lopen als een rode draad door de redenen van voortijdige beëindiging van de samenwerking.

De spanningen tussen publieke en private waarden zijn er altijd, ook als partijen de samenwerking opstarten. De verschillen worden juist opgezocht, zodat er synergie door samenwerking wordt verkregen. Partijen hebben elkaar nodig omdat de complexe opgave niet zelfstandig opgepakt kan worden. Toch zijn de spanningen tussen publiek en privaat een belangrijke factor in het voortijdig beëindigen van samenwerkingsverbanden. Hoe kan dat?

### *Stereotype beelden*

Ik denk dat het terugvallen op stereotype beelden altijd op de loer ligt. De opsomming van die beelden zoals Kort (2005) aangeeft zal bij velen herkenning oproepen. In paragraaf 3.3.3. is hier al aan gerefereerd. Ook binnen de MCD is dat het geval. Ik kan me nog goed een college herinneren waarin ook steeds teruggesproken werd op het beeld van zakkenvullende ontwikkelaars en trage en onkundige ambtenaren. Het is makkelijk om aan de hand van de stereotypen de verschillen helder te maken, maar het is te gemakkelijk om daar in te blijven hangen. We kwamen in de collegebanken dan ook in verzet tegen het terugkerende beeld dat werd geschetst, gemeenten en marktpartijen zijn meer dan dat.

Door de crisis liggen de stereotypen voor het oprapen. Op basis van de cases zou je ook kunnen concluderen dat het de onkundige gemeente is geweest die afspraken heeft gemaakt die niet goed voor hen zijn en dat de sluwe ontwikkelaars hen dit hebben ontfrutselt en nu op de pot met geld zitten te lachen. Natuurlijk is het zo, dat de gemaakte afspraken niet altijd voordelig waren voor de gemeente, maar grotendeels is dat een bewuste keuze geweest waarbij de (mogelijke) voordelen werden afgewogen tegen die risico's die daarmee gepaard gingen. En inderdaad is de belangrijkste doelstelling van private partijen het maken van winst, maar uit het oogpunt van bedrijfscontinuïteit kan dat niet anders. Afspraken die de gemeente helemaal klem zetten zijn ook niet in het belang van marktpartijen; we werken immers in een netwerk waarin we elkaar elders en in de toekomst weer zullen tegenkomen, zie ook de netwerktheorie uit paragraaf 3.3.1.

### *Gemeente is gewend om te sturen*

De netwerkbenadering uit die paragraaf (3.3.1.) biedt nog meer inzichten. In een netwerk is de gemeente één van de spelers en heeft geen sturende rol. De Zeeuw (2006) gaf al aan dat de overheid hier nog aan moet wennen en haalde daarbij Teisman aan. Teisman heeft aangegeven dat actoren in een netwerk "nog te veel vanuit de eigen organisatieloga" denken. Vanuit de praktijkvoorbeelden is de roep om sturing bij de gemeente duidelijk zichtbaar. In de Leeuwarder Courant (21 januari 2010) werden daarmee zelfs krantenkoppen gevuld, zoals "Fracties blij met regie stadsdeel Zuidlanden" in. Tegenover die sturing is de gemeente bereid de ontwikkeling van de wijk geheel op zich te nemen.

Ik heb het idee dat dit vooral ontstaat als het project in slechter vaarwater terecht komt. Partijen moeten dan in gezamenlijkheid de koers bepalen: welke aanpassingen aan het plan en de fasering daarvan staan we toe? De gemeente kan dit niet zelfstandig bepalen, maar moet daarin tot overeenstemming komen met marktpartijen. De verschillende belangen en waarden van de betrokken partijen maken dat moeilijk. Zeker omdat in slechtere tijden ook de achterban zich gaat roeren. Bij marktpartijen vindt dat plaats achter de gesloten deuren van de bestuurskamer. Bij de gemeente speelt zich dat echter tijdens openbare raadsvergaderingen af op basis waarvan krantenartikelen worden opgesteld. Uiteindelijk is de publieke opinie voor de gemeente van belang, omdat wethouders hierop afgerekend kunnen worden en er binnen vier jaar altijd weer nieuwe verkiezingen plaatsvinden.

### *Terug naar kerntaken versterkt de paradox*

Prof. dr. Jaap Boonstra licht in een artikel uit 2007 toe dat voorwaarde voor succes van samenwerking het benutten van de spanningen tussen publieke en private partijen is en het goed balanceren tussen de uitersten van de paradox. Ik heb de indruk dat de afgelopen jaren een verschuiving heeft plaatsgevonden richting de uitersten waardoor het balanceren moeizamer is. Door de crisis denken zowel publieke als private partijen na over hun kerntaken. Deze zitten op de uitersten van de paradox, waardoor de spanningen tussen de partijen (te) groot worden. Het gezamenlijke belang bij PPS wordt daarmee uit het oog verloren.

### *Botsende belangen in één organisatie*

Een joint venture is een hybride organisatie waarbinnen de publieke belangen (maatschappelijk en politiek) en private belangen (bedrijfsmatige belangen) samen komen. Deze belangen zijn niet hetzelfde en kunnen zelfs botsen. Private partijen hebben vooral bedrijfsmatige belangen, terwijl publieke partijen ook maatschappelijk belangen hebben. In de paragraaf over financiële meerwaarde wordt hierop terug gekomen.



### *Dubbele petten*

PPS als hybride samenwerking is extra bijzonder, omdat het product dat geleverd wordt – bouwrijpe grond – aan een afnemer wordt verkocht die ook onderdeel uit maakt van de samenwerking. Naast een belang in de gezamenlijke grondexploitatie, hebben private partijen ook een belang in de vastgoedexploitatie. Afspraken die gemaakt worden over de gronduitgifte in het samenwerkingsverband, hebben daarmee direct invloed op de risico's en winstgevendheid van de vastgoedexploitatie. Private aandeelhouders zullen daarom in hun beslissingen ook de andere belangen van de eigen organisatie meenemen. Aan de andere kant hebben de gemeentelijke aandeelhouders ook een dubbele pet, gezien de politieke context waarin zij moeten opereren.



### 8.3.2 Inhoudelijke meerwaarde

#### *Kennis en ervaring wordt gewaardeerd...*

Vanuit de gesprekken wordt veelal aangegeven dat de inhoudelijke meerwaarde van samenwerking wordt gewaardeerd maar achteraf is overschat. Kennis kan immers ook ingehuurd worden. Ten aanzien van publieke partijen kunnen documenten voor planologische- en vergunningentraject bijvoorbeeld door externen worden opgesteld. Ten aanzien van private partijen wordt aangegeven dat zij vooral kennis van vastgoed hebben en minder van gebiedsontwikkeling.

Toch wordt de inhoudelijke meerwaarde wel gewaardeerd. Enerzijds heeft de gemeente korte lijnen met de ambtelijke organisatie wat – binnen de wettelijke grenzen – de behandeling kan bespoedigen. Anderzijds kunnen marktpartijen de kennis en ervaring van het woonproduct inzetten om deze een goede plek in de



woonomgeving te bieden en de ambities haalbaar te houden door de bedrijfsmatige bril waarmee zij de zaken bekijken.

Vanuit de cases:

Nadat Bouwfonds had aangegeven zich uit GEM De Zuidlanden te willen terugtrekken, heeft de gemeente besloten de regie weer in eigen handen te nemen en De Zuidlanden zelf te ontwikkelen. Belangrijkste reden voor dit besluit was de verhouding tussen risico's en zeggenschap die de gemeente na verloop van de samenwerking te scheef vond. Ook had de gemeente Leeuwarden het idee dat zij de opgave zelfstandig kon oppakken, waarbij kennis en kunde van de markt benut kon worden door de marktpartijen te consulteren over de deelgebieden. Naast de kennis en kunde van de grote ontwikkelaars, kreeg de gemeente Leeuwarden hiermee ook de mogelijkheid om samen te werken met kleine, lokale ontwikkelaars die lokale kennis en ervaring van kleinere ontwikkelopgaven met zich meebrengen. Hierdoor is er meer flexibiliteit in de ontwikkelmogelijkheden voor De Zuidlanden.



*...maar het niet uitkomen van verwachtingen zorgt voor spanningen*

Publieke partijen zouden niet alleen kennis van en ervaring met planologische- en vergunningetrajecten hebben, ze zouden dit zelfs beheersen (zie paragraaf 3.3.5.). En marktpartijen zouden door hun kennis en ervaring grip hebben op het marktrisico. Op dat punt worden de verwachtingen niet waargemaakt.

Voor private partijen is samenwerken met publieke partijen interessant omdat deze het traject van vergunningverlening en planologische procedures zouden beheersen. Publieke partijen kunnen het echter niet volledig 'controleren'. Vergunningen en planologische procedures staan immers open voor bezwaarprocedures. Bovendien is de gemeentelijke organisatie opgedeeld in verschillende diensten, waardoor de gemeente verschillende 'gezichten' heeft. De gemeentelijke ambtenaar die vergunningen afgeeft en planologische procedures doorloopt is een andere dan degene die voor de gemeente bestuurlijk in de PPS participeert. Ambtenaren belast met de vergunningverlening en planologische procedures kunnen het project niet bevoordelen. Binnen het samenwerkingsverband treedt een publieke partij privaatrechtelijk op. Vergunningverlening en planologische procedures zijn privaatrechtelijke trajecten.

Voor publieke partijen is de samenwerking met een private partij interessant omdat de marktpartij de markt goed kent en de woonproducten kan aanpassen op de vraag met oog voor de prijs/ kwaliteit verhouding. Dat betekent echter niet dat als de vraag terug loopt, de marktpartij de afzet kan garanderen. Het marktrisico kan in slechte tijden dus niet volledig afgedekt worden, het product wordt alleen zo goed mogelijk op de vraag afgestemd.

De perceptie van de partners over inhoudelijke meerwaarde verschilt. Als verwachtingen over de meerwaarde van de kennis en ervaring van de andere partij niet uitkomen, leidt dat tot spanningen in de samenwerking.

Vanuit de cases:

In De Zuidlanden is vastgelegd dat de verantwoordelijkheid van planologische procedures bij de gemeente ligt. Als vertraging of wijzigingen leiden tot nadelige gevolgen voor de gezamenlijke exploitatie, dan dient de gemeente dit te compenseren ook al ligt het proces niet geheel binnen de invloedssferen van de gemeente. Een dergelijke afspraak over het marktrisico is niet gemaakt. Hiermee lag een groot risico bij de gemeente. Binnen de gemeente Leeuwarden is steeds meer het idee gekomen dat de verhouding tussen zeggenschap en risico te scheef was. Dit is in mijn ogen de belangrijkste reden geweest waarom de samenwerking in de GEM is beëindigd.



### 8.3.3 Financiële meerwaarde

#### *Aansprakelijkheid ten dele beperkt in joint venture*

De joint venture wordt over het algemeen vormgegeven in een CV/ BV constructie. Deze constructie is opgezet vanwege fiscale en juridische redenen. De CV/ BV constructie zorgt voor fiscale transparantie en is aantrekkelijk omdat de CV niet vennootschapsbelastingplichtig is. Daarnaast wordt de juridische aansprakelijkheid beperkt (zie paragraaf 3.4.2.).

Omdat in Raadstukken de beperkte aansprakelijkheid als belangrijk voordeel wordt genoemd, wil ik benoemen dat de gemeente met het oprichten van een CV/ BV de handen niet helemaal vrij heeft. De beleidsmatige en politieke aansprakelijkheid voor de gemeente voor het project zal altijd blijven bestaan. Een wethouder zal altijd op het project aangesproken worden. Grote tekorten en de eventuele negatieve gevolgen van het voortijdig beëindigen van de samenwerking kunnen politieke consequenties hebben.



#### *Andere doelen en belangen binnen de joint venture kan botsen*

De verschillen tussen publieke en private waarden zitten vooral in het financiële aspect. Dat is te verklaren doordat publieke en private partijen beiden de drie E's nastreven: efficiëntie, effectiviteit en economie. Dit is een vrij eenduidig doel, het gaat om geld. Publieke partijen streven daarnaast ook de drie R's na: rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en rechtvaardigheid. Dat is een minder eenduidig doel, het gaat om maatschappelijke belangen in een politieke context.

Door de verschillende belangen en doelen lijken publieke en private partijen een andere taal te spreken. Publieke partijen zien een haalbaar project als de doelstellingen worden gehaald en de businesscase met opbrengsten en kosten sluit. Private partijen rekenen echter met een winstmarge en prijzen risico's af, waardoor het resultaat van de business case een heel andere kan zijn. Private partijen zullen vanuit rendementseisen en risicoperceptie niet bijdragen aan de publieke zaak als dit geen zakelijk belang dient.

De wijze waarop private partijen afwegingen maken en de uiteindelijk gevolgde opstelling kunnen botsen met de publieke werkwijze en leiden tot onbegrip. Ook andersom is dat het geval.

Vanuit de cases:

Bij Bergse Haven hebben de private partijen vanuit hun afweging en het bedrijfsmatige belang van de GEM besloten op dat moment niet bij te dragen aan de verwerving van Nedalco. Ook in De Zuidlanden kan een voorbeeld genoemd worden: de gemeente vond de private partijen teveel op geld gericht en te weinig op de kwaliteit van het plan en de woonomgeving.



#### *Kosten en risico's worden niet gelijk gedeeld*

In de joint venture is de zeggenschap in gelijke mate tussen publieke en private zijde gedeeld. In de cases bestaat de samenwerking uit één publieke partij en meerdere private partijen, dat is vaak het geval bij dit type projecten. Dat betekent dat de helft van het risico en de zeggenschap aan private zijde door meerdere partijen wordt gedeeld. Kosten en risico's zijn voor de gemeente daardoor vaak veel hoger dan voor iedere private partij afzonderlijk. Dat maakt het dat afwegingen anders worden gemaakt en dat de partijen de problemen niet in gelijke mate ervaren.

De ongelijkheid in risico's kan bovendien veroorzaakt worden doordat publieke partijen veelal bereid zijn grotere risico's te dragen dan private partijen. Publieke partijen wegen dit af op basis van maatschappelijke belangen, terwijl private partijen alleen financiële belangen hebben.

Vanuit de cases:

De gemeente Bergen op Zoom heeft bij Nedalco grote risico's genomen ten aanzien van de verwerving van Nedalco, doordat het moment van afname door de GEM wordt bepaald en daarmee in grote mate door de private partijen. De gemeente was bereid dit risico te nemen om het maatschappelijke belang van het verplaatsen van de fabriek uit het stadscentrum in eigen handen te hebben. Voor de private partijen was het belang van deze verplaatsing van de alcoholfabriek minder groot, waardoor zij minder risico's wilden nemen.

In de gemeente Leeuwarden ontstond het gevoel gedurende de samenwerking dat kosten en risico's te scheef waren verdeeld en dat er te veel risico tegenover de beperkte zeggenschap stond.



#### 8.3.4 Organisatorische meerwaarde

##### *Bedrijfsmatig handelen in PPS kan botsen met publieke belangen*

Als reden voor samenwerken in PPS wordt de meerwaarde van een bedrijfsmatige aanpak van de ontwikkeling genoemd. Tijdens de samenwerking komt de gemeente deze bedrijfsmatige aanpak niet altijd goed uit, aangezien dit niet altijd het maatschappelijke belang dient. Maar ook private partijen zullen niet altijd bedrijfsmatig handelen in de zin van een keuze die het beste is voor de gezamenlijke exploitatie. Private partijen hebben immers nog belangen in de vastgoedexploitatie waarbij de kosten en opbrengsten niet gedeeld worden.

Vanuit de cases:

Bij Bergse Haven wilde de gemeente dat de GEM gronden zou afnemen van de gemeente omdat deze kosten drukten op de gemeentelijke begroting. De private partijen voorzagen echter dat deze gronden niet op korte termijn door hen of andere partijen afgenomen zouden worden, waardoor zij de gronden niet wilden afnemen. Indien de GEM deze kosten zou maken, zouden daar voorlopig geen opbrengsten tegenover staan en dit zette druk op de gezamenlijke exploitatie.



##### *Risico's op de juiste plaats*

De essentie van risicomanagement is dat het risico daar wordt gelegd waar deze het beste beheerst kan worden. Bij PPS wordt risico veelal in de gezamenlijkheid gebracht. De vraag is of dit voor alle risico's de beste plek is. Bovendien betekent dit ook dat de financiële gevolgen van het risico gedeeld worden. De 'pijn' wordt gedeeld en daardoor minder gevoeld, waardoor de urgentie om hier iets aan te doen niet groot is. Uiteraard is dat afhankelijk van de omvang van de kosten.



### *Personele wisselingen schaadt continuïteit in kennis en vertrouwen*

Personele wisselingen zorgen voor druk op de samenwerking. Er is geen continuïteit in kennis en ervaring binnen de samenwerking. De belangen en doelen zijn aan de onderhandelingstafel besproken. De belangen en doelen hebben geleid tot de afspraken die zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst. Het kennen van de achtergrond van deze afspraken is van belang voor een goede samenwerking. Door wisseling van betrokkenen verdwijnt deze kennis.

Wisselingen kunnen ontstaan door veranderde politieke verhoudingen (al dan niet na verkiezingen) en overnames bij private partijen. Veelal zijn de betrokkenen in de voorfase van de samenwerking anderen dan tijdens de uitvoering. Met personele wisseling verdwijnen opgebouwde vertrouwensbanden. In het eerste hoofdstuk heb ik het belang van vertrouwen aangestipt. Bij de gesprekken over de drie cases is dit nadrukkelijk naar voren gekomen, waardoor ik op deze plek nogmaals verwijs naar de MCD scriptie van Alice van de Hoef (2006). Zij stelt dat “vertrouwen groeit bij een gebleken stabiele langdurige samenwerking”. Vertrouwen is van belang bij PPS gezien de langdurige samenwerking. De langdurige relatie wordt aangegaan om kennis en kunde met elkaar te delen, en om dit met elkaar te delen is vertrouwen nodig.

Ook legt Van de Hoef het verband tussen vertrouwen en risico: “Zonder risico is vertrouwen een overbodig concept” (2006: 24). Als er vertrouwen tussen de samenwerkende partijen is, dan neemt de onzekerheid en de kans op opportunistisch gedrag af (Klijn, 2002 in: Van de Hoef, 2006). Er wordt daarbij onderscheid gemaakt in vertrouwen omdat er toekomstige wederzijdse voordelen te behalen zijn (calculatief vertrouwen) en vertrouwen op basis van gemeenschappelijke normen en waarden en een klik tussen de partijen (sociaal georiënteerd vertrouwen). De onderzochte praktijkvoorbeelden laten zien dat het calculatief vertrouwen onder druk staat, aangezien de verwachtingen over meerwaarde van samenwerking in de praktijk niet volledig uitkomen.

Tot slot wijs ik op de lessen over vertrouwen (Klijn en Teisman, 2002 in: Van de Hoef, 2006):

- Creëer wederkerigheid in de relatie en herhaalde interacties; actoren moeten het gevoel hebben dat er wat tegenover hun inspanningen en risico's staat;
- Stabiliseer en manage interacties; voorkom regelmatige heronderhandelingen;
- Ontwerp procesregels om risico's en opportunistisch gedrag in te kaderen.



### 8.3.5 Externe meerwaarde

De externe meerwaarde houdt in dat door het coördineren van verschillende projecten en initiatieven, concurrerende projecten beperkt blijven. In de praktijk moeten zowel publieke als private partijen echter de aandacht verdelen over meerdere projecten, die ook concurrerend kunnen zijn. Voor publieke partijen zal dat veel meer vanuit maatschappelijk overwegingen zijn en voor private partijen meer bedrijfsmatig.

De aandacht en prioriteit van een bepaald project kan bovendien wijzigen door organisatorische en/of politieke veranderingen. Door overnames en fusies kunnen ontwikkelaars de prioriteiten verleggen doordat de projectenportefeuille is vergroot en aandachtsgebieden gewijzigd kunnen zijn. Iedere vier jaar vinden verkiezingen plaats waarbij het beleid gewijzigd kan worden of het sentiment over een project verandert.

Vanuit de cases:

In De Zuidlanden is de crisis de aanleiding geweest voor Bouwfonds om de ontwikkelportefeuille kritisch tegen het licht te houden. In de afgelopen jaren is door overnames de portefeuille van Bouwfonds steeds groter geworden. De aandacht voor De Zuidlanden moest daardoor binnen het bedrijf met vele andere projecten gedeeld worden. In de afweging van deze projecten is De Zuidlanden buiten de boot gevallen.



#### 8.3.6 Crisis

De crisis heeft bij de drie beschreven cases de samenwerking onder druk gezet. De afzet van woningen liep terug, de woningprijzen daalden en daarmee veelal ook de grondprijs (afhankelijk van de afgesproken grondprijsystematiek). Hierdoor is de grondexploitatie onder druk komen te staan. Private partijen hebben in feite alleen een financieel belang, en dat komt nu in het nauw. De grondexploitatie laat echter steeds minder ruimte om tegenvallers op te vangen.

Eerder is het artikel van Boonstra (2007) aangehaald. Hij stelt dat het bij een succesvolle samenwerking gaat om het benutten van de spanningen tussen publieke en private partijen en het goed balanceren tussen de uitersten van de paradox. Ik heb de indruk dat het goed balanceren is, als er mogelijkheden zijn binnen de samenwerking om op punten toe te kunnen geven. Door de crisis is deze ruimte er echter steeds minder. Bovendien denken zowel publieke als private partijen na over hun kerntaken. Dit zorgt ervoor dat partijen meer opschuiven naar de uitersten van de paradox, waardoor de spanningen tussen de partijen (te) groot worden. Samenwerken wordt dan steeds lastiger.

Een laatste tegeltjeswijsheid zou iets kunnen melden over het achteraf naar een koe kijken. Op deze plek niet zo'n geschikte uitdrukking, maar het drukt ten aanzien van de crisis wel uit dat niemand achteraf een crisis in deze omvang had voorzien. Uiteraard zijn er conjuncturele schommelingen waarmee rekening wordt gehouden, maar uitgangspunt in bouwend en ontwikkelend Nederland is altijd geweest dat de woningmarkt een stijgende markt is.

In de overeenkomsten tussen publieke en private partijen zijn dan ook losse eindjes te vinden als het gaat om het omgaan met onvoorziene omstandigheden of het voortijdig beëindigen van de samenwerking. Op die plekken wordt volstaan met de zin "...dan treden partijen met elkaar in overleg". Dat deze open formuleringen nu voor problemen kunnen zorgen, komt doordat bij het opstellen van de overeenkomst de verwachting was dat de kans van optreden en de gevolgen ervan kleiner zouden zijn.

Had achteraf gezien het maken van strakkere afspraken geholpen? Vanuit de gesprekken wordt dat tegen gesproken en er zijn al diverse onderzoeken naar flexibiliteit in contracten gedaan (zie Topper, 2009). Een contract dichtregelen beperkt de flexibiliteit om met veranderende omstandigheden om te gaan.

Bovendien lijken in deze tijd niet alle afspraken nagekomen te kunnen worden. Een afnameplicht zorgt er in theorie voor dat de grondexploitatie verzekerd is van grondinkomsten op de afgesproken momenten. Maar kunnen de marktpartijen die gronden wel afnemen nu de financiering moeilijk rond komt? Als de gronden dan aan derden aangeboden kunnen worden, zal voor hen ongetwijfeld hetzelfde gelden. En ook de gemeente zit niet te wachten op wijken met veel leegstand; lege, onveilige wijken is niet in het maatschappelijk belang.

Vanuit de cases:

In Bergse Haven zou gedeeld worden in het overrendement op de vastgoedexploitatie. Maar als er nooit overrendement is gerealiseerd, trekt de gemeente daar geen profijt van.



#### 8.4 Aanbevelingen

Aan het samenwerken in PPS-verband worden vele voordelen toegekend. In deze scriptie is dit onderscheiden in vier vormen van meerwaarde. De perceptie over deze meerwaarde blijkt in de praktijk per partij en gedurende het project te veranderen. Hierdoor kan er een mismatch ontstaan tussen de verwachte meerwaarde en de praktijk. Deze mismatch zorgt voor spanningen in de samenwerking.

Spanningen in de samenwerking houdt de partijen scherp, maar teveel spanningen frustreren de samenwerking juist. De cases laten zien dat de spanningen tussen publieke en private waarden samen met de gewijzigde financiële en inhoudelijke meerwaarde en de crisis de factoren zijn die de onderzochte samenwerkingsverbanden hebben doen beëindigen.

In deze paragraaf doe ik aanbevelingen over hoe deze spanningen beperkt kunnen worden. Dat deze spanningen beperkt worden is van belang, omdat door het voortijdig beëindigen van PPS het plan niet of in gewijzigde vorm wordt gerealiseerd. Dit heeft naast financiële gevolgen voor beide partijen ook maatschappelijke gevolgen. Daarnaast neemt door spanningen in de samenwerking en voortijdige beëindiging van de samenwerking het onderlinge vertrouwen af. Het krantenartikel dat in paragraaf 1.3 is aangehaald (figuur 1.2.) liet zien dat dit toekomstige samenwerking tussen publiek en privaat onder druk zet. Partijen blijven elkaar in de toekomst echter nodig hebben vanuit bijvoorbeeld grondbezit, financiële mogelijkheden en maatschappelijk belang.

Voorafgaand aan het doen van aanbevelingen, plaats ik een aantal kanttekeningen bij het onderzoek.

In de cases is de meerwaarde van de samenwerking achteraf niet uitgekomen zoals verwacht. Maar in twee van de drie cases is de PPS dan ook voortijdig beëindigd. Deze constatering kan daarom geen verrassing zijn en mijn doel is ook niet om nu de gemakkelijke conclusie te trekken dat samenwerken in PPS nauwelijks meerwaarde heeft. Doel is om te bekijken wat de oorzaken van de voortijdige beëindiging zijn en wat daarvan geleerd kan worden voor samenwerken in PPS. Dat kan zowel bruikbaar zijn voor samenwerking in een joint venture als voor andere samenwerkingsvormen.

De kapstok die ik heb gebruikt om de oorzaken van voortijdige beëindiging aan op te kunnen hangen, bestaat uit met name harde factoren die op basis van openbare stukken en gesprekken goed te constateren en te vergelijken zijn. Op basis van de gesprekken en door interpretatie van Raadsinformatie en krantenartikelen is echter naar voren gekomen dat de spanningen binnen de samenwerking, die leiden tot de voortijdige beëindiging, veelal 'zachte factoren' zijn. In paragraaf 8.3.4. heb ik wat uitgebreider stil gestaan bij de rol van vertrouwen bij het voortijdig beëindigen van samenwerking. De rol van zachte factoren als vertrouwen bij het voortijdig beëindigen van PPS behoeft vervolgonderzoek

Vooraf schatte ik in dat het lastig zou worden om betrokkenen bij voortijdig beëindigde PPSverbanden te spreken gezien de gevoeligheden die hieromtrent kunnen spelen. Een gang naar de rechter zat er in Bergse Haven bijvoorbeeld al aan te komen. Daarom heb ik het onderzoek op die manier ingestoken dat ik verzekerd was van het verkrijgen van de benodigde informatie. Als meer projecten voortijdig zijn beëindigd en eventuele gevoeligheden in deze projecten voorbij zijn, zullen deze 'zachte factoren' gemakkelijker te onderzoeken zijn.

Tot slot maak ik de kanttekening dat voor het tijdsbestek van dit onderzoek slechts drie projecten zijn onderzocht. Algemene conclusies trekken is daarom lastig, maar aanbevelingen zijn op basis hiervan wel mogelijk.

#### 8.4.1 Voer expliciet verwachtingenmanagement gedurende het gehele proces

Bij het tot stand komen van de samenwerking is een project met een bepaald doel voorzien. Partijen bepalen in gezamenlijkheid de scope van het project en stellen de kaders vast waarbinnen het project plaatsvindt. Dat kan bijvoorbeeld de volkshuisvestingstaak van de gemeente zijn en het vastgestelde masterplan. Deze kaders worden in de overeenkomst vastgelegd bij de overwegingen. Daarnaast onderhandelen de partijen over de verdeling van kosten, opbrengsten en risico's. Partijen waarderen risico's anders, waardoor de risicoverdeling per project en per partij anders kan uitpakken. De uiteindelijke verdeling van kosten, opbrengsten en risico's worden vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst.

Tot zover lijkt het er dus op dat partijen in goed overleg tot de afspraken komen. Vanuit de praktijkvoorbeelden blijken partijen echter teleurgesteld over de rol- en taakopvatting van de andere partij. Dit komt met name naar voren bij de gemeente en hun ideeën over wat ze van marktpartijen kunnen verwachten. De mismatch tussen verwachtingen en praktijk blijkt een belangrijke reden van voortijdige beëindiging te zijn. Hoe kan dat?

In eerste instantie denk ik dat in de fase van tot stand komen van de samenwerking de partijen elkaar zo frequent spreken, dat de verwachtingen als vanzelfsprekend worden beschouwd en deze niet worden uitgesproken. Daarnaast zijn verwachtingen persoonlijk. Bij personele wisselingen kunnen de verwachtingen veranderen, waardoor deze onbekend blijven als ze niet geëxpliciteerd worden. Tot slot is de context waarin de afspraken worden gemaakt bepalend. Daarmee bedoel ik dat bijvoorbeeld gemeentelijk beleid (maar ook het beleid van private partijen) invloed hebben op de gemaakte afspraken. Het beleid bepaalt in grote mate de



overwegingen hierbij. Als er bestuurlijke wisselingen zijn – bijvoorbeeld door verkiezingen – verandert deze context en kunnen de gemaakte afspraken in een ander daglicht komen te staan.

De verwachtingen over de gemaakte afspraken zijn dan andere dan de initiële afspraken en de uitkomsten daarvan. Als de verwachtingen over en weer maar ten dele uitkomen, leidt dat tot irritaties en spanningen in de samenwerking en mogelijk de voortijdige beëindiging van de samenwerking. Daarom is het noodzakelijk dat er expliciete aandacht is voor de verwachtingen bij de partijen. Dat kan op een aantal manieren.

Allereerst door vooraf de wederzijdse verwachtingen te expliciteren om te constateren of deze verschillend zijn. Aangezien de verwachtingen ook gedurende de samenwerking kunnen wijzigen, is het van belang dat deze geborgd worden. Leg daarom vast waarom welke partij welk risico draagt en hoe de afspraken tot stand zijn gekomen.

In de samenwerkingsovereenkomst wordt dit niet geborgd. Onder het kopje overwegingen in de samenwerkingsovereenkomst zijn de uitgangspunten en omstandigheden opgenomen die samen het kader van de overeenkomst vormen. De achterliggende overwegingen bij afspraken over kostenverdeling en risicoverdeling horen daar niet bij. In paragraaf 3.4.3. is reeds toegelicht dat vanwege de flexibiliteit van de overeenkomst de achterliggende gedachte bij de overwegingen niet worden opgenomen.

Door deze in een apart document te beschrijven en dit document in de jaarlijkse evaluatie van het functioneren van de PPS ter tafel te brengen. Aan tafel zitten dan publieke partijen, private partijen en de GEM. In de evaluatie kunnen de belangen, doelen en verwachtingen gedeeld worden, in het licht van de overwegingen bij de initiële afspraken. Ook als er nieuwe mensen aan tafel zijn gekomen, heeft iedereen weer dezelfde achtergrond en wordt onbegrip vanwege het niet kennen van de context voorkomen.

Naast de verwachtingen binnen het samenwerkingsverband, leven er ook verwachtingen bij de achterban. Vanuit de cases is benoemd dat de achterban zich gaat roeren als er problemen ontstaan, maar dat hierdoor ook wantrouwen tussen partijen ontstaat (Building Business, 2008). Behalve de besluitvorming binnen het samenwerkingsverband krijgt het project dan te maken met de dynamiek van buiten, zoals bezorgde aandeelhouders van private partijen of wethouders die de hete adem van de Raad voelen. De verwachtingen bij de ‘publieke achterban’ wordt het meest zichtbaar in de Raadsvergadering en de volgende dag in de lokale krant. De private achterban blijft wat meer uit het zicht, op het hoofdkantoor.

#### 8.4.2 Werk aan een goede basis voor samenwerken

Succesvol in de cases Saendelft en De Zuidlanden was de wijze waarop partijen samenwerken. Er is een goede basis voor vertrouwen en de organisatie in de GEM kent geen problemen. In Bergse Haven kan het ontbreken van die basis de kiem hebben gelegd voor de voortijdige beëindiging van die samenwerking. De GEM heeft een lastige opstart gehad en kwam in zwaar weer nog voordat de samenwerking goed vorm had gekregen.

Bij de goede basis voor samenwerken hoort ook dat men elkaars verschillen kent en weet te gebruiken. Partijen zoeken elkaar op omdat ze verschillen en elkaar daardoor aanvullen. Volgens Boonstra (2007) gaat het om het balanceren tussen de uitersten. De verschillen zorgen niet alleen voor spanningen, als ze op waarde worden geschat en worden benut, ontstaat synergie. Het zijn wellicht open deuren, maar partijen moeten zich rekenschap geven van het volgende:

- Publieke partijen hebben kennis van en ervaring met planologische procedures en vergunningentrajecten, maar dat betekent niet dat zij het planologisch risico beheersen;
- Private partijen hebben kennis van en ervaring met de (woning)markt en zijn in staat het juiste product bij de vraag uit de markt te realiseren. Dat betekent echter niet dat zij het marktrisico beheersen.
- Marktpartijen delen alleen kosten en risico's als dit bedrijfsmatig te verantwoorden is. Het samen delen van kosten en risico's blijft beperkt tot die kosten en risico's waarover in de samenwerkingsovereenkomst afspraken zijn gemaakt.

#### 8.4.3 Bedenk steeds wat de alternatieven zijn

Samenwerken kan op verschillende manieren: een private grondexploitatie met het concessiemodel en exploitatieovereenkomst, een publieke grondexploitatie met het traditionele en bouwclaim model en een gezamenlijke grondexploitatie in een joint venture (zie paragraaf 3.4.). Vanaf het begin tot het eind van de samenwerking zou het goed zijn om de alternatieven in gedachten te houden en de voor- en nadelen van de verschillende samenwerkingsvormen tegen elkaar af te wegen.

Ik heb het idee dat als eenmaal voor samenwerken in PPS is gekozen, deze keuze niet meer open staat voor heroverweging. Dat is te verklaren, omdat partijen immers aangeven dat ze willen samenwerken in PPS als de selectieprocedure wordt opgestart. Op dat moment is echter nog niet bekend hoe de kosten, opbrengsten en risico's verdeeld worden. De daadwerkelijke keuze voor PPS kan in mijn ogen pas gemaakt worden als dat bekend is. Pas dan kan de vraag beantwoord worden of de risico's nog te verantwoorden zijn; politiek, bedrijfsmatig, in verhouding tot zeggenschap en in verhouding tot de belangen die daar tegenover staan. Ook wordt op dat moment duidelijk of de partijen een goed gevoel hebben over de gemaakte afspraken en of de basis voor de samenwerking daarmee goed gefundeerd is.

Ook tijdens de uitvoeringsfase zouden deze afwegingen gemaakt moeten worden. De praktijkvoorbeelden laten zien dat partijen na verloop van tijd niet meer tevreden zijn over de samenwerking. Bijvoorbeeld doordat het gevoel is ontstaan dat die partij te veel risico's loopt in verhouding tot het belang dat daarmee gemoeid is en/of in verhouding tot de andere partij(en). Dan is het goed om de alternatieven te verkennen waarbij de grondexploitatie niet meer wordt gedeeld. Te weinig zeggenschap: alle zeggenschap betekent ook alle risico's, is dat te verantwoorden? Te veel risico's: risicoreductie heeft gevolgen in zeggenschap of in geld uitgedrukt, is dat te verantwoorden? Deze reflectie kan partijen weer doen beseffen wat de meewaarde is van de samenwerking. Zo niet, dan is dat aanleiding om de samenwerking te heroverwegen. De Zuidlanden heeft laten zien dat partijen in harmonie tot dit besluit kunnen komen en er twee winnaars zijn.

#### 8.4.4 Schakel een derde in als het einde in zicht is

De eerste twee aanbevelingen waren vooral gericht op het voorkomen van spanningen en daarmee voortijdige beëindiging van de samenwerking. De derde aanbeveling gaf aan dat samenwerken in PPS tegen andere manieren van samenwerking afgezet moet worden. Dit kan ervoor zorgen dat de samenwerking wordt heroverwogen. De laatste aanbeveling gaat in op dat moment van heroverwegen.

Als de samenwerking voortijdig wordt beëindigd, is het in het belang van alle partijen dat dit op een goede manier gebeurt. Partijen komen elkaar nog tegen en het is niet in het belang van het project (zie netwerk gedachte, paragraaf 3.3.1.). De vergelijking van PPS met een huwelijk wordt veelal gemaakt. Als ik die vergelijking doortrek, dan is het voortijdig beëindigen van PPS een scheiding. En op een vechtscheiding zit niemand te wachten. Het is daarom goed dat er een bemiddelaar wordt aangesteld, nog voordat partijen besluiten tot

voortijdige beëindiging. Doordat de partners naast een gemeenschappelijk belang ook andere belangen hebben, zijn zij niet in staat de heroverweging zelfstandig op te pakken.

De bemiddelaar zal een onafhankelijke derde moeten zijn die de situatie in beeld brengt: welke afspraken zijn er gemaakt, wat zijn de vorderingen erin, welke belemmeringen zijn er en welke alternatieven. Alternatieven kunnen dan andere vormen van samenwerking zijn, waarbij de gevolgen van het voortijdig beëindigen van de PPS in beeld gebracht moeten worden: waar liggen welke kosten. Alternatieven kunnen ook aanpassingen in de huidige samenwerking zijn. Als dit in beeld is gebracht, kunnen partijen een besluit nemen.

## 8.5 Mijn overwegingen

Mijn scriptie onderwerp heb ik gekozen vanwege mijn werk bij GEM Saendelft. De beëindiging van de samenwerking werd overwogen, voordat de laatste klinker in de straten was gelegd. Het beëindigen van een PPS leek pionieren. Er werd gekeken naar andere GEM's die werden ontbonden, maar er was geen overzicht van tips en te zetten stappen voor het proces van beëindiging. Dat terwijl er zoveel over PPS is geschreven.

Ik kon me niet voorstellen dat er geen lessen te trekken waren uit het beëindigingsproces waar iedere PPS die beëindiging overweegt wat aan heeft. Door de factoren die leiden tot de heroverweging of beëindiging van de samenwerking te onderzoeken, wilde ik een eerste bijdrage leveren aan de kennis over deze fase van de samenwerking.

Bij het inlezen op het onderwerp kwam ik vaak tegen dat een samenwerking succesvol is als er een klik is tussen de partners en de partners elkaar vertrouwen. Dat de kans op voortijdige beëindiging groot is als er geen klik is en partners elkaar niet vertrouwen, vond ik een open deur. Die wilde ik niet intrappen. Ik ben daarom op zoek gegaan naar de redenen waarom partijen zijn gaan samenwerken. Als deze redenen wegvallen, zou dat in mijn ogen aanleiding geven tot heroverweging of beëindiging van de samenwerking. Daarmee is het onderzoek feitelijk ingestoken. Dat vond ik prettig, want de zachte factoren van samenwerken zoals 'vertrouwen' en 'een klik' levert geen aanbevelingen op voor samenwerkingsverbanden die gaan beëindigen. Dit zijn factoren die heel erg afhankelijk zijn van de situatie en waar je geen generieke aanbeveling voor kan geven. Nee, ik wilde achter tips en aanbevelingen komen die bruikbaar zijn voor iedere PPS, meetbare zaken graag.

Nu heb ik mijn scriptie onderzoek afgerond. En waar kom ik op uit? Precies, de zachte factoren. Ik heb de grootste moeite om vanuit de vele constatering algemene aanbevelingen te doen. Ik zal dus genoeg moeten nemen met de constatering en hoop dat dit partijen in een samenwerking inzicht geeft. En andere studenten om op dit onderwerp verder te denken.

Tijdens de scriptie sessies in Rotterdam met medestudenten werd ik flink aan de tand gevoeld over de urgentie van mijn onderwerp. Ik vond het lastig dit overtuigend te benoemen. De theorie heeft mij hierin gesteund, met name de netwerk gedachte. Hoe de gebiedsontwikkeling en de partijen daarbij zich ook ontwikkelen, we hebben elkaar nodig. Geen van de partijen is zelfstandig in staat om de complexe opgaven in de gebiedsontwikkeling op te pakken. Niet in geld, niet in kennis en ervaring en niet in zeggenschap. De constatering die ik doe op basis van drie joint ventures zijn in mijn ogen ook van toepassing op andere vormen van samenwerking.

Er zijn altijd drie vormen grondexploitaties mogelijk: publiek, privaat en gezamenlijk. Ik heb met dit onderwerp de gezamenlijke grondexploitatie bekeken en gemerkt dat de crisis een belangrijke factor is in het voortijdig beëindigen van deze samenwerkingsvorm. Of Bergse Haven en De Zuidlanden ook zonder crisis voor-

tijdig waren beëindigd, kan ik alleen vermoeden. Zo lang er geen problemen zijn, zal er weinig reden zijn tot verandering. Daarom is de crisis een goede testcase voor de samenwerking tussen publieke en private partijen. Hoe is het projecten vergaan waarbij de samenwerking op een andere wijze is vormgegeven? Dit zou een interessante vergelijking zijn. Ook andere MCD scripties zullen om moeten gaan met de crisis. Een beschouwing van al deze bevindingen zou het denken over het omgaan met de crisis wellicht een stap verder kunnen brengen.





BIJLAGE 1:

Verloop de cases in de tijd uitgezet

**Saendelft**

| Bron  | Datum    | Onderwerp  |
|---|----------|--|
|  | 10-04-95 | Discussienota over PPS gereed  |
|  | 06-1996  | Intentieovereenkomst wordt gesloten  |
|  | 17-12-96 | Samenwerkingsconvenant wordt gesloten  |
|  | 27-10-97 | Side-letter wordt gesloten   |
|  | 26-11-98 | Gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast  |
|  | 02-11-98 | Bouwvergunning voor de eerste woningen wordt verleend  |
|  | 02-1999  | Rechtszaak naar aanleiding van bezwaar en voorlopige voorziening van Krommenie BV (Forbo). Partijen moeten aanvullend geuronderzoek uitvoeren.             |
|  | 04-1999  | Aanvullende geuronderzoeken worden in hoorzitting besproken.   |
|  | 06-1999  | TNO voert in opdracht van de gemeente geuronderzoek uit  |
|  | 22-06-99 | Gedeputeerde Staten van Noord-Holland keurt bestemmingsplan goed. Hiertegen dient Forbo een beroepschrift en een verzoek om een voorlopige voorziening in. |
|  | 23-10-99 | NRC Handelsblad bericht over "debacle Saendelft"   |
|  | 18-11-99 | Vaststellingsovereenkomst wordt gesloten   |
|  | 03-11-05 | Overeenkomst inzake afwikkeling schade Forbo Saendelft wordt gesloten in het Pakket van Maatregelen  |
|  | 23-04-10 | Noord Hollands Dagblad bericht over miljoenentekort op grondexploitatie Saendelft  |






Archief GEM Saendelft



Krantenartikel – nieuwsarchief Google

**Bergse Haven**

| Bron   | Datum    | Onderwerp   |
|--|----------|---|
|               | 25-02-02 | Raad stemt in met lange termijn visie Geertruidapolder en geeft opdracht voor: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Onderzoek naar de financiële uitvoerbaarheid</li> <li>▪ Onderzoek naar optimale publiek-private samenwerking</li> <li>▪ Onderzoek met Nedalco naar de haalbaarheid van de verplaatsing van Nedalco</li> </ul> |
|               | 18-12-02 | Selectiecriteria en –procedure voor de selectie van private partijen wordt vastgesteld.   |
|               | 29-10-02 | Overeenkomst tussen de gemeente en Nedalco over de vervolgstappen en processen in het haalbaarheidsonderzoek naar de verplaatsing van Nedalco.  |
|  <sup>4</sup> | 19-06-03 | Intentieovereenkomst tussen gemeente Bergen op Zoom, AM Wonen en Amvest getekend (op 27 mei door de Raad vastgesteld).  |
|               | 23-12-03 | Voortgang onderzoek naar de haalbaarheid van de verplaatsing van Nedalco. Voortgang Masterplan verloop geheel naar wens. Er komen ook middelen beschikbaar vanuit de exploitatie van Bergse Haven, € 37 mln. De overige € 40 mln moeten nog gevonden worden.  |
|               | 28-06-04 | Masterplan Bergse Haven wordt vastgesteld.  |

<sup>4</sup> Rapportage Deloitte

|   |          |  |
|---|----------|--|
|   |          | <p>De overeenkomst om samen met AM/ Amvest de ontwikkelfase in te gaan wordt vastgesteld. Hierin zit een garantstelling van de marktpartijen voor de helft van de kosten die gemoeid zijn met de verplaatsing van Nedalco. Ook zonder plan dragen ze de helft van de kosten en is een regeling opgenomen hoe dit gecompenseerd kan worden.</p> <p>Koopovereenkomst met Nedalco gereed, het aankoopbedrag is lager geworden. Om bovenstaande redenen wordt gevraagd akkoord te gaan, ondanks dat de grondexploitatie nog met een tekort sluit. Om dit tekort te dekken worden bijdragen van rijk en provincie verwacht.</p>   |
|  <sup>5</sup>    | 21-09-04 | Samenwerkingsovereenkomst Bergse Haven, d.d. 21 september 2004 (SOK)   |
|  <sup>6</sup>    | 05-07-05 | <p>Gedeputeerde Staten stelt de subsidiebeschikking vast van € 10 mln en geeft aan dat het ministerie van VROM voornemens is € 5 mln ter beschikking te stellen.</p> <p>In de subsidiebeschikking is opgenomen: "Er kan geen sprake zijn van aanvullend beroep op middelen van de Provincie Noord-Brabant, bijvoorbeeld in geval van een tegenvallende exploitatie. In geval van een gunstiger realisatie dan heden gecalculeerd, dan geldt een verplichting tot terugbetaling" en: "Voorgenomen wijzigingen in aanpak, doelstelling, omvang, looptijd, en financiering tijdens de uitvoering van het project dienen tijdig, samen met de jaarlijkse actualisatie van de grondexploitatie, te worden gemeld aan de provincie".</p> |
|  <sup>7</sup>    | 30-09-05 | In media wordt melding gemaakt van fusie BAM en AM.  |
|                 | 24-11-05 | <p>GROK wordt ter vaststelling aangeboden. Als amendement wordt aangenomen dat bij wijzigingen in het plan eerst goedkeuring van de Raad wordt gevraagd.</p> <p>Ook het Bestemmingsplan Bergse Haven wordt ter vaststelling aangeboden.</p>  |
|                | 19-12-05 | Grondexploitatie- en realiseringsovereenkomst Bergse Haven wordt ondertekend (GROK). Deze overeenkomst vervangt de Intentie- en Samenwerkingsovereenkomst.   |
|  <sup>8</sup>  | 19-01-06 | Oprichting GEM Bergse Haven  |
|                | 27-07-06 | GS keurt het bestemmingsplan Bergse Haven gedeeltelijk goed. De gemeente gaat niet hiertegen in beroep   |
|  <sup>9</sup>  | 08-2007  | Vertraging door discussie over de Stadsrand. Het plan voldeed niet aan de kwaliteitseisen van de AVA en er werd onvoldoende grondwaarde gerealiseerd.  |
|  <sup>10</sup> | 08-10-07 | Start bouwrijp maken.  |
|  <sup>11</sup> | 11-2007  | Discussie binnen de GEM over over-/ onderrendement, minimale opbrengstgarantie i.r.t. grondwaardensystematiek en de Sust-regeling.   |
|                | 01-08-08 | <p>Er is nog steeds onduidelijkheid bij de kermisexploitanten over waar ze zich in de toekomst mogen vestigen.</p> <p>Woningmarktcrisis raakt Bergen op Zoom.</p>  |
|                | 27-09-08 | Verwerving gronden vertraagt omdat Raad bij verwerving schone grond verklaring eist om saneringskosten niet zelf te hoeven betalen.  |

<sup>5</sup> Persbericht d.d. 20 september 2004

<sup>6</sup> Brief van GS aan College van B&W d.d. 5 juli 2005 met kenmerk 1105385/1105388

<sup>7</sup> <http://www.profnews.nl/656121/bam-biedt-920-miljoen-euro-voor-am>




















<sup>8</sup> Rapportage Deloitte

<sup>9</sup> Rapportage Deloitte

<sup>10</sup> [http://www.bergenopzoom.nl/Nieuws\\_archief/2007/Start\\_bouwrijp\\_maken\\_Kijk\\_in\\_de\\_Pot](http://www.bergenopzoom.nl/Nieuws_archief/2007/Start_bouwrijp_maken_Kijk_in_de_Pot)



<sup>11</sup> Rapportage Deloitte





| Bron  | Datum    | Onderwerp  |
|---|----------|--|
|  <sup>12</sup> | 28-11-08 | Start bouw eerste woningen, Kijk in de Pot.  |
|                | 16-01-09 | Woningverkoop neemt af. Gemeente is alleen bereid tot overleg over vertraging van Bergse Haven, indien AM ook in de Steenbergse Waterwijk vertraagt. Naast Waterwijk in Steenbergse worden andere woningbouwplannen in omliggende gemeenten genoemd waar de woningbouwproductie concurrerend is voor Bergse Haven.                                 |
|                | 31-03-09 | Projectwethouder treedt af vanwege verhogingen belastingen.  |
|                | 22-05-09 | Commissie Voortgang project Bergse Haven vergadert, nieuwe directeur GEM Bergse Haven is daarbij aanwezig.   |
|                | 26-05-09 | Nieuwe directeur GEM presenteert zijn bevindingen en geeft aan dat er fors ingegrepen moet worden.   |
|                | 22-06-09 | Onenigheid in College door zonder vooroverleg oplossingsrichtingen in de krant te noemen. Er zou nu al ingespeeld worden op de verkiezingen in maart.  |
|                | 25-06-09 | Raad is ongerust over Bergse Haven en zegt dat College hier schuld aan heeft. Het College onderhandelt met AM/ Amvest.   |
|                | 26-06-09 | GEM heeft het dreigende verlies nooit genoemd, was te lang bezig met het aanpassen van het bestemmingsplan en heeft honderden woningen laten 'verdwijnen'.   |
|                | 01-07-09 | Commissie Voortgang project Bergse Haven vergadert, rekenkamer West Brabant is daarbij aanwezig.   |
|                | 30-07-09 | Gemeente Bergen op Zoom brengt een site met aanbod nieuwbouwwoningen in de lucht.  |
|              | 30-07-09 | Commissie Voortgang project Bergse Haven vergadert.  |
|              | 01-08-09 | Acuut geldgebrek dreigt. Geen van de betrokkenen bij GEM heeft de Raad geïnformeerd over stagnerende verkoop.  |
|              | 21-08-09 | Samenwerking tussen gemeente en AM/ Amvest komt onder 'zware druk'. Gemeente heeft AM/ Amvest een ultimatum gesteld voor het afnemen van gronden voor een bedrag van € 7,5 mln. Marktpartijen willen echter ten hoogste € 1,5 mln betalen aangezien de huizenmarkt zo tegenzit, kan er alleen kostendekkend gebouwd worden als de grondprijs zakt. |
|              | 28-08-09 | Gemeente dreigt AM/ Amvest met de rechter. Inzet is de afname van gronden voor € 7,5 mln en het instemmen met de aankoop van twee bedrijven in het gebied.   |
|              | 29-08-09 | Corporatie Wonen West-Brabant doet niet mee aan Bergse Haven   |
|              | 04-09-09 | College houdt presentatie van de bevindingen van de directeur van de GEM in de Raad tegen.   |
|              | 23-09-09 | Er wordt een Raadsenquête uitgevoerd. Ten behoeve van het formuleren van vragen heeft een Raadslid de dossiers doorgespit en concludeert dat de tekorten in Bergse Haven al jaren bekend waren en dat de GEM directeur niet functioneerde.   |
|              | 26-09-09 | De rekenkamer die gevraagd was een onderzoek uit te voeren naar Bergse Haven, staakt de werkzaamheden omdat een Raadslid eerder stukken naar buiten heeft gebracht dan afgesproken.  |
|              | 13-10-09 | Het Openbaar Ministerie onderzoekt het voortijdig naar buiten brengen van de Raadvragen door het Raadslid.   |

<sup>12</sup> [http://www.bergenopzoom.nl/Nieuws\\_archief/2008/Kwartaal\\_4/Offici%C3%ABle\\_start\\_bouw\\_Bergse\\_Haven](http://www.bergenopzoom.nl/Nieuws_archief/2008/Kwartaal_4/Offici%C3%ABle_start_bouw_Bergse_Haven)

| Bron  | Datum    | Onderwerp  |
|---|----------|--|
|    | 09-11-09 | Raadleden willen nog meer onderzoeken t.a.v. Bergse Haven, o.a. naar Nedalco. De Raad zou sinds mei 2006 geen cijfers over Bergse Haven meer hebben gezien.  |
|    | 12-11-09 | Gemeente heeft de samenwerking met AM/ Amvest bij de herontwikkeling van een gebouw beëindigd. Dit zet de samenwerking tussen de partijen verder onder druk. De gemeente wil duidelijkheid van de marktpartijen over de aankoop van Nedalco. "Als daar geen duidelijkheid over komt, heeft de gemeente weinig zin over een nieuwe aanpak van Bergse Haven te praten. Met die wijk vlot het voor geen meter, een compleet andere koers is nodig om het project te redden." De gemeente zet geld opzij voor tegenvallers, maar de marktpartijen doen dat niet. Bovendien zeggen AM en Amvest afspraken af. |
|    | 25-11-09 | AM/ Amvest willen de supermarkt weer terug in het plan Bergse Haven nu de marktpartijen uit het andere project zijn gezet. Daar was de supermarkt voorzien toen de samenwerking met AM/ Amvest bij dat project werd aangegaan.   |
|    | 27-11-09 | Gesprekken tussen gemeente en AM/ Amvest hebben niets opgeleverd. AM en Amvest willen niet meedoen aan de voorfinanciering van Nedalco per medio 2011, wanneer € 70 mln aan Nedalco moet worden betaald. Marktpartijen geven aan dat dit nergens contractueel is vastgelegd. Het ergert de gemeente dat AM/ Amvest geen geld reserveert voor een financiële impuls. Aan de GEM directeur is om advies over de verdere samenwerking gevraagd.   |
|   | 30-11-09 | Er komt definitief geen afgerond onderzoek van de rekenkamer.  |
|  | 23-12-09 | Het conflict tussen de gemeente en AM/ Amvest over Nedalco verscherpt; de gemeente stelt een ultimatum.  |
|  | 03-02-10 | Verkiezingsprogramma's zijn bekend. D66 zegt in het verkiezingsprogramma dat er door de krimp minder gebouwd moet worden.  |
|  | 12-02-10 | Gemeente ontbindt de GROK buitengerechtelijk.  |
|  | 12-02-10 | De gemeente heeft AM/ Amvest in gebreke gesteld. De wethouder geeft aan de verkiezingen in aantocht zijn en dat daarom wel tot de breuk is besloten, maar dat het volgend College moet bepalen hoe het verder moet met Bergse Haven.   |
|  | 26-02-10 | Rapport van Deloitte inzake Nedalco wordt aangeboden aan de Raad.  |
|  | 26-02-10 | Deloitte brengt onderzoek dat zij in opdracht van het College hebben uitgevoerd uit: er is geen sprake van belangenverstrengeling bij Nedalco.   |
|  | 06-04-10 | Mededeling dat ook de marktpartijen de GROK hebben ontbonden.  |
|  | 12-04-10 | Nieuwe coalitie geeft aan wel verder te willen met andere marktpartijen, maar niet in eenzelfde constructie als GEM Bergse Haven.  |
|  | 12-04-10 | De GEM is beëindigd; ook AM en Amvest hebben de overeenkomst opgezegd. De gemeente vindt dat AM/ Amvest treuzelt en niet aan grondverkoop en bouw meewerkt. AM en Amvest menen dat de gemeente niet genoeg rekening houdt met de verslechterde huizenmarkt en vindt het onzin mee te betalen aan Nedalco aangezien ze hier niets over hebben afgesproken.  |
|  | 17-05-10 | Het College van B&W wil een lagere prijs voor Nedalco, aangezien er door Nedalco niet conform afspraak is gehandeld. Er zou een nieuwe fabriek komen. Nedalco ontkent die afspraak. De gemeente laat een onderzoek uitvoeren naar ongeoorloofde staatssteun gezien de hoogte van het aankoopbedrag.  |

| Bron  | Datum                   | Onderwerp  |
|---|-------------------------|--|
|    | 14-06-10                | Het Raadsonderzoek naar Nedalco, uitgevoerd door Deloitte, wordt aangeboden. Het rapport wordt op 17 juni openbaar.<br>Er heeft overleg plaatsgevonden over de ontvlechting van de samenwerking en de opheffing van de GEM. De GEM heeft een betalingsachterstand die partijen naar rato (50/25/25) zullen betalen. Over het voldoen van de schuld van GEM aan de BNG is nog geen overeenstemming bereikt.<br>Er is een nieuwe projectleider aangesteld door de gemeente Bergen op Zoom.   |
|    | 13-07-10                | GEM zou o.b.v. een risico-analyse begin 2007 al weten dat er € 78 mln aan tegenvallers waren en € 48 mln aan meevallers. De GEM verwachtte echter niet dat dit zou uitkomen en dat het binnen het plan opgelost zou kunnen worden.   |
|    | 19-07-10                | In de Raad wordt een motie van wantrouwen ingediend.<br>De motie voor het instellen van een werkgroep Doorlichting plan Bergse Haven is aangenomen   |
|    | 21-07-10                | De burgemeester constateert dat de relatie in de raad "volledig kapot" is.   |
|    | 23-07-10                | In 2006 zou niet met de overdrachtsdossiers en de tips daarin van de destijds vertrekkende wethouders zijn gedaan.   |
|    | 21-09-10                | "De gemeente en AM/ Amvest namen ieder voor 50 procent deel in hun Gezamenlijke Exploitatie Maatschappij Bergse Haven (GEM BV). Er was een onderlinge risicoverdeling afgesproken. Maar in de praktijk lagen en liggen de risico's volledig bij de gemeente. Want die had een borgstelling voor de volle honderd procent afgegeven voor de lening bij de Bank Nederlandse Gemeenten; leningen die bedoeld waren om grond aan te kopen, die daarna als bouwrijp gemaakte grond weer had moeten worden verkocht."<br>De ontwikkelaars blokkeerden dat de GEM de grond die de gemeente kocht van Nedalco over te nemen. De risicoverdeling is hiermee dermate scheef, dat er sprake kan zijn van staatssteun. Ten aanzien van de ontwikkelaars wordt daarmee dezelfde weg bewandeld als bij Nedalco.<br>Als kanttekening wordt geplaatst dat de gemeente zelf heeft besloten voor de volle 100 procent garant te staan. |
|  | 30-09-10<br>en 21-10-10 | Kredietaanvraag en doorstart Bergse Haven door het uitgeven van vrije kavels.  |
|  | 11-10-10                | Plan van Aanpak Bergse Haven, stand van zaken afwikkeling AM/ Amvest, doorstart Bergse Haven, staatssteun en overleg met overheden over subsidies worden in de Raad besproken.   |
|  | 01-12-10                | Aanbieding tussenrapportage werkgroep Doorlichting plan Bergse Haven   |
|  | 24-02-11                | Kaderstelling Bergse Haven ter vaststelling in de Raadsvergadering   |
|  | 28-04-11                | De werkgroep Doorlichting plan Bergse Haven is vanuit de gemeenteraad ingesteld en brengt rapport uit. Zij stellen dat een waakhond (projectcontroller) nodig is voor grote projecten. Zij zijn kritisch op het functioneren van het College, de ambtenaren en de Raad zelf. De Raad zou niet goed weten te formuleren welke informatie zij nodig heeft. Bovendien had zij sneller extern deskundigen kunnen inschakelen. Tot slot stellen zij dat er aandacht nodig is voor risicomanagement.   |
|  | 06-05-11                | "Koop Nedalco wordt een juridische strijd"   |

| Bron  | Datum    | Onderwerp   |
|---|----------|---|
|  | 11-05-11 | De aanbevelingen vanuit de werkgroep Doorlichting plan Bergse Haven worden overgenomen.<br>De werkgroep was ingesteld nadat de coalitie tegen de raadsenquôte had gestemd.  |
|  | 09-07-11 | “Rampspoed Bergse Haven al in 2003 bekend”<br>Deze conclusie wordt getrokken n.a.v. brieven die de burgemeester heeft geschreven naar diverse overheden om bijdragen voor het plan te krijgen. IN de brieven schrijft hij dat zonder deze bijdragen het plan niet haalbaar is.  |
|  | 13-07-11 | In 2007 was de GEM directie niet overtuigd van de verliezen en wilden eerst extern onderzoek om dat te staven.  |
|  | 07-06-11 | De schikking tussen de partijen is mislukt en de gemeente daagt AM en Amvest voor de rechter. Als redenen voor een rechtzaak worden genoemd dat AM en Amvest zich te weinig inspanden, dat de marktpartijen voor 50% deelname tekenden maar de gemeente nu alle tegenvallers draagt en dat de voorwaarden die afgesproken zijn in de overeenkomst te gunstig zijn voor de marktpartijen waardoor sprake is van ongeoorloofde staatssteun. |




-  Raadsstuk – archief website gemeente Bergen op Zoom
-  Krantenartikel – archief website BN De Stem

## De Zuidlanden

| Bron  | Datum    | Onderwerp  |
|---|----------|--|
|  | 1995     | Raad stelt de structuurschets ‘Leeuwarden, open stad’ vast, waarin de overzijde van het Van Harinxmakanaal wordt betrokken bij Leeuwarden en de zogenaamde ‘open stad’ wordt vormgegeven.  |
|  | 13-03-00 | Contourennota Leeuwarden Zuid worden door de Raad vastgesteld en gekozen wordt voor ontwikkeling in PPS.   |
|  | 14-03-00 | “De gemeenteraad is er nog niet gerust op dat Leeuwarden met de stadsuitbreiding de concurrentie van de buurgemeenten aankan. Mede daarom zal Leeuwarden het risico voor de bouw van de wijk voor een aanzienlijk deel bij projectontwikkelaars leggen.”     |
|  | 09- 2000 | In vervolg op de Contourennota zijn een viertal private partijen geselecteerd om te komen tot een PPS-constructie: BAM NBM Vastgoed BV, Bouwfonds Wonen BV, Heijmans Vastgoed Realisatie BV en ING Vastgoed Ontwikkeling BV. De besprekingen worden gestart. |
|  | 11-09-00 | Richtlijnen MER Leeuwarden Zuid door de Raad vastgesteld   |
|  | 2000     | BAM neemt NBM Amstelland over  |
|  | 19-03-01 | Kredietaanvraag/ financieringsvoorstel planvoorbereidingskosten 2001 project Leeuwarden Zuid   |
|  | 04-2001  | Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid, het vrijstellingsverzoek planfase Techum en de MER Leeuwarden Zuid hebben ter inzage gelegen en er heeft een informatieavond plaatsgevonden.  |

| Bron  | Datum    | Onderwerp   |
|---|----------|---|
|    | 28-05-01 | Raad beslist de in artikel 19, eerste lid WRO opgenomen bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van het geldende bestemmingsplan (voor het ophogen van gronden) te delegeren aan het college. Het College zal niet overgaan tot het nemen van een beslissing op het verzoek om vrijstelling voordat het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid (met als onderlegger het milieu-effectrapport Leeuwarden-Zuid) door de Raad is vastgesteld.   |
|    | 15-10-01 | Raad stelt Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid vast, met als enige kanttekeningen het mobiliteitsplan en de start bij Techum.   |
|    | 17-12-01 | Vorbereidingsbesluit ex. Art. 21 WRO t.b.v. Ontwikkelingsplan Leeuwarden Zuid   |
|    | 11-03-02 | Intentieovereenkomst Leeuwarden Zuid en Kredietaanvraag worden in de Raad besproken   |
|   | 03-2002  | Gemeenteraadsverkiezingen   |
|   | 2002     | BAM neemt de HBG Groep over en Heijmans neemt Proper Stok over  |
|    | 14-01-03 | Gemeente koop laatste grond in Leeuwarden Zuid  |
|    | 10-03-03 | Vorbereidingsbesluit ex. Art. 21 WRO t.b.v. Ontwikkelingsplan Leeuwarden Zuid   |
|    | 18-04-03 | Gemeenteraad staat op een zijspoor bij de ontwikkeling van Leeuwarden Zuid  |
|    | 06-05-03 | Bestemmingsplan Leeuwarden Zuid, fase A ter vaststelling in de Raad   |
|   | 07-05-03 | <p>“De Leeuwarder gemeenteraad stemt in meerderheid in met de publiekprivate aanleg van het nieuwe stadsdeel Leeuwarden-Zuid. Daarbij wordt voor lief genomen men dat de meeste risico's bij de gemeente komen te liggen. PvdA, CDA en VVD vinden een puur gemeentelijke exploitatie van het gebied nog riskanter. Collegepartij PAL en de oppositiepartijen uitten gisteravond in een uitgebreide commissievergadering bedenkingen tegen het onderhandelingsresultaat. De Nieuwe Leeuwarder Partij wijst het akkoord met de commerciële partners BAM-NBM, Bouwfonds en Heijmans mans af. VVD-wethouder Arno Brok (grondzaken) bevestigde dat Leeuwarden met het project “enorm grote politieke financiële en bestuurlijke risico's” loopt “Maar het is ook nodig je nek uit te steken. Op eigen kracht hadden we niet zo snel resultaat kunnen boeken en dan had de provincie ons ook minder woningen toegewezen.”</p> <p>Door vroegtijdig landerijen aan te kopen is de gemeente volgens Brok grove speculatie voorgebleven.”</p> |
|  | 12-05-03 | Samenwerkingsovereenkomst De Zuidlanden in de Raad  |
|  | 13-05-03 | Grote partijen stemmen in met het akkoord op de PPS, nadat een minderheid in een motie bedenkingen had geuit tegen de risico's van de SOK.  |
|  | 25-06-03 | Samenwerkingsovereenkomst De Zuidlanden wordt gesloten tussen de gemeente Leeuwarden, BAM NBM Vastgoed, Bouwfonds Ontwikkeling en Heijmans Vastgoed Realisatie  |
|  | 03-10-03 | Oprichting GEM De Zuidlanden C.V. en GEM De Zuidlanden Beheer B.V.  |
|  | 22-03-04 | Vorbereidingsbesluit ex. Art. 21 WRO t.b.v. Ontwikkelingsplan Leeuwarden Zuid   |
|   | 2004     | Bouwfonds neemt MAB over  |
|  | 09-02-05 | Raad van State onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan Leeuwarden-Zuid, fase A. Reden: MER had niet het vereiste detailniveau. (uit: Uitspraak Raad van State, d.d. 21 september 2005, onder nummer 200501095/1/R1, met onderwerp Bp   |

| Bron  | Datum    | Onderwerp  |
|---|----------|--|
|   |          | 'Zuidlanden, plandeel Techum')   |
|    | 24-05-05 | Coalitiepartij zegt in de Raadscommissie spijt te hebben van de instemming met de samenwerkingsovereenkomst met marktpartijen, omdat de gemeente nu onvoldoende grip op de ontwikkeling van De Zuidlanden heeft.   |
|    | 25-04-05 | Vorbereidingsbesluit ex. Art. 21 WRO t.b.v. Ontwikkelingsplan Leeuwarden Zuid en startnotitie MER-procedure van GEM Zuidlanden in de Raad  |
|    | 21-09-05 | Raad van State onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan Techum, voor 425 woningen. Reden: MER had niet het vereiste detailniveau. (uit: Uitspraak Raad van State, d.d. 21 september 2005, onder nummer 200501095/1/R1, met onderwerp Bp 'Zuidlanden, plandeel Techum')   |
|    | 28-11-05 | Vaststellen richtlijnen MER De Zuidlanden  |
|    | 19-12-05 | Optimalisatievoorstellen worden voorgesteld  |
|   | 2005     | BAM neemt AM over  |
|    | 17-02-06 | De Raad heeft MER De Zuidlanden aanvaard   |
|   | 03-2006  | Gemeenteraadsverkiezingen  |
|    | 03-06-06 | De krant bericht dat onderzoeksbureau in opdracht van de gemeente het grondbeleid van de gemeente heeft onderzocht. Het bureau concludeert dat er grote risico's worden gelopen in de ontwikkeling van De Zuidlanden zonder dat hiervoor een buffer is opgebouwd en dat de planning "een ongemakkelijk gevoel" geeft. De gemeente zou daarom niet meer in moeten zetten op een sluitende exploitatie, maar op winst en daarom meer woningen in de plannen als De Zuidlanden moeten realiseren.   |
|  | 07-06-06 | voorontwerp bestemmingsplan Techum voor 470 woningen   |
|  | 29-06-06 | Nieuwe GEM directeur   |
|  | 13-11-06 | Zienswijzen tegen MER De Zuidlanden. Onderwerpen waren: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Datum van publicatie (in de zomer)</li> <li>▪ Breedte overgangszone tussen nieuwbouw en bestaand dorp Groutum</li> <li>▪ Fasering van de deelgebieden</li> <li>▪ Bebouwing rondom boerderij Techum</li> <li>▪ Weidevogels</li> <li>▪ Ontsluiting crematorium</li> <li>▪ Besluit luchtkwaliteit</li> </ul> Dit heeft geleid tot een aantal kleinere aanpassingen, waarop o.b.v. art. 19.2 gestart wordt met bouwrijpmaken en nutsvoorzieningen. Daarna is ook gestart met de bouw van het eerste cluster woningen. |
|  | 18-12-06 | Nieuw bestemmingsplan Techum door de Raad vastgesteld  |
|   | 2006     | Rabo neemt Bouwfonds over  |
|  | 18-06-07 | Bestemmingsplan 'De Zuidlanden, plandeel Oost' vastgesteld. Twee moties inzake de ontsluitingsstructuur en weidevogels in het broedseizoen halen geen meerderheid.   |
|  | 05-07-07 | Vaststelling bestemmingsplan 'De Zuidlanden, plandeel Techum' in de Raad   |
|  | 14-02-08 | Provincie Friesland keurt bestemmingsplan 'De Zuidlanden, plandeel Oost' goed. De bezwaren die zijn geuit worden ongegrond verklaard.  |

| Bron  | Datum    | Onderwerp  |
|---|----------|--|
|  | 24-11-08 | College informeert de Raad over 'ontwikkeling Wiarda'. Er zal een bestemmingsplan 'De Zuidlanden, deelgebied Wiarda' worden opgesteld met daarin ruimte voor 300 woningen (toename). Ook wordt een m.e.r.-beeordeling opgestart. Hierbij aandacht voor een verantwoorde verkeersontsluiting. Redenen hiervoor zijn: <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Door het waterpeil te wijzigen van polderpeil in boezempeil kan een open vaarverbinding met de Wirdumervaart gerealiseerd worden en daarmee een aantrekkelijker woongebied</li> <li>▪ Vanwege de ontsluiting duurt het langer dan verwacht voordat plandeel Plantage gebouwd kan worden</li> <li>▪ Financiële haalbaarheid beter bij meer woningen</li> <li>▪ Invloed op totaalprogramma De Zuidlanden is beperkt door wat te verschuiven.</li> </ul>   |
|  | 2009     | Vanaf 2009 worden in de Raad regelmatig rapportages besproken die ingaan op de crisis  |
|  | 12-12-09 | "... zes jaar na ondertekening van de contracten zijn er pas 165 huizen van buurtschap Techum verkocht. Veel tijd ging verloren aan verloren juridische procedures die door Dorpsbelang Goutum en Milieudefensie waren aangespannen. De particuliere partners BAM, Heijmans en Bouwfonds waren vorige zomer, nog voor de economische recessie, al bereid om het toen vijf jaar oude contract te evalueren. In de praktijk bleek het contract voor gemeente noch private partijen te voldoen. Overleg vergde veel tijd en er werd te weinig gebouwd. „De positieve verwachtingen binne oan beide kanten ôffallen”, constateert wethouder Deinum. „In skuldfraach is net oan de oarder.” Het financiële risico lag vooral bij de gemeente, die garant staat voor een lening van €36 miljoen. Daarnaast liepen de kosten van voorbereiding en rente flink op. De gemeente heeft bijna 300 hectare grond voor bijna €75 miljoen in de boeken staan, waarop jaarlijks ruim €3,5 miljoen rente moet worden bijgeschreven.” |
|   | 03-2010  | Gemeenteraadsverkiezingen  |



Raadsstuk – archief website gemeente Leeuwarden



Krantenartikel – archief website Leeuwarder Courant , Dagblad van het Noorden en Nieuwsblad van het Noorden via [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl)

**BIJLAGE 2:**

Vragen over Bergse Haven vanuit de Raad



## A. Kaderstelling inclusief besluitvorming

### Aanleiding en doelstelling

- 1 Wat was de aanleiding om tot ontwikkeling van het plan Bergse Haven te komen?
- 2 Welke inhoudelijke doelen worden met dit plan nagestreefd?
- 3 Aan welke algemene kaders (toekomstvisie, structuurvisie, woonvisie.) zijn deze doelstellingen ontleend?
- 4 Sloot de opzet van het plan Bergse Haven aan op deze algemene kaders?
- 5 Zijn aantallen en typen woningen gebaseerd op dan voldoende actueel onderzoek naar de woonbehoefte?

### Samenwerking met marktpartijen

- 6 In welke fase is besloten om het project te realiseren in samenwerking met marktpartijen? In welke mate had de gemeente op dat moment al de doelen van het plan vastgesteld c.q. welke uitgangspunten waren geformuleerd m.b.t. de uitwerking van dat plan?
- 7 Op welke wijze en op welke criteria zijn deze marktpartijen geselecteerd?
- 8 Op welke gronden is gekozen voor samenwerking in de vorm van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij?
- 9 Welke afspraken zijn gemaakt over verdeling van risico's, verantwoordelijkheden en bevoegdheden?
- 10 Welke afspraken zijn gemaakt over het gebruik door de gemeente van publieke verantwoordelijkheden en bevoegdheden?

### Vorbereiding besluitvorming (planontwikkeling, exploitatieopzet)

- 11 Hoe is de voorbereiding van het project verlopen? Is een projectteam samengesteld? Welke disciplines (intern, extern) zijn betrokken bij de voorbereiding van het plan?
- 12 Welke dilemma's zijn bij de voorbereiding aan de orde geweest? Op grond van welke criteria zijn welke oplossingen geadviseerd?
- 13 Is bij de voorbereiding van het project een risicoanalyse opgesteld? Wat waren de belangrijkste risico's, en op welke wijze is hiermee bij de uitwerking rekening gehouden?
- 14 Op welke wijze heeft, voorafgaand aan de besluitvorming door College en raad, ambtelijke toetsing plaatsgevonden?

### Verwerving

- 15 Welke afspraken zijn vooraf gemaakt over de wijze waarop c.q. het tijdschema waarin benodigde eigendommen worden verworven?

### Plankosten

- 16 Welk bedrag is in de exploitatieopzet opgenomen voor plankosten, en waarop is deze raming gebaseerd?

### Sturing en besluitvorming door het College

- 17 Op welke wijze heeft het College invulling gegeven aan zijn taken op het gebied van planontwikkeling en exploitatie? Had het College voldoende inzicht in dilemma's en risico's?
- 18 Is het College in zijn besluitvorming afgeweken van ambtelijke adviezen?

#### Besluitvorming door de gemeenteraad

- 19 Op welke wijze heeft de gemeenteraad invulling gegeven aan zijn taken op het gebied van planontwikkeling en exploitatie? Had de raad voldoende inzicht in dilemma's?
- 20 Was er een adequate risicoanalyse? Geven de besluiten voldoende inzicht in de wederzijdse risico's van de partners in de GEM?
- 21 Waren de raadsvoorstellen voldoende compleet en SMART opgesteld (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden), zowel ten aanzien van de planontwikkeling als de planrealisatie?
- 22 Heeft de raad een eigenstandige positie ingenomen bij de oordeelsvorming over de aangeboden raadsvoorstellen; heeft de raad zich naast bestudering van de aangeboden raadsvoorstellen nog op andere wijze laten adviseren? Is de raad daarin voldoende kritisch geweest?

#### Algemeen

- 23 Kan geconstateerd worden of in de fase van voorbereiding en besluitvorming fouten zijn gemaakt die geleid hebben tot/bijgedragen hebben aan de nu ontstane problematiek?
- 24 Tot welke aanbevelingen leidt dit voor de voorbereiding/besluitvorming bij volgende projecten?

### **B. Planrealisatie inclusief risicomanagement**

#### Organisatie GEM

- 25 Op welke wijze is de organisatie van de GEM ingericht?. Op grond van welke motieven is voor deze opzet gekozen?
- 26 Zijn er duidelijke afspraken vastgelegd over verantwoordelijkheden en bevoegdheden?
- 27 Hoe hebben de verschillende partners invulling gegeven aan hun rol?
- 28 Op welke wijze heeft de directeur van de GEM invulling gegeven aan zijn rol?
- 29 Op welke wijze zijn vergaderingen/besluiten voorbereid en geagendeerd? Wat was de kwaliteit van de te bespreken documenten? Was er voldoende transparantie bij de besluitvorming, en zijn besluiten ordentelijk vastgelegd?
- 30 Wat waren de belangrijkste dilemma's waarmee men bij de realisatie werd geconfronteerd?
- 31 Is er sprake geweest van minderheidstandpunten? Hoe is daar dan verder mee omgegaan?

#### Risicomanagement

- 32 Welke afspraken zijn voorafgaand aan de planrealisatie gemaakt over risicomanagement?
- 33 Is steeds op systematische wijze geïnventariseerd of en welke risico's zich zouden kunnen voordoen?
- 34 Welke majeure risico's zijn bij de planrealisatie onderkend, en wanneer? Tot welke maatregelen heeft dat aanleiding gegeven?
- 35 In het bijzonder: zijn risico's steeds op adequate wijze verwerkt in exploitatieopzet+bijbehorende risicoanalyse?

#### Informatievoorziening GEM- College

- 36 Welke afspraken zijn vooraf gemaakt over de informatievoorziening aan de organisaties van de onderscheiden partners, waaronder ook de gemeente?
- 37 In het bijzonder: welke afspraken zijn in dit opzicht gemaakt over risicoanalyses?
- 38 Zijn deze afspraken nagekomen? Op welke wijze hebben de aandeelhouders namens de GEM, de ambtelijke organisatie en het College inzicht gekregen in de risicoanalyses, en wat is daarmee gebeurd?
- 39 Is in voorkomende situaties het College terstond en voldoende geïnformeerd over majeure risico's? Wat is daarmee gebeurd?

Verwervingen

40 Zijn in de praktijk de verwervingen conform de vooraf gemaakte afspraken c.q. voorgenomen tijdschema gerealiseerd?

41 Is in de praktijk sprake geweest van zogeheten 'strategische verwervingen', en is daarbij gehandeld conform de in het grondbeleid vastgelegde werkwijze?

Plankosten

42 Wat is de omvang en samenstelling van de tot dusver gemaakte plankosten, en hoe verhouden deze zich ten opzichte van de oorspronkelijk vastgestelde exploitatieopzet?

Algemeen

43 Kan geconstateerd worden of in de fase van planrealisatie fouten zijn gemaakt die geleid hebben tot/ bijgedragen hebben aan de nu ontstane problematiek?

44 Tot welke aanbevelingen leidt dit voor de voorbereiding / besluitvorming bij volgende projecten?

**C. Controlerende rol gemeenteraad inclusief informatievoorziening**

45 Hoe is de informatievoorziening aan de raad verlopen?

46 Is in voorkomende situaties de gemeenteraad actief geïnformeerd over majeure risico's? Wat is daarmee gebeurd?

47 Hoe heeft de raad zijn controlerende rol invulling gegeven?

BIJLAGE 3:

Vergelijking van de cases

|                      | Saendelft<br>Assendelft (gemeente Zaanstad)   | Bergse Haven<br>Bergen op Zoom   | De Zuidlanden<br>Leeuwarden  |
|----------------------|---|--|--|
| Aanleiding project   | Woningbehoefte.<br>Als Vinexlocatie aangewezen.   | Verplaatsen alcoholfabriek Nedalco en woningbehoefte.<br>De gemeente wil een aantrekkelijk woonmilieu aan de binnenstad toevoegen en daarmee een marginaal bedrijventerrein weghalen.                              | Woningbehoefte.<br>De gemeente wil midden- en hogere inkomens aan de stad binden door hoogwaardige woonmilieus aan te bieden.  |
| Type locatie         | Uitleglocatie   | Herontwikkeling binnenstedelijk bedrijventerrein   | Uitleglocatie  |
| Programma            | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ca. 5.000 woningen</li> <li>▪ Ca. 7600 m2 winkels</li> <li>▪ Basisscholen</li> <li>▪ Zorgcentrum</li> <li>▪ Bedrijventerrein</li> <li>▪ Verplaatsing station Krommenie-Assendelft</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ca. 4.000 woningen</li> <li>▪ Jachthaven</li> <li>▪ Verbetering waterkwaliteit</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ca. 6.500 woningen</li> <li>▪ Ca. 150.000 m2 kantoren en bedrijven</li> <li>▪ Ca. 55.000 m2 commerciële voorzieningen</li> <li>▪ Ca. 73.000 m2 onderwijs-, zorg- en buurtvoorzieningen</li> <li>▪ Voorstadstation bij Werpsterhoek</li> </ul> |
| Datum overeenkomsten | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ April 1996 - intentieovereenkomst</li> <li>▪ december 1996 – samenwerkingsconvenant</li> <li>▪ 1997 – side-letter</li> <li>▪ 1999 – vaststellingsovereenkomst</li> </ul>                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ juni 2003 – Intentieovereenkomst</li> <li>▪ september 2004 – Samenwerkingsovereenkomst</li> <li>▪ december 2005 – grondexploitatie en realiseringsovereenkomst</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ november 2001 - Intentieovereenkomst</li> <li>▪ mei 2003 - Samenwerkingsovereenkomst</li> </ul>   |
| Aantal partijen      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 publieke partij</li> <li>▪ 2 private partijen, bestaande uit consortia van 6 marktpartijen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 publieke partij</li> <li>▪ 1 private partij, bestaande uit een samenwerkingsverband van 2 marktpartijen</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 1 publieke partij</li> <li>▪ 3 private partijen</li> </ul>  |

|                                     |   |   |  |
|-------------------------------------|---|---|--|
| <b>Waarom samenwerking</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Risico delen</li> <li>▪ Zeggenschap</li> <li>▪ Integrale aanpak</li> <li>▪ Wens voor een bedrijfsmatige aanpak</li> </ul>                          | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Risico delen</li> <li>▪ Kennis en ervaring vanuit de markt gezien complexiteit project</li> <li>▪ Gemeente had niet de beschikking over een voldoende gespecialiseerd ambtelijk apparaat voor de opgave van deze omvang en complexiteit</li> <li>▪ Marktpartijen wilden ontwikkelrechten verwerven</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ PPS werd gestimuleerd vanuit het Rijk</li> <li>▪ Draagvlak voor plan</li> <li>▪ Risico delen</li> <li>▪ Gemeente had niet de beschikking over een groot projectbureau dat geëquipeerd was om de ontwikkeling zelf op te pakken</li> </ul>                   |
| <b>Selectie partijen</b>            | Private partijen hadden grondposities ingenomen   | Selectieprocedure   | Selectieprocedure  |
| <b>Waarom deze partijen</b>         | n.v.t.  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Aantrekkelijk plan met een haalbaar financieel plaatje</li> <li>▪ 50% van het rendement van de Opstal Exploitatie Maatschappij werd aan de GEM afgedragen</li> <li>▪ Verhuurportefeuille van Amvest bood flexibiliteit in afzet</li> <li>▪ Termijnen gesteld aan ontwikkelperiode, waarna de gronden terug naar de GEM gingen voor uitgifte aan derden</li> <li>▪ Flexibel plan: door in mate van stapeling te variëren kon woningaantal gehaald worden</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gemeente gaf voorkeur aan grote ontwikkelende partijen die een ontwikkeling van deze omvang aan kunnen</li> <li>▪ Bouwfonds had al grondbezit</li> <li>▪</li> </ul>   |
| <b>Samenwerking onder druk door</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ontbreken van onherroepelijke planologische goedkeuring waardoor woningen in aanbouw gesloopt moesten worden (Forbo).</li> <li>▪ Crisis</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Opstarten samenwerking kostte tijd en was aanvankelijk inefficiënt en was daarmee geen goede basis gelegd voor de samenwerking</li> <li>▪ Woningbouw kwam niet op gang</li> <li>▪ Crisis en daardoor tegenvallende grondopbrengsten</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Crisis en tegenvallende woningafzet en woningbouwproductie</li> <li>▪ Gerichtheid van private partijen op financiën en van publieke partijen op kwaliteit van het plan</li> <li>▪ Ontevredenheid bij gemeente over verdeling risico/ zeggenschap</li> </ul> |

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
|  |  | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Botsende belangen (commercieel vs maatschappelijk belang)</li><li>▪ Functioneren GEM bekritiseerd</li><li>▪ Verwachtingen over risicodeling: vooraf onderkende risico's traden op en hadden grote gevolgen</li><li>▪ Wisseling van betrokkenen bij de samenwerking</li><li>▪ Planaanpassingen om haalbaarheid van het plan te vergroten had onvoldoende draagvlak</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>▪ Lange besluitvormingstrajecten</li><li>▪ Geen concurrentie met andere marktpartijen mogelijk</li><li>▪ Wisseling van betrokkenen bij de samenwerking</li><li>▪ Bouwfonds wilde belang in GEM afstoten</li></ul> |
|--|--|---|---|

Bijlage 4:  
Gesprekken



16 maart en 7 juli 2011 – Frank ten Have, Deloitte

25 maart 2011 – Ernest Pelders, AT Osborne

21 april, 10 juni en 15 juli 2011 – Ivo van Ophem, AT Osborne

6 juni 2011 – Werner Brouwer, directeur projectbureau De Zuidlanden

6 juni 2011 – Bert Melles, projectmanager Schelde Veste

16 juni 2011 – Wim Schaafsma, directeur projecten bij AM

28 juni 2011 – Harmen de Haas, directeur dienst Stadsontwikkeling gemeente Leeuwarden

30 juni 2011 – Herman Boer, portefeuillemanager bij AM

4 juli 2011 – Cees van der Weegen, voormalig wethouder gemeente Bergen op Zoom

11 juli 2011 – Robert Linnekamp, wethouder gemeente Zaanstad

Bijlage 4:

Geraadpleegde bronnen

## Literatuur

12manage (2009), *Ontwikkelingsstadia van teams (Tuckman)*, Verkregen via: [www.12manage.com](http://www.12manage.com), geraadpleegd op 11 februari 2011.

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (november 2005). *Ontwikkel Kracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*: Amersfoort: Lysias Consulting Group

Berg, L. van den, P. Pol, W. van Winden en P. Woets, (2005) 'Synthesis' hoofdstuk 11, pp. 265-295, in: 'European cities in the knowledge economy'. Ashgate

Boonstra, J. (2007). *Spanningen bij publiek-private samenwerking, balanceren tussen uitersten*. in Overheidsmanagement, juli 2007, nr. 7/8, pagina 14-17

Bosma, W. (2003, 18 april). Leeuwarden-Zuid: raad op zijspoor. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Bult-Spiering, M. (2003). *Publiek-private samenwerking: de interactie centraal*. Proefschrift Universiteit Twente, Utrecht: Uitgeverij Lemma BV

Bult-Spiering, M. en G. Dewulf (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships, An international perspective*. Blackwell Publishing

Bult-Spiering, M., A. Blanken en G. Dewulf (2005). *Handboek publiek-private samenwerking*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV

Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008). *Privaat wat kan, publiek wat moet, Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces*, 14 mei 2008

Cüsters, J. (2003). *Competitie Geertruidapolder Bergen op Zoom*, in: Pro Magazine, nummer 3, november 2003, Vereniging van Nederlandse Projectontwikkeling Maatschappijen (NEPROM)

Deloitte (2008). *Alleen ga je sneller, samen kom je verder – De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*.

Deloitte (2010). *Definitief rapport inzake Raadsonderzoek Bergse Haven, Ten behoeve van de gemeenteraad van Bergen op Zoom*. 7 juni 2010, Deloitte Bijzonder Onderzoek & Integriteitsadvies, Amstelveen

Fall, K.A en T.J. Wejnert (2005). *Co-leader stages of development: An application of Tuckman and Jensen (1977)*. In: The journal for specialists in group work, vol. 30. No. 4 December 2005, pag. 309-327. DOI: 10.1080/01933920500186530

Franzen, A. en F. de Zeeuw (september 2009). *De engel uit graniet, Perspectief voor gebiedsontwikkeling in tijden van crisis*. Technische Universiteit Delft

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (2010). Vragen van D'66 op grond van artikel 3.2 van het reglement van Orde betreffende het topproject Bergse Haven. *Provinciaal blad van Noord Brabant*, ISSN 0920-1408, 10 november 2010, nummer 1728291

Gemeente Bergen op Zoom (2007). Start bouwrijp maken Kijk in de Pot. Verkregen via: [http://www.bergenopzoom.nl/Nieuws\\_archief/2007/Start\\_bouwrijp\\_maken\\_Kijk\\_in\\_de\\_Pot](http://www.bergenopzoom.nl/Nieuws_archief/2007/Start_bouwrijp_maken_Kijk_in_de_Pot), geraadpleegd op 15 juli 2011

Gemeente Bergen op Zoom (2008a). *Officiële start bouw Bergse Haven*. Verkregen via: [http://www.bergenopzoom.nl/Nieuws\\_archief/2008/Kwartaal\\_4/Offici%C3%ABle\\_start\\_bouw\\_Bergse\\_Haven](http://www.bergenopzoom.nl/Nieuws_archief/2008/Kwartaal_4/Offici%C3%ABle_start_bouw_Bergse_Haven), geraadpleegd op 15 juli 2011

Gemeente Bergen op Zoom (2011). Plan Bergse Haven: Hoe staan we ervoor?. Verkregen via: <http://www.bergenopzoom.nl/content.jsp?objectid=46655>, geraadpleegd op 25 april 2011

Gemeente Bergen op Zoom (2008b). *Toelichting Bestemmingsplan Bergse Haven, 1<sup>e</sup> Wijzigingsplan: Kijk in de Pot*, vastgesteld op 8 januari 2008

Gemeente Zaanstad (1999). *Bezwaarschrift Forbo tegen bouwvergunning 116 woningen in fase 1 van het woningbouwplan "Saendelft"*. Brief (met kenmerk AWB 1998/289 DMD/AJZ, nr. 6156) van de gemeente Zaanstad aan Forbo. Verkregen via: <http://www.saendelft.net/kvsaendelft/html/Zaanstad990720.html>, geraadpleegd op 25 april 2011

Gugten, D. van der (2009). *Het waarborgen van publiek belang bij de totstandkoming van organisaties met een publiek karakter – Een bestuurskundige en juridische blik op de totstandkoming van de Herstructureringsmaatschappij Overijssel*, Masterscriptie Universiteit Twente, Enschede

Heere, L. (2004, 8 juli). Voor en tegen plan Bergse Haven. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/search/?aid=2239654>, geraadpleegd op 22 juli 2011

Henderson-Loney, J. (1996). Tuckman and tears: Developing teams during profound organizational change. *Supervision*, May96, Vol. 57 Issue 5, p3, 4p, 1 Chart

Hoef, A. van de (2006). *Kunst van het vertrouwen, Vertrouwen bij publiek-private samenwerking rond stedelijke gebiedsontwikkeling*. Afstudeerscriptie Erasmus Universiteit, Rotterdam

Huisman, J. (2006). *Pioniers op het veen, De wording van Saendelft*. Amsterdam: Studio Roozen en GEM Saendelft

IKC RO (2011). *Geschiedenis RO*. Verkregen via: [www.ikcro.nl/geschiedenis\\_ro.htm](http://www.ikcro.nl/geschiedenis_ro.htm), geraadpleegd op 11 februari 2011

Jacobs, J. (1992). Systems of survival. Abstract. verkregen via: [www.thecommunitystore.com/pdf/resBK\\_SystemsSurvival.PDF](http://www.thecommunitystore.com/pdf/resBK_SystemsSurvival.PDF), geraadpleegd op 3 maart 2011

Jooling, P. van, R. Kersten en M. van der Hee (8 februari 2011). *Gebiedsontwikkeling: valt het stil of slaan we de handen ineen?* Akro Consult, in opdracht van Ministerie van Infrastructuur en Milieu en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Kam, S. van der (2006). De verleiding. Woningen ontwikkelen in Leeuwarden. *NAW*. Nummer 22, najaar 2006, pag. 12-15

Karré, P.M. en R.J. in 't Veld (2007). Spanningen in organisaties met publieke en private relaties, Een verdiepende case studie. *M&O*, nummer 3/4, mei/ augustus 2007

Kazemi, F., V. Gruis en F. de Zeeuw (september 2009). *Zij maakt het verschil, Een onderzoek naar de toegevoegde waarde van samenwerking tussen corporaties en marktpartijen in de herstructurering*. Technische Universiteit Delft

KEI Kenniscentrum Stedelijke vernieuwing (2011). *Dossier Gebiedsontwikkeling*. Verkregen via: [http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page\\_id=1938](http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1938), geraadpleegd op 4 maart 2011

Kenniscentrum PPS (2002). *Publiek Private Comparator, Handleidingen Publiek-Private Samenwerking*. Den Haag

Kenniscentrum PPS (2004a). *Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën

Kenniscentrum PPS (2004b). *Handleiding inrichting van het pps-proces bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (1997). *Managing complex networks, Strategies for the public sector*. Londen: Sage Publications

Klijn, E.H. en G.R. Teisman (2003). Institutional en strategic barriers to public-private partnership: An analysis of Dutch cases. in: *Public Money & Management*, juli 2003

Klip, H (2011). Achtergrond. Willem Vermeend, voorzitter van PPS Netwerk Nederland. In: *Issue*. Verkregen via: <http://www.ppsnetwerk.nl/upload/3bbc160fWillem%20Vermeend%20in%20ISSUE.pdf>, geraadpleegd op 11 februari 2011

Koppenjan, J. en E.H. Klijn (2004). *Managing uncertainties in networks*. London and New York: Routledge

Kort, M. (2005). *Organiseren van samenwerking, Stedelijke vernieuwing en organiserend vermogen*. Berenschot Fundatie en Koninklijke van Gorcum BV

Kort, M., W. Apperloo, M. Hulshof en I. van Ophem (2003). *Samen uit, Samen thuis? handreiking voor de selectie van samenwerkingspartijen in het herstructureringsproces*. Berenschot Groep B.V. in opdracht van Ministerie van VROM, november 2003

Lemmen, J. van (2010). *Overzicht GEM/PPS-organisaties Nieuwe Woningbouwlocaties*. 7<sup>e</sup> netwerkbijeenkomst 29 september 2010, DHV

Lemstra, W. (1998). *Een proces met uitzicht*, ESB-dossier, 83<sup>e</sup> jaargang, nr. 4170, pagina D25

Luijten, A. (2008), *Twee kanten van dezelfde medaille*. in: Building Business, April 2008

NederLandBovenWater (2008). *Methodieken*. Verkregen via: <http://www.nlbw.net/>, geraadpleegd op 4 maart 2011

NVM BOG (2000). *Verstandshuwelijk PPS mist respect en vertrouwen*. april 2000. Verkregen via: [www.conditum.nl/publicaties/NVMInternPPSmistrespectenvertrouwen.pdf](http://www.conditum.nl/publicaties/NVMInternPPSmistrespectenvertrouwen.pdf), geraadpleegd op 26 juli 2011

Ophem, I.L. van (2007). *Samenwerken in vastgoedontwikkeling - Een onderzoek naar gemeenschappelijke vastgoedontwikkeling binnen een gebiedsgerichte PPS*. AT Osborne

Projectbureau Leeuwarden-Zuid (2001), Antwoordnota Toetsingsadvies MER Leeuwarden-Zuid

ProfNews (2005). *BAM biedt 920 miljoen euro voor AM*, 30 september 2005. Verkregen via: <http://www.profnews.nl/656121/bam-biedt-920-miljoen-euro-voor-am>, geraadpleegd op 22 juli 2011

Putman, M. (2010). *Een nieuwe ontwikkelaar? Een toekomstperspectief voor de projectontwikkelaar in gebiedsontwikkeling*, Afstudeerscriptie Master City Developer, 31 juli 2010

Rickards, T. en S. Moger (2000). Creative leadership processes in project team development: an alternative to Tuckman's stage model. *British Journal of Management*, Vol. 11, pag. 273-283

Rooy, P. van, A. van Luin, E. Dil en F. Feddes (2006). *Nederland boven water, praktijkboek gebiedsontwikkeling*. Gouda: Habiforum

Schrijnen, J. (2009). *Inleiding actuele RO op hoger schaalniveau*. College MCD 7 op 3 november 2009

Schütte, A. en M. van der Velde (2009). *Koop grond aan, juist nu*, in: Binnenlands Bestuur, week 5, 30 januari 2009

Slot, R. (1995). *Publiek-private samenwerking Assendelft-Noord: Discussienota*. Hiddink Rolleman & Slot Management Consultants, Leusden, 10 april 2005

Smit, N. en S. van Thiel (2002). De zakelijke overheid: publieke en bedrijfsmatige waarden in publiek-private samenwerking. *Bestuurskunde*, 11(6), pag. 226-234

Snijders Tachet, M. (2007). Gemeenten positief over publiek-private samenwerking – Nationale PPS Monitor 2006: veel PPS-projecten blijven binnen tijd en budget. *B&G*, januari 2007, pag. 4-7

Staal, H. (1999, 23 oktober). Twijfel na debacle Saendelft. *NRC Handelsblad*. verkregen via: <http://retro.nrc.nl/W2/Nieuws/1999/10/23/Vp/02.html>, geraadpleegd op 25 april 2011

Sturm-Reijnders, M. (2010). *Gebiedsontwikkeling 2.0, Uitgangspunten voor een succesvolle samenwerking bij gebiedsontwikkelingen als gevolg van de kredietcrisis*. MRE Scriptie, 15 oktober 2010

Teisman, G.R. (1998). *Procesmanagement: de basis voor partnerschap*, ESB-dossier, 8 oktober 1998, 83<sup>e</sup> jaargang, nr. 4170, pagina D21-D26

Teisman, G.R. (2001). *Stedelijke Netwerken in Europees perspectief, The Dutch DeltaMetropool in the making*. in: Rooilijn, 2001, nr. 4, pag. 186-190

Teisman, G.R. (2007). *Complexity and management of improvement programmes; an evolutionary approach*. in: Public Management Review, vol. 10, nr. 3, 2007, pag. 341-359

Teisman, G.R., E.H. Klijn (2002). *Partnership arrangements: governmental rhetoric or governance schemes?*. in: Public administration review, vol. 62, nr. 2, maart/ april 2002

Ten Have, F. en B. Nauta (2004). *Handleiding risicomangement bij pps-gebiedsontwikkelingsprojecten*: Kenniscentrum PPS, januari 2004

Topper, H.V. (juni 2009). *Flexibele samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen: Contractuele afspraken om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden*, Afstudeerscriptie Universiteit Twente en AT Osborne

Tuckman, B.W. en M.A.C. Jensen (1977). *Stages of small-group development revisited*. In: Group & Organization Studies (pre-1986). December 1977; pag. 419

Twist, M.J.W. van, (2002). *Dubbelspel, Publiek-private samenwerking en het management van verwachtingen*. Utrecht: Lemma

Van 't Verlaat, Jan (augustus 2008). *Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen*. Master City Developer.

Wolting, B. (2008). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Sdu uitgevers

Zeegers, A.F.W.M., I.L. van Ophem en W. van Overmeeren (2007). *Spelregels voor geslaagde samenwerking, Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: contractering als proces*. AT Osborne B.V.

Zeeuw, F. de (2006). *De engel uit het Marmer, Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Technische Universiteit Delft

Zeeuw, F. de en A. Franzen (2011). *Tien acties voor gebiedsontwikkeling*. Gebaseerd verkregen via: Zeeuw, F. de, A. Franzen en M. van Rheenen (2011). *Gebiedsontwikkeling in een andere realiteit; wat nu te doen? (digitale uitgave)*, 17 februari 2011

Zeeuw, F. de, C. Oude Veldhuis en B. de Graaf (2009). *Het feest is voorbij, effect crisis op grondprijzen*: in Real Estate Research Quarterly, juli 2009

## **Krantenartikelen**

BN/DeStem (2009, 16 januari). 'Ontwikkelaars willen nu afspraken maken'. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/4354578/Ontwikkelaars-willen-nu-afspraken-maken.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 31 maart). Hagnaars treedt af. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/4749530/Hagnaars-treedt-af.ece>. geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 26 mei). Bergse Haven: fors ingrijpen. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5023015/Bergse-Haven-fors-ingrijpen.ece>. geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 22 juni). College ruziet om woonwijk. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5146769/College-ruziet-om-woonwijk.ece>. geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 25 juni). Raad is zeer bezorgd over Bergse Haven. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5168701/Raad-is-zeer-bezorgd-over-Bergse-Haven.ece>. geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 26 juni). 'Niemand sloeg alarm'. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5174497/Niemand-sloeg-alarm.ece>, geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 30 juli), Nieuwbouw onder aandacht met website. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5320356/Nieuwbouw-onder-de-aandacht-met-website.ece>. geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 1 augustus). Acuut geldgebrek bij Bergse Haven. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5327621/Acuut-geldgebrek-bij-Bergse-Haven.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 21 augustus). 'Directeur is tandeloos'. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5406097/Directeur-is-tandeloos.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 28 augustus). Bergs college dreigt met de rechter. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5436556/Bergs-college-dreigt-met-de-rechter.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 29 augustus). WWB doet niet mee aan Bergse Haven. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5440747/WWB-doet-niet-mee-aan-Bergse-Haven.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 4 september). Omvang debacle nog niet in beeld. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5466824/Omvang-debacle-nog-niet-in-beeld.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 23 september). Tekorten woonwijk al jaren bekend. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5553211/Tekorten-woonwijk-al-jaren-bekend.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 29 september). 'Onbegrijpelijke actie Van der Kallen'. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5569396/Onbegrijpelijke-actie-Van-der-Kallen.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011



BN/DeStem (2009, 13 oktober). OM onderzoekt vragen raadslid Van der Kallen. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5651279/OM-onderzoekt-vragen-raadslid-Van-der-Kallen.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 5 november). AM dreigt met oorlog om supermarkt. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5855566/AM-dreigt-met-oorlog-om-supermarkt.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 9 november). 'Laat recherche Nedalco-deal onderzoeken'. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5783024/Laat-recherche-Nedalcodeal-onderzoeken.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 12 november). Conflict rond nieuwe wijk verscherpt. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5798719/Conflict-rond-nieuwe-wijk-verscherpt.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 27 november). 'AM houdt hand op de knip'. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5871666/AM-houdt-hand-op-de-knip.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 30 november). Weér geen rapport. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5883576/Weer-geen-rapport.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2009, 23 december). Conflict Nedalco op scherp. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/5994970/Conflict-Nedalco-op-scherp.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2010, 3 februari). D66: krimp, dus minder bouwen. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/6184975/D66-krimp-dus-minder-bouwen.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2010, 12 februari). Breuk is nu echt. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/6232042/Breuk-is-nu-echt.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2010, 26 februari). Geen belangenverstremgeling bij aankoop Nedalco. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/6312862/Geen-belangenverstremgeling-bij-aankoop-Nedalco.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2010, 12 april a). Einde voor projectbedrijf GEM. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/dossiers/bergsehaven/8327568/Einde-voor-projectbedrijf-GEM.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2010, 12 april b). Nieuwe partners. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/regio/bergenopzoom/6530386/Nieuwe-partners.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2010, 17 mei). Gemeente wil geld Nedalco terug. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/ regio/bergenopzoom/6694874/Gemeente-wil-geld-Nedalco-terug.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2010, 13 juli). 'Directie Bergse Haven was niet overtuigd van tegenvallers'. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/ regio/bergenopzoom/6974965/Directie-Bergse-Haven-was-niet-overtuigd-van-tegenvallers.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2010, 15 juli). Polman: slechte cijfers nooit gezien. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/ dossiers/bergsehaven/8327131/Polman-slechte-cijfers-nooit-gezien.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2010, 21 juli). 'Relatie in raad volledig kapot'. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/ regio/bergenopzoom/7012396/Relatie-in-raad-volledig-kapot.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2010, 23 juli). Met tips werd in 2006 al niets gedaan. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/ regio/bergenopzoom/7026610/Met-tips-werd-in-2006-al-niets-gedaan.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2010, 21 september). Gemeente zet ex-partners Bergse Haven verder onder druk – ANALYSE. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/ dossiers/bergsehaven/8326844/Gemeente-zet-expartners-Bergse-Haven-verder-onder-druk--ANALYSE.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2011, 20 april). Gemeenteraad wil over Schelde Veste wél de baas blijven – ANALYSE. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/ regio/bergenopzoom/8541139/Gemeenteraad-wil-over-Schelde-Veste-wel-de-baas-blijven--ANALYSE.ece>. Geraadpleegd op 25 april 2011

BN/DeStem (2011, 6 mei). Koop Nedalco wordt juridische strijd. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/ regio/bergenopzoom/8646160/Koop-Nedalco-wordt-juridische-strijd.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2011, 11 mei). Raad achter hulpmiddelen tegen fiasco's. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/ regio/bergenopzoom/8671434/Raad-achter-hulpmiddelen-tegen-fiascos.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

BN/DeStem (2011, 17 juni). Bergen op Zoom daagt partners Bergse Haven voor de rechter. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/ regio/bergenopzoom/8943639/Bergen-op-Zoom-daagt-partners-Bergse-Haven-voor-de-rechter.ece>. Geraadpleegd op 17 juni 2011

BN/DeStem (2011, 9 juli). Rampspoed Bergse Haven al in 2003 bekend. *BN/DeStem*. Verkregen via: <http://www.bndestem.nl/ dossiers/bergsehaven/9092312/Rampspoed-Bergse-Haven-al-in-2003-bekend.ece>. Geraadpleegd op 21 juli 2011

Leeuwarder Courant (1999, 21 september). Grond Leeuwarden-Zuid Peperduur. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2000, 14 maart). Corporaties welkom in Leeuwarden-Zuid. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2000, 2 september). Leeuwarden sluit pact voor Stadsdeel Zuid. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2003, 14 januari). Leeuwarden koopt laatste grond 'Zuid'. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2003, 7 mei). Raad billijkt akkoord over Leeuwarden-Zuid. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2003, 13 mei). Grote partijen achter Zuidlanden-akkoord. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2005, 24 mei). PAL heeft spijt van akkoord Zuidlanden. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2005, 4 augustus). Kort geding tegen begin aanleg wijk Zuidlanden. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2006, 3 juni). Zuidlanden: fors risico op geldtekorten. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2007, 24 oktober). Bouw woonwijk De Zuidlanden echt los in Techum. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2009, 4 april). Rente stuwt prijs van grond Zuidlanden op. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2009, 2 mei). De Zuidlanden. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2009, 12 december a). Corporaties alsnog aan de bak in Zuidlanden. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2009, 12 december b). Leeuwarden weer eigen baas in Zuidlanden. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Leeuwarder Courant (2010, 21 januari). Fracties blij met regie stadsdeel Zuidlanden. *Leeuwarder Courant*. Verkregen via: [www.dekrantvantoen.nl](http://www.dekrantvantoen.nl). Geraadpleegd op 23 juli 2011

Noordhollands Dagblad (2010, 23 april). Miljoenentekort op grondexploitatie Saendelft. *Noordhollands Dagblad*. Verkregen via: <http://www.noordhollandsdagblad.nl/nieuws/stadstreek/zaanstreek/article41311111.ece/>. Geraadpleegd op 24 juli 2011

## **Raadsstukken gemeente Bergen op Zoom, in chronologische volgorde**

Raadsmededeling van College van B&W nr. 05-50, Onderzoek verplaatsing Koninklijke Nedalco B.V. (2002, 29 oktober)

Besluitenlijst raadsvergadering (2002, 18 december).

Raadsmededeling van College van B&W nr. 03-71, Voortgang onderzoek haalbaarheid verplaatsing Nedalco (2003, 23 december)

Raadsvoorstel nr. SROB/04/070, Bergse Haven (2004, 28 juni)

Raadsverslag (2005, 8 november)

Besluitenlijst Raadsvergadering, nr. RBL05-0011 (2005, 24 november)

Voorlegger raadsvoorstel SROB/05/99, Besluitvorming Bergse Haven, nr. RVB05-0178 (2005, 24 november)

Raadsverslag nr. RNO05-0013 (2005, 24 november)

Brief College aan CDA de heer Van den Eijnden, kenmerk U06-015805, Bergse Haven (2006, 23 augustus)

Voorlegger raadsvoorstel SROB/06/063, Oprichting Bergse Haven BV en Bergse Haven CV, nr. RVB06-0104 (2006, 28 september)

Notulen Commissie Voortgang project Bergse Haven, nr. CBL09-0023 (2009, mei 25)

Notulen Commissie Voortgang project Bergse Haven, nr. CBL09-0024 (2009, 1 juli)

Notulen Commissie Voortgang project Bergse Haven, nr. CBL09-0022 (2009, 30 juli)

Brief College aan Fractie BSD de heer Van der Kallen, kenmerk U10-005888, Beantwoording vragen Bergse Haven (2010, 26 februari)

Raadsmededeling van College van B&W, nr. RMD10-0041, Definitief rapport Deloitte inzake aankoop Nedalco terrein ten behoeve van Bergse Haven (2010, 26 februari)

Voorlegger Raadsvoorstel nr. RVB10-0063, Bergse Haven (2010, 8 juni)

Brief College aan de leden van de gemeenteraad, kenmerk U10-025300, Definitief rapport raadsonderzoek Bergse Haven (2010, 14 juni)

Brief College aan de leden van de gemeenteraad, kenmerk U10-025419, Beschikbaarstelling rapport Deloitte inzake Nedalco (2010, 17 juni)

Raadsmededeling van College van B&W, nr. RMD10-0087, Stand van zaken Bergse Haven (2010, 14 juli)

Brief College aan Fractie BSD de heer Van der Kallen, kenmerk U10-027940, Exploitatie Bergse Haven/Liquiditeit (2010, 26 juli)

Voorlegger Raadsvoorstel, nr. RVB10-0084, Aanvraag krediet en doorstart Bergse Haven (2010, 24 augustus)

Raadsmededeling, nr. RMD10-0132, Plan van aanpak Bergse Haven (2010, 11 oktober)

### **Raadsstukken gemeente Leeuwarden, in chronologische volgorde**

Raadsstuk, bijlage nr. 43, Contourennota Leeuwarden-Zuid en budgetaanvraag planvoorbereidingskosten jaar 2000 (2000, 2 maart)

Verslag, Verslag van de handelingen van de raad van de gemeente Leeuwarden van maandag 13 maart 2000 (2000, 13 maart)

Raadsstuk, bijlage nr. 41, Kredietaanvraag/ financieringsvoorstel planvoorbereidingskosten 2001 project Leeuwarden Zuid (2001, 19 maart)

Raadsstuk, bijlage nr. 59, Delegatie bevoegdheid om vrijstelling te verlenen van een bestemmingsplan (bouwrijp maken deel van Leeuwarden-Zuid) (2001, 28 mei)

Behandelvoorstel gemeenteraad, bijlage nr. 122 Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid (2001, 15 oktober)

Raadsstuk, bijlage nr. 122, Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid (2001, 15 oktober)

Verslag, Verslag van de handelingen van de raad van de gemeente Leeuwarden van maandag 15 oktober en dinsdag 16 oktober 2001 (2001, 15 oktober)

Raadsstuk, bijlage nr. 156, Intentie-overeenkomst Leeuwarden-Zuid (2011, 10 november)

Verslag, Verslag van de handelingen van de raad van de gemeente Leeuwarden van woensdag, 21 november 2001 (2001, 21 november)

Verslag, Verslag van de handelingen van de raad van de gemeente Leeuwarden van maandag, 17 december 2001 (2001, 17 december)

Raadsstuk, bijlage nr. 54, Intentie-overeenkomst Leeuwarden-Zuid (2002, 11 maart)

Raadsstuk, bijlage nr. 44, Kredietaanvraag planvoorbereidingskosten 2002 Projectbureau Leeuwarden-Zuid (2002, 11 maart)

Raadsstuk, bijlage I, Projectorganisatie Uitbreiding zuid-west Leeuwarden (2002, 11 maart)

Raadsstuk, bijlage III, Toelichting begroting 'Budget Projectbureau Leeuwarden-Zuid 2002' (2002, 11 maart)

Raadsstuk, bijlage nr. 89, Kredietaanvraag verwervingen Leeuwarden-Zuid (2002, 13 mei)

Verslag, Verslag van de handelingen van de raad van de gemeente Leeuwarden van maandag, 13 mei 2002 (2002, 13 mei)

Raadsstuk, bijlage nr. 100, Kredietaanvraag verwervingen Leeuwarden Zuid (2002, 10 juni)

Verslag, Verslag van de handelingen van de raad van de gemeente Leeuwarden van maandag, 10 juni 2002 (2002, 10 juni)

Vorbereidingsbesluit, nummer 3387 (2003, 10 maart)

Raadsstuk, bijlage nr. 79, Behandelvoorstel gemeenteraad, Samenwerkingsovereenkomst De Zuidlanden (2003, 12 mei)

Raadsstuk, Toelichting Samenwerkingsovereenkomst Zuidlanden (SOK) (2003, 12 mei)

Vorbereidingsbesluit ex artikel 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ten behoeve van het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid, kenmerk 36885 dp (2004, 22 maart)

Raadsstuk, kenmerk 47118, Vaststelling van het bestemmingsplan De Zuidlanden, plandeel Techum (2004, 5 juli)

Raadsstuk, kenmerk 84216 dp, Startnotitie MER De Zuidlanden (2005, 25 april)

Vorbereidingsbesluit ex artikel 21 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening ten behoeve van het Ontwikkelingsplan Leeuwarden-Zuid; kenmerk 77966 dp (2005, 25 april)

Verslag, Samenvattend verslag van de commissie Stadsontwikkeling (2005, 8 november)

Raadsstuk, kenmerk 105631 dp, Optimalisatie Zuiderburen (2005, 19 december)

Ambtelijke toelichting bij B&W-besluit 145759, vaststellen bestemmingsplan Techum (2006, 18 december)

Verslag, Verslag van de handelingen van de raad van de gemeente Leeuwarden van 18 juni 2007 (2007, 18 juni)

Raadsstuk, kenmerk 175214 dp, Rapportage voortgang grondexploitaties 2007 (2007, 24 september)

Raadsstuk, kenmerk 197566 dp, Nota bovenwijkse voorzieningen (2008, 18 januari)

Raadsstuk, kenmerk 237078, Ontwikkeling Wiarda (2008, 3 november)

Verslag, Verslag van de Commissie Stadsontwikkeling (2008, 3 november)

Raadsstuk, Rapportage voortgang grondexploitaties 2009 (2009, 29 juni)

Raadsstuk, kenmerk 264444, Vaststellen bestemmingsplan “De Zuidlanden, Plandeel Techum 1<sup>e</sup> herziening” (2009, 19 juni)

Monitor gevolgen Kredietcrisis, maart-mei 2009 (2009, 31 augustus)

Monitor gevolgen Kredietcrisis, juni t/m augustus 2009 (2009, 23 november)

Communicatieboodschap De Zuidlanden, Vernieuwde samenwerking in De Zuidlanden (2009, 15 december)

Conceptverslag van de raadsvergadering van 25 januari 2010 (2010, 25 januari)

Raadsstuk, Juridische vormgeving en model samenwerking, bijlage bij raadsbrief 292603 (B&W-nota 292441) (2010, 25 januari)

Raadsstuk, kenmerk 295857 dp, Actualisatie samenwerking De Zuidlanden (2010, 25 januari)

Verslag, Verslag van de raadsvergadering van 25 januari 2010 (2010, 25 januari)

#### **Overeenkomsten, in chronologische volgorde**

Samenwerkingsconvenant Saendelft, 17 december 1996

Side-letter Saendelft, 27 oktober 1997

Aanvullende overeenkomst Saendelft, 18 november 1999

Intentieovereenkomst Leeuwarden-Zuid, 12 februari 2002

Samenwerkingsovereenkomst De Zuidlanden, dertiende onverbindend concept d.d. 15 april 2003

Vaststellingsovereenkomst inzake afwikkeling schade Forbo Saendelft en Pakket van maatregelen Saendelft, 3 november 2005





*Twee weten meer dan één*

*Wie leeft van verwachting,  
Komt om van de honger*

*Wie dan leeft  
Wie dan zorgt*

*De kost gaat  
voor de baat uit*

*Twee geloven op één  
kussen,  
Daar slaapt de duivel  
tussen*

*Twee hanen in één hok,  
Geeft veel gekakel  
En weinig eieren*

*Nieuwe heren  
Nieuwe wetten*

*Vertrouwen komt te voet  
En gaat te paard*

*Gedeelde smart  
Is halve smart*

*Niemand kan  
twee heren dienen*

*Wie altijd op de wind  
en de wolven let,  
Zal zaaien noch oogsten*

*Ongelijke paarden  
trekken de kar slecht*

*Het is nooit zo donker  
Of het wordt wel weer licht*

*Je kan de richting van de  
wind niet veranderen  
Wel de stand  
van je zeilen*

*Met twee benen  
In één sok*

*Waar gehakt wordt  
Vallen spaanders*

*Ongelegde eieren  
Zijn onzekere kuikens*

*Kraaien en duiven  
Vliegen nooit samen*

*Samen uit,  
Samen thuis*

*Twee geloven in één huis  
Is een groot kruis*