

Rollenspel bij gebiedsontwikkeling

*Visie op de rol van de vastgoedontwikkelaar bij
integrale gebiedsontwikkeling*

Drs. Ronald J. Tol

Studentnummer: 286379

Scriptie
Master City Developer

Eramus Universiteit
Postbus 1738
3000 CR Rotterdam

VOORWOORD

Het voor u liggende onderzoeksrapport is mijn scriptie voor de opleiding Master City Developer (MCD) aan de Erasmus Universiteit te Rotterdam. De scriptie betreft een onderzoek naar het rollenspel bij gebiedsontwikkeling. In het bijzonder staat de vraag centraal wat de rol van de vastgoedontwikkelaar in het proces is.

Het idee voor de scriptie is tijdens de MCD-colleges ontstaan. In de colleges ontstond tussen studenten en docenten telkens een bijzonder scherpe discussie over de rol van de verschillende stakeholders. Hierbij lagen de vastgoedontwikkelaars nogal eens onder vuur. Het is opvallend hoe er vanuit andere vakdisciplines naar de ontwikkelaars wordt gekeken. Vaak wordt afgevraagd wat een vastgoedontwikkelaar in de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling te zoeken heeft. Het al oude adagium "schoenmaker blijf bij de leest" wordt hierbij telkens naar ontwikkelaars gebezigd. Dit staat een doortastende aanpak van de stedelijke gebiedsontwikkeling soms in de weg. De oude bekende structuren zijn echter zeer sterk aan verandering onderhevig. Zeer zeker bij gebiedsontwikkeling, waar partijen elkaar in samenwerking hard nodig hebben. Dat hebben de colleges ons wel laten inzien. In de voorliggende scriptie wil ik een bijdrage aan de discussie over de (meer)waarde van de ontwikkelaar bij gebiedsontwikkeling.

Voor het tot stand komen van deze scriptie ben ik allereerst Marco van Hoek (Erasmus Universiteit Rotterdam) zeer erkentelijk. Door zijn snelle en deskundige begeleiding ben ik in staat geweest op de scriptie tijdig af te ronden. Ten tweede wil ik Frank Geers (AM Wonen) bedanken voor zijn advies en het beoordelen van de teksten. Op de derde plaats spreek ik mijn dank uit naar de directie van AM Wonen om mij de gelegenheid te geven aan de MCD-opleiding te mogen deelnemen. Ten slotte spreek ik mijn waardering uit voor een ieder die mij behulpzaam is geweest bij deze scriptie.

Amsterdam, augustus 2005

Drs. Ronald J. Tol

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord

Samenvatting

1.	Inleiding, achtergrond, onderzoeksuitgangspunten	1
1.1	Inleiding	1
1.2	Aanleiding, theoretische en praktische achtergrond	2
1.2.1	Theorie en ruimtelijk-economische perspectieven	3
1.2.2	Vastgoedontwikkeling en ruimtelijk beleid	5
1.2.3	Samenwerking bij gebiedsontwikkeling	5
1.3	Centrale onderzoeksvraag en deelvragen	6
1.4	Onderzoeksopzet, -model en –beperkingen	7
1.5	Opbouw van het onderzoek	8
2.	Vastgoedontwikkeling: de inhoud van een vakgebied	9
2.1	Wat is vastgoedontwikkeling?	9
2.2	Het ontstaan en evolutie van een vakgebied	11
2.3	Op de drempel van een nieuwe identiteit?	12
2.4	Verschijningsvormen van ontwikkelaars	14
2.5	Omschrijving: state-of-the-art vastgoedontwikkelaars	16
3.	Stedelijke gebiedsontwikkeling: vorm, beleid en opgave	17
3.1	Wat is stedelijke gebiedsontwikkeling?	17
3.2	Theorie van stedelijke gebiedsontwikkeling	20
3.3	Vormen en facetten van gebiedsontwikkeling	22
3.4	Ruimtelijk beleidskader	26
3.5	Kwantificering van de opgave	30
3.6	Definitie: stedelijke gebiedsontwikkeling	31
4.	Organiseren van stedelijke gebiedsontwikkeling	32
4.1	Partijen	32
4.2	Organisatie	33
4.3	Proces in fasen	37
4.4	Risico's	39
4.5	Grondexploitatie	42
4.6	Verevening	46
5.	Samenwerking bij gebiedsontwikkeling in de praktijk	48
5.1	Aanpak en keuzes	48
5.2	Casus: project Vivaldi - Zuidas, Amsterdam	49
5.3	Casus: project Blauwe Berg, Hoorn	60
5.4	Casus: project De Bongerd, Amsterdam	69
5.5	Casus: project Johannes de Deo, Haarlem	78
5.6	Samenvatting	84

6.	Succes- en faalfactoren: een nadere verklaring	87
6.1	Visie	87
6.2	Organisatiestructuur	87
6.3	Grondbezit	88
6.4	Integraliteit kosten en opbrengsten	89
6.5	Masterplanning	90
6.6	De houding van de gemeente en mate van urgentie	90
6.7	Leiderschap	91
6.8	Bereidheid tot samenwerken	91
6.9	Overige succes- en faalfactoren	92
6.10	De rol en functie van de vastgoedontwikkelaar	92
7.	Samenvatting, conclusies en aanbevelingen	94
7.1	Samenvatting	94
7.2	Conclusies	105
7.3	Aanbevelingen	108
	Literatuuropgave	109
	Bijlagen	
I	Geraadpleegde personen	
II	Vragenlijst geraadpleegde personen	
III	Overzichtskaart Vivaldi - Zuidas, Amsterdam	
IV	Overzichtskaart Blauwe Berg, Hoorn	
V	Overzichtskaart De Bongerd, Amsterdam	
VI	Overzichtskaart Johannes de Deo-locatie, Haarlem	

LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1.1: Kondratieff-golven van economische activiteiten	4
Figuur 1.2: Onderzoeksmodel	7
Figuur 2.1: Verschillende stadia van het vastgoedontwikkelingsproces	11
Figuur 3.1: Schematisch overzicht gebiedsontwikkeling	21
Figuur 3.2: Werkveld stedelijke gebiedsontwikkeling	23
Figuur 4.1: Vergelijkend overzicht van modellen	36
Figuur 4.2: Contractvormen bij samenwerking	38
Figuur 4.3: De residuele grondwaardebepaling	45
Figuur 5.1: Optimalisatie van drie invalshoeken	49
Figuur 5.2: De stakeholders bij de samenwerking voor Vivaldi	53
Figuur 5.3: Succes -en faalfactoren Vivaldi	60
Figuur 5.4: De stakeholders bij de samenwerking voor De Blauwe Berg	64
Figuur 5.5: Succes -en faalfactoren Blauwe Berg	69
Figuur 5.6: De stakeholders bij de samenwerking voor De Bongerd	72
Figuur 5.7: Succes -en faalfactoren in De Bongerd	77
Figuur 5.8: De stakeholders bij de samenwerking voor de Deo-locatie	80
Figuur 5.9: Succes- en faalfactoren op de Deo-locatie	84
Figuur 5.10: Succes- en faalfactoren samengevat	86

1. INLEIDING, ACHTERGROND EN ONDERZOEKSUITGANGSPUNTEN

1.1 Inleiding

In Nederland kennen grootschalige gebiedsontwikkelingen een uitermate langjarige planningshorizon. Daarbij worden deze ontwikkelingen gekenmerkt door een hoge integraliteit: vele direct en indirect belanghebbenden zijn betrokken vanuit een breed spectrum van invalshoeken. Van oudsher spelen vastgoedontwikkelaars, dat wil zeggen partijen die zich bezighouden met waardevermeerdering middels het verwerven van gronden, het bouwrijp maken van gronden en het realiseren van opstallen, een rol in gebiedsontwikkelingen. Vastgoedontwikkelaars ontwikkelen echter met een kortere planningshorizon dan de looptijd van vele gebiedsontwikkelingen. Daar waar ontwikkelaars zich richten op een looptijd van projecten van circa 5 tot maximaal 15 jaar, is de gemiddelde looptijd van grootschalige gebiedsontwikkelingen 15 jaar tot 30 jaar. Dit betekent dat de financiële doelstellingen van de in gebiedsontwikkeling participerende vastgoedontwikkelaars onder druk kan komen te staan. Desondanks nemen vastgoedontwikkelaars vaak deel in langjarige ontwikkelingen.

Vele geleerden, van Ricardo tot Marx en van Needham tot Kohnstamm, hebben zich gebogen over het vraagstuk van waardevermeerdering van grond en het ontwikkelen van opstallen op deze gronden in een stedelijke context. Het is nu eenmaal een gegeven dat de ruimtelijke inrichting van ons land in sterke mate wordt beïnvloed door ontwikkelingen die zich op de grond- en gebouwenmarkt zich aftekenen. De daadwerkelijke realisatie van deze waardevermeerdering wordt onmiskenbaar bewerkstelligd door de deelname van professionele partijen die risico's nemen bij de ontwikkeling en realisatie. Meestal betreft dit ontwikkelaars van vastgoed in de meest brede zin. Het verschil in looptijd tussen project- en gebiedsontwikkeling, en de wijze waarop waardevermeerdering wordt geïncasseerd, leidt soms tot een discrepantie in begrip tussen publieke en private partijen. Ontwikkelaars nemen alleen de krenten uit de pap is hierbij de veel gebezigde term in integrale gebiedsontwikkelingsprocessen. We hebben elkaar nodig zegt de vertegenwoordiger van de ontwikkelaars: Neprom.

De "natuurlijke" plaats van vastgoedontwikkelaars in de grond- en gebouwenmarkt is door de intrede van het proces van integrale gebiedsontwikkeling aan verandering onderhevig. Daar waar voorheen de ruimtevraag lag op de kwantitatieve productie middels een sterke overheidssturing, is sinds de implementatie van Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex, 1991) veel veranderd. De nadruk is steeds meer komen te liggen op een overheid die zich op haar kerntaken concentreert. Er wordt steeds meer gevraagd en overgelaten aan de markt. Samenwerking tussen publieke en private partijen wordt daarbij als panacee gezien. Als gevolg hiervan wordt het ontwikkelingsproces, en dan met name de initiatieffase en grondexploitatie, anders georganiseerd. Private partijen zijn veel eerder in het proces gaan participeren dan voorheen het geval was. Vanuit dit perspectief zijn andersoortige samenwerkingsvormen, en afspraken over de verdeling van risico's, taken en verantwoordelijkheden gemeengoed geworden.

In dit onderzoek staat de rol van de vastgoedontwikkelaar in stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen (hierna ook: sgo) centraal. Hierbij zijn drie aspecten belangrijk. Op de eerste plaats gaat het om de identiteit van de vastgoedontwikkelaar. In

dit kader is het vraagstuk belangrijk welke plaats en functie een ontwikkelaar inneemt in stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen. De verwachting is, zo leert ons de ervaring, dat deze rol zeer wisselend is, maar vanuit een eensluidende doelstelling operationeel is: het behalen van een goed rendement. Ten tweede wordt stilgestaan bij het rollenspel bij stedelijke gebiedsontwikkelingen, zoals bedoeld in de Vinex en aldus momenteel actueel is. Enerzijds wordt gekeken naar de inhoud van gebiedsontwikkeling, anderzijds wordt de organisatie van gebiedsontwikkeling geanalyseerd. Ten derde wordt vanuit een viertal casestudies de vraag gesteld hoe deze rolverdeling in de praktijk uitpakt en wat hiervan geleerd kan worden voor de (toekomstige) opgaven. In het bijzonder worden de succes- en faalfactoren beschouwd.

1.2 Aanleiding, theoretische en praktische achtergrond

Sinds het begin van de jaren negentig ondergaat de volkshuisvesting in Nederland een aantal grote veranderingen. De nota "Volkshuisvesting in de jaren negentig" (1989) van staatssecretaris Heerema heeft in zekere zin aan de basis gestaan in de ontwikkeling van meer marktwerking op de woningmarkt. Koop in plaats van huur werd het credo. In dit kader werden corporaties verzelfstandigd en objectsubsidies afgeschaft. In dezelfde periode werd de Vinex samengesteld en in 1991 geïmplementeerd. In de Vinex moest de bedoelde marktwerking een praktische uitwerking krijgen. Gemeenten werden in hun mogelijkheden beperkt om financiële risico's te lopen bij de ontwikkeling van nieuwe woongebieden. Het Rijk verstreekte simpelweg een lump sum met een prestatiecontract om de woningbouwopgave van ruim 800.000 nieuwe woningen in en rondom de grote steden voor de periode 1995-2015 uit te voeren. Halverwege de uitvoering van de Vinex-doelstelling kan worden geconcludeerd dat de financiële afhankelijkheid tussen publieke en private partijen is toegenomen. Private partijen hebben veel gronden verworven, omdat de gemeenten niet de middelen hiertoe hadden. De gronden zijn later in ruil voor een bouwclaim voor een veel lager bedrag aan gemeenten verkocht. Ook in de binnenstedelijke gebieden is te zien dat veelal wordt gedacht vanuit grondbezit. Met name deze laatste opgaven hebben een uitermate complex karakter. Dit tezamen met de veranderende maatschappelijke behoeften en een vraag naar andersoortige ruimtelijke, functionele en esthetische eisen, maken dat gebiedsontwikkeling in steeds sterkere mate vraagt om een integraal proces met publieke én private partijen. Of zoals het Ministerie van VROM verwoordt: in een aantal gevallen is samenwerking met private partijen bij een absolute voorwaarde om te komen tot gebiedsontwikkeling.¹

De vastgoedontwikkelaar heeft een bijzondere positie in de Nederlandse volkshuisvesting en ruimtelijke ordening. Het gaat om een vakgebied dat zich, parallel aan de ontwikkeling van professies als ruimtelijke ordening, bouw- en vastgoedeconomie, makelaardij en belegging gedurende de afgelopen decennia heeft geprofessionaliseerd. Hoewel vastgoedontwikkelaars elementair zijn in het proces, immers initiatieven worden genomen, concepten worden bedacht, en ontwikkel- en bouwprocessen moeten worden gefinancierd en gemanaged, worden zij vrijwel altijd geassocieerd met het verdienen van "ordinair veel" geld. Hoewel ontwikkelaars in veel processen hogelijk worden gewaardeerd, bestaat er altijd een spanningsveld, met aan de ene zijde de publieke sector en aan de andere zijde de private sector. Dit spanningsveld heeft soms de neiging om te polariseren: de idylle van het zorgen voor het publieke belang (de burger) als legitimatie voor het handelen van de gemeentelijke

¹ Ministerie van VROM (2005), Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, blz. 20.

overheid versus het veel geld verdienen over de rug van het publieke belang door ontwikkelaars. Tijdens de dagelijkse praktijk wordt dat soms pijnlijk duidelijk. Veelal wordt gevraagd naar de meerwaarde van een ontwikkelaar. Vaak ook worden de professionele state-of-the-art ontwikkelaars verward met de zogenoemde free riders op de Vinex-locaties die middels de verhandeling van grondposities daadwerkelijk veel hebben kunnen verdienen.² Echter, ontwikkelaars zijn in principe niet geïnteresseerd in grondposities, grond is immers een productiemiddel. Zoals elke ondernemer investeert een ontwikkelaar in continuïteit. Grond is de toegang tot de markt. Als gevolg van bovenstaande discussie ontstaat soms samenwerkingsvrees.

Aanleiding

Ook bij de opleiding Master City Developer (MCD) ontstonden tijdens de colleges prachtige discussies over deze polarisatie. In deze arena van verschillende achtergronden, belangen en ervaringen van de deelnemende cursisten ontstond het idee voor het schrijven van de voorliggende scriptie.

1.2.1 Theorie en ruimtelijk-economische perspectieven

Het is in de Nederlandse ruimtelijke ordening -in tegenstelling tot de Aziatische en vooral de Angelsaksische landen- niet gebruikelijk om macro-economische veranderingsprocessen te koppelen aan vraagstukken met betrekking tot de inrichting de ruimte. Het is onmiskenbaar dat de opkomst en ondergang van industrieën, en daarmee de opkomst en ondergang van bedrijven- en woonlocaties, met deze veranderingsprocessen samenhangt. In de Angelsaksische wetenschapstheorie worden veranderingen op macro-niveau vaak in verband gebracht met de golventheorie van Kondratieff.³ Hierin worden fluctuaties in de conjunctuur verklaard aan de hand van de lange golfbewegingen in de industrie. Op basis hiervan worden veranderingen in de ruimtebehoefte geconstateerd en vertaald naar ruimtelijk beleid.

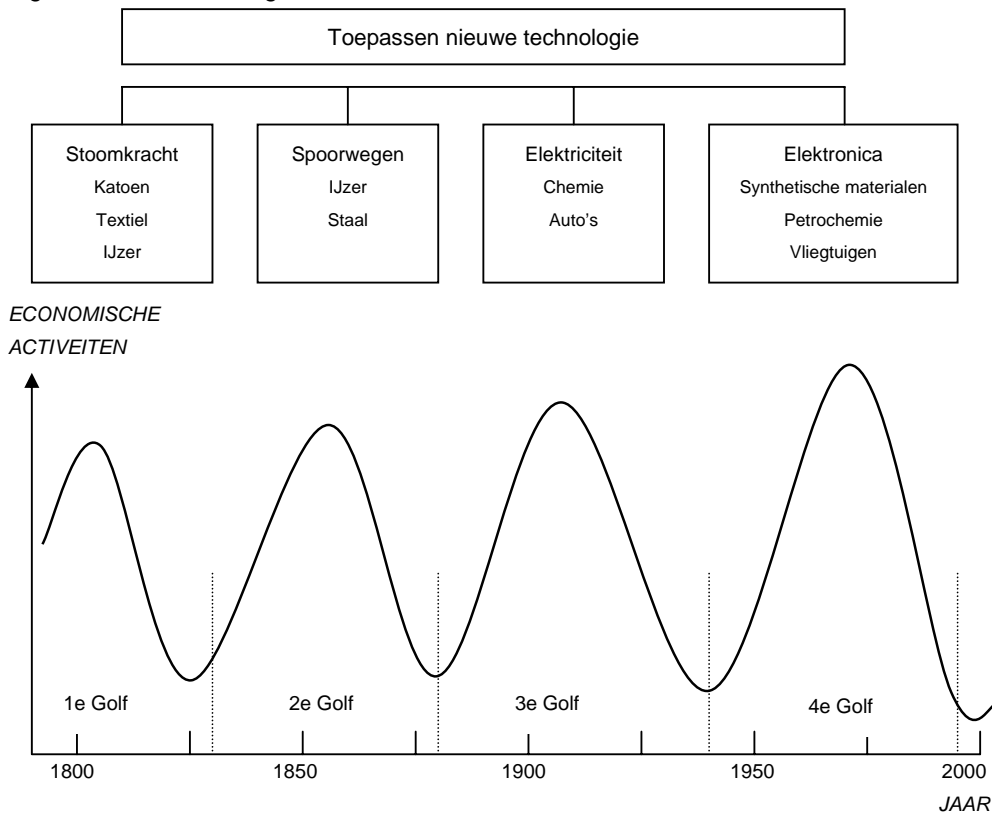
De Kondratieff-golven zijn vanaf het begin van de economische revolutie om de veertig tot vijftig jaar verschenen. Tot op heden heeft de westerse maatschappij vier golfbewegingen doorgemaakt. De vijfde Kondratieff-golf zal in de komende tijd verantwoordelijk zijn voor de verdere ontwikkeling van de technologische revolutie. Het gaat in deze golf in het bijzonder om de opkomst van de op hoogwaardige technologie georiënteerde industrieën, oftewel de high-tech industrieën. Het betreft industrieën waarover Morgan & Sayer (1988) hebben opgemerkt dat deze aan de basis staan van een grote hoeveelheid veranderingen in de industrie en voorts verantwoordelijk zijn voor de vorming van de mondiale economie. De vijfde Kondratieff-golf wordt door deskundigen (Leyden & Schwartz, 1998) verbonden aan vijf grote technologische ontwikkelingen, te weten: de personal computer (pc), de telecommunicatie, de biotechnologie, de nanotechnologie en energietechniek. De pc en telecommunicatie zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden en voeden over en weer de fenomenale groei van de informatietechnologie. Deze technologische revolutie maakt dat een wereldwijd

² Free riders zijn veelal partijen die grondposities hebben ingenomen om deze te verhandelen, dan wel zelf te ontwikkelen zonder dat men een bijdrage wenst te leveren aan het publieke belang (de inrichting van de openbare ruimte, de bovenwijkse infrastructuur en dergelijke). Naar schatting is "slechts" 4% van de gronden op Vinex-locaties in handen gekomen van deze grondhandelaars. Zie ook: Hoven (1999), blz. 27.

³ Hall (1981) in New Society, Healey & Ilbery (1990), blz. 14 tot en met 16, Castells & Hall (1994), blz. 235 en 236 en Leyden & Schwartz (1998) in Safe, blz. 26 e.v.

netwerk is ontstaan van aan elkaar gekoppelde centra van werken en wonen, kennis en financiën, recreatie en vermaak. Oude vertrouwde ruimtelijke structuren (spaces of places) veranderen en een nieuwe wetmatigheid ontstaat die niets meer hiermee te maken heeft. Deze nieuwe wereld is vooral georganiseerd rondom stromen van goederen, mensen en geld, en relatienetwerken (spaces of flows); een wereldomspannende ruimte van netwerken, die worden gekenmerkt door ogenblikkelijkheid, footlooseness, grenzeloosheid, openheid, ongekendheid, marktconformiteit en onbeheersbaarheid (Bruil e.a, 2004).

Figuur 1.1: Kondratieff-golven van economische activiteiten



Bron: Dicken in Atzema & Wever (1994)

In een netwerksamenleving ontstaan nieuwe fysiek-ruimtelijke samenhangen; een netwerk van verbonden knooppunten. De maatschappij wordt niet meer bepaald door de gedeelte ruimte, maar door verbindingen die een individuele actor (bedrijf, persoon of instelling) heeft met plekken, personen en activiteiten elders. De in de wetenschap benoemde begrippen als stedelijk veld, edge city en netwerkstad verwijzen in dit verband naar een nieuwe werkelijkheid, zonder dat deze goed te doorgronden is. Door het gebruik van netwerken blijft een stedelijke leefwijze niet langer beperkt tot de materiële omgeving van de stad, en aangezien mensen niet verbonden zijn aan een bepaalde plek, winnen plekken juist weer aan betekenis als middel om de leefstijl of identiteit vorm te geven. In een wereldomvattende maatschappij, die steeds gelijkvormiger wordt, wordt het bedrukken van kwaliteitsverschillen steeds belangrijker in de concurrentiestrijd tussen steden. Dit impliceert dat de stad als eenduidig fenomeen

niet meer bestaat. Een begrip stedelijkheid komt in toenemende mate onder druk te staan. Daar waar stad staat voor bebouwingsdichtheid, staat stedelijkheid voor dichtheid van sociaal-culturele relaties en intermenselijke betrekkingen. De vraag is in hoeverre stedelijkheid nog te koppelen is aan de stad (Bruil e.a., 2004). Het is vanuit dit perspectief een terechte vraag in hoeverre traditionele instrumenten van de beleidsmaker (en stedenbouwer) nog toereikend zijn om te ordenen. Of zoals De Vries (2003) stelt dat er sprake momenteel sprake is van een richtingloze ruimtelijke ordening. Een lacune die dient te worden opgevuld.

1.2.2 Vastgoedontwikkeling en ruimtelijk beleid

Er bestaat een nauwe relatie tussen de doelstellingen van het ruimtelijke beleid en vastgoedinvesteringen. Tussen beleidswensen en de vastgoedinvesteringen zit echter de markt. Voor de beleidsmakers is het de vraag of maatschappelijke doelstellingen binnen het gestelde kader realiseerbaar zijn. Voor de vastgoedontwikkelaar is van belang of hij binnen de kaders van het ruimtelijke beleid de vraag naar vastgoed optimaal weet te bedienen. Sinds de jaren zestig staat de beheersing van de suburbanisatie centraal in het ruimtelijk beleid. Hoe moeilijk het is om beleid en markt te combineren blijkt uit het gegeven dat bijna de helft van alle woningen die na 1970 zijn gebouwd in de kleinere gemeenten in en buiten de Randstad zijn gerealiseerd. Dit zegt veel over de feitelijke sturingsmogelijkheden van de overheid en over de kracht van de markt. Een restrictief beleid is mislukt stelt Hoven (1999). Hoewel deze stellingname stevig is te noemen, immers de spreiding had zich waarschijnlijk zonder restrictief beleid veel sterker afgetekend, zit er een kern van waarheid in.

In paragraaf 1.2.1 is duidelijk geworden dat de maatschappelijke vraag als gevolg van economische ontwikkeling en de implementatie van technologische mogelijkheden zeer sterk aan het veranderen is. Vanuit dit perspectief wordt wonen steeds meer een consumptieproduct in plaats van een merit good. Kwaliteit, vrijheid van keuze en ruimte zijn steeds vaker bepalende vraagfactoren. Het beleidsvoornemen vanuit de Vinex om tot een economische versterking van het Nederlands vestigingsklimaat te komen, is niet alleen gebaat bij uitgroei van de mainports en de creatie van nieuwe werkgebieden. Ook de aanleg van woongebieden die passend zijn bij de marktvraag, is een opgave die hierbij hoort. Het is de vraag of dit voldoende kan worden gerealiseerd. Buiten een deel van de grondverwerving is de gemeentelijke regierol is namelijk nog geheel in tact. Van stedenbouwkundig plan tot het vaststellen van de verkoopprijzen is de gemeente bepalend. De vraag is of deze traditionele werkwijze nog passend is in de huidige maatschappelijke context en het benodigde rollenspel bij gebiedsontwikkeling.

1.2.3 Samenwerking bij gebiedsontwikkeling

Om gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren, is een samenwerking tussen publieke en private partijen steeds actueler geworden. Overheden zijn er inmiddels van overtuigd geraakt dat samenwerking zelfs een voorwaarde is om gebiedsontwikkeling vorm te kunnen geven. In dit perspectief is publiek-private samenwerking (PPS), een organisatorisch verband tussen de (lokale) overheid en private partijen dat een gezamenlijke ontwikkeling (en realisatie) van projecten of een gebied tot doel heeft, een algemeen geaccepteerd instrument ter verwezenlijking van de uitvoering van het ruimtelijke beleid. Vroegtijdige betrokkenheid van private partijen leidt tot een grotere beschikbaarheid van kennis en creativiteit en tot een versneld zicht op de uitvoerbaarheid van ideeën. Het Ministerie van VROM (2005) stelt zelfs in haar

tussenrapportage gebiedsontwikkeling, dat zonder de inzet van private partijen vele projecten het stadium van uitvoering nog niet hadden bereikt. De mededingingswet en de ruis rondom de bouwfraude zijn momenteel echter vertragende factoren.

PPS gaat uit van gemeenschappelijke doelen en belangen, waarbinnen de partijen zoveel mogelijk in staat moeten zijn om hun eigen doelen en belangen eveneens te verwezenlijken. De discussie omtrent PPS heeft zich lange tijd gericht op de betrokkenheid van private partijen in de (co)financiering van projecten, en in de meeste gevallen werd gesproken over gedwongen samenwerking (vanwege het grondbezit van marktpartijen). De laatste jaren is meer aandacht gekomen voor de meerwaarde die in een project bereikt kan worden door samenwerking. Deze meerwaarde ontstaat door te streven naar een hogere kwaliteit, een sterkere samenhang in het project en de verevening van de kosten van projectonderdelen die onvoldoende cash-flow genereren, maar die wel een indirecte bijdrage leveren aan de totale cash-flow van de ontwikkeling.⁴ Een evenwichtige verdeling tussen de beheersing van de risico's en het voeren van de regie is waar het om gaat bij PPS. De tegenstrijdigheid in doelen en belangen zal in de toekomst verder vervagen is de verwachting van deskundigen.

1.3 Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag die in dit onderzoek naar het rollenspel bij gebiedsontwikkeling wordt gehanteerd, luidt als volgt:

In hoeverre en op welke wijze spelen vastgoedontwikkelaars een rol in stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen en hoe verhoudt zich dat tot de toenemende vraag naar meer marktwerking door de rijksoverheid?

De centrale onderzoeksvraag is onder te verdelen in vijf deelvragen. De beantwoording van deze vijf deelvragen moet stapsgewijs tot een antwoord leiden op de centrale onderzoeksvraag. De volgende deelvragen worden gesteld:

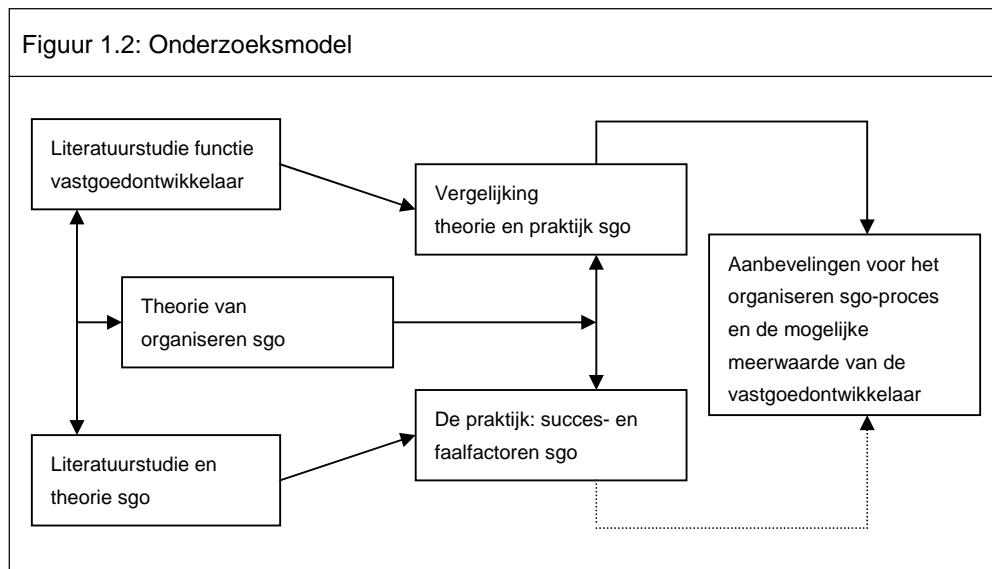
1. Wat is een vastgoedontwikkelaar, hoe ziet het ontwikkelingsproces er uit en welke doelstelling heeft een ontwikkelaar in relatie tot gebiedsontwikkeling?
2. Wat is stedelijke gebiedsontwikkeling, welke vormen van gebiedsontwikkeling zijn te onderscheiden en wat is de opgave voor het komende decennium?
3. Op welke wijze wordt stedelijke gebiedsontwikkeling georganiseerd, welke partijen spelen een rol en welke risico's kunnen worden benoemd?
4. Hoe verloopt het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces in de praktijk, wat is de rol en functie van vastgoedontwikkelaars in dit proces en welke succes- en faalfactoren kunnen worden benoemd?
5. Welk inzicht levert de vergelijking op tussen theorie en praktijk in stedelijke gebiedsontwikkeling in termen van succes- en faalfactoren en welke waarde levert de vastgoedontwikkelaar hierin?

⁴ NEI (1997), blz. 1 e.v.

1.4 Onderzoeksoopzet, -model en -beperkingen

De beantwoording van de deelvragen is voornamelijk gebaseerd op literatuuronderzoek en diverse interviews met vastgoeddeskundigen en beleidsmakers. Verder is gebruik gemaakt van de resultaten die zijn verkregen uit het bestuderen van een viertal casestudies. Het onderzoek biedt voornamelijk een kwalitatief inzicht in de werking van het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces en de rol van de vastgoedontwikkelaar daarin. Het onderzoek is gericht op de woningmarkt. Daarnaast is het onderzoek met name gericht op de beginfasen (initiatief en haalbaarheid) van gebiedsontwikkeling omdat stakeholders elkaar in dat stadium het meest frequent tegenkomen door de toegenomen complexiteit van de ontwikkelingsprocessen.

Om tot beantwoording van de centrale onderzoeksvraag en de gestelde deelvragen te komen dienen een aantal stappen te worden genomen. De stappen zijn in het onderstaande onderzoeksmodel (figuur 1.2) geschematiseerd.



Voor de literatuurstudie naar de inhoud van het vakgebied vastgoedontwikkeling en de stedelijke gebiedsontwikkeling (vorm, beleid en opgave) zijn diverse publicaties van Neprom, Akro Consult en het collegedictaat van de opleiding MCD, met name van Jan van 't Verlaat, zeer handzaam gebleken. Daarnaast is de publicatie "Integrale gebiedsontwikkeling" (Bruil e.a., 2004) regelmatig als naslagwerk gebruikt. Voor de organisatie van gebiedsontwikkeling is frequent gebruik gemaakt van de diverse publicaties van het Ministerie van VROM en Financiën. Voor de casestudies is gebruik gemaakt van actuele gegevens, verkregen van betrokken stakeholders en zijn diverse beleidsstukken, planvisies, masterplannen en dergelijke geraadpleegd.

Beperkende factoren bij het onderzoek zijn tweeledig. Op de eerste plaats is het moeilijk om los te denken van traditionele kaders, ofwel: bestaande structuren. Deze structuren functioneren reeds decennia, zijn zichtbaar in de organisatie van de publieke en private partijen en zit bij veel personen in de genen. Het kan zijn dat de interviews hierdoor enigszins gekleurd zijn. Ten tweede verandert de maatschappij zeer snel als gevolg van

technologische mogelijkheden. Informatiestromen worden steeds toegankelijker waardoor kennis en kunde gemeengoed wordt. Wat voor invloed dit zal hebben op gebiedsontwikkeling en haar stakeholders is moeilijk te overzien. Het is een feit dat traditionele ondoorzichtige processen al veel transparanter zijn dan voorheen.

1.5 Opbouw van het onderzoek

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de vastgoedontwikkelaar. De vraag wordt beantwoord wat een vastgoedontwikkelaar is, wat zijn meerwaarde is, hoe het vakgebied zich heeft ontwikkeld en hoe zijn proces in elkaar steekt. Ten slotte wordt afgesloten met een omschrijving van de state-of-the-art ontwikkelaar.

In de hoofdstukken 3 en 4 wordt de organisatie van het gebiedsontwikkelingsproces beschouwd. De vraag wordt beantwoord wat gebiedsontwikkeling is, hoe het proces verloopt, welke partijen in welke fasen van het proces zijn betrokken, wat de omvang van de gebiedsontwikkelingsopgave is en hoe de verdeling van risico's plaatsvindt.

In de hoofdstukken 5 en 6 wordt aan de hand van een viertal casestudies nagegaan hoe in de praktijk gebiedsontwikkelingsprocessen verlopen en welke lessen hieruit kunnen worden geleerd. Hoe de keuze voor de casestudies is gemaakt en op welke wijze de casestudies worden geanalyseerd wordt allereerst toegelicht. Vervolgens worden diverse aspecten belicht en wordt met name de rol van de ontwikkelaar bekeken. Aan de hand van succes- en faalfactoren worden lessen geleerd.

Tot slot wordt in hoofdstuk 7 afgesloten met conclusies en aanbevelingen. De centrale onderzoeksvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord.

2. VASTGOEDONTWIKKELING: DE INHOUD VAN EEN VAKGEBIED

Het vakgebied vastgoedontwikkeling is specifiek. Een ontwikkelaar ontwikkelt voor eigen rekening en risico vastgoedprojecten voor de markt. Het gaat derhalve om de ontwikkeling van nieuwe projecten en het herontwikkelen van delen van de bestaande voorraad. De context waarbinnen de ontwikkelaar opereert wordt in belangrijk mate bepaald door marktontwikkelingen en door ontwikkelingen in het overheidsbeleid. In het voorliggende hoofdstuk wordt in vogelvlucht stilgestaan bij het vakgebied. De vraag wat vastgoedontwikkeling is wordt allereerst beantwoord. Daarna wordt ingegaan op het ontstaan en de evolutie van het vakgebied. Hierna wordt stilgestaan bij de verschillende verschijningsvormen van ontwikkelaars. Tot slot wordt afgesloten met een omschrijving van een state-of-the-art vastgoedontwikkelaar.

2.1 Wat is vastgoedontwikkeling?⁵

De vastgoedontwikkelaar houdt zich bezig met het toevoegen van vastgoed aan de voorraad en met de herontwikkeling van een deel van die voorraad. Onder vastgoed wordt begrepen: de gebouwen en de grond waarop de gebouwen staan. De vastgoedontwikkelaar investeert in de ontwikkeling en realisatie van vastgoedprojecten voor de markt. Dat kunnen woningen zijn, kantoren, bedrijfshallen, winkels, recreatief vastgoed of een combinatie daarvan. Het komt ook voor dat vastgoedontwikkelaars andersoortige vastgoedprojecten met een niet-commerciële insteek ontwikkelen. Hierbij wordt echter in opdracht van een afnemer, veelal de overheid, gewerkt. Het gaat bijvoorbeeld om bibliotheken, gemeentehuizen of scholen. Vastgoedontwikkelaars ontwikkelen zowel in als buiten het bestaand stedelijk gebied.

Vaak is het de vraag wat de toegevoegde waarde van een vastgoedontwikkelaar is. De Neprom (2000) benoemt in haar jubileumpublicatie de waarde van een ontwikkelaar aan de hand van een aantal aspecten:

- een vastgoedontwikkelaar is bereid en in staat om te investeren in het gehele proces van vastgoedontwikkeling en realisatie;
- een vastgoedontwikkelaar is in staat om de vraag naar vastgoed in kwantitatieve en kwalitatieve zin op te sporen;
- een vastgoedontwikkelaar is in staat om haar marktkennis om te zetten in gevraagde en haalbare vastgoedconcepten;
- een vastgoedontwikkelaar draagt gedurende het gehele proces het financiële risico, tot het moment van verkoop of verhuur van het vastgoed;
- een vastgoedontwikkelaar neemt de managementtaak op zich en stuurt het proces aan binnen de randvoorwaarden tijd en geld.

Als een project goed wordt ontwikkeld en de realisatie (afzet) verloopt voorspoedig, dan verdient de ontwikkelaar zijn premie Winst & Risico (W&R). Veelal bedraagt deze winstpremie 7% over het projectresultaat. Als het proces minder voorspoedig verloopt, dan verdwijnt de winst en wordt ingeteerd op de W&R premie, dat wil zeggen dan is de premie een risicodekking geworden. In hele slechte tijden bestaat het risico dat een vastgoedontwikkelaar verlies draait op zijn project.

⁵ Neprom (2000), blz. 27 t/m 32.

Het proces van vastgoedontwikkeling is altijd locatiespecifiek. Elke ontwikkeling is anders. De opgave verschilt telkenmale, de samenstelling van de partners is anders en de omgevingsfactoren zijn iedere keer weer nieuw. Desondanks kan het proces van vastgoedontwikkeling worden ingedeeld in een aantal kenmerkende fasen, die zich (in een dynamische omgeving) op de een of andere manier voordoen.

Het gaat hierbij om de volgende fasen⁶:

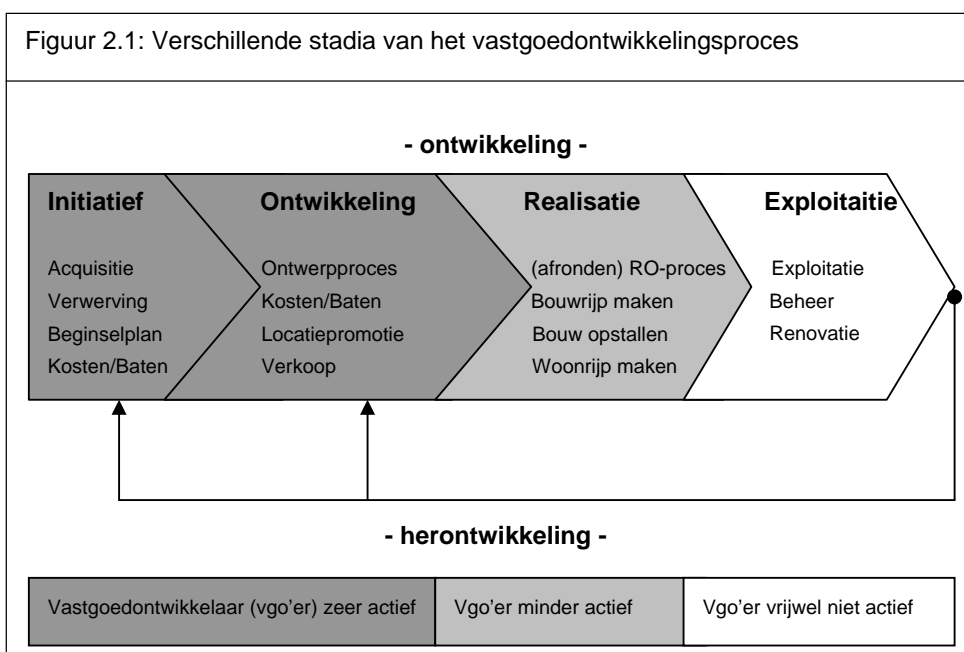
- **acquisitie en verwerving:** een vastgoedontwikkelaar zal mogelijkheden opsporen om tot vastgoedontwikkeling te kunnen overgaan. Hiertoe zal een ontwikkelaar nauwlettend de gemeentelijke planvorming volgen en indien een mogelijkheid zich voordoet gronden en opstallen verwerven. Tevens zal een ontwikkelaar meedoen aan door overheden uitgeschreven competities;
- **initiatiefase:** zodra een ontwikkelingsmogelijkheid zich aandoeft, zal een vastgoedontwikkelaar een beginselplan opstellen en dit plan zowel markttechnisch als financieel toetsen. Ziet een ontwikkeling er veelbelovend uit, dan zal de volgende fase worden opgestart. Zo niet, dan stopt het initiatief;
- **ontwikkelingsfase:** deze fase wordt ook wel de haalbaarheidsfase genoemd. In deze fase wordt het project ontwikkeld, waarbij een markt- en doelgroepenanalyse leidend zal zijn. Voor wie wordt het gedaan en hoe dient een product er uit te zien zijn voorafgaande aan het ontwerpproces te beantwoorden vragen. Raming van kosten en opbrengsten, tezamen met het doorlopen van de ruimtelijke ordeningsprocedures zijn hoofdzaken;
- **verkoopfase:** voordat een vastgoedontwikkelaar de bouw opstart van haar vastgoedprojecten zal zij haar producten deels willen verkopen. Deze voorverkoop is een vorm van risicobeheersing. Na het behalen van een aanzienlijk percentage voorverkoop c.q. voorverhuur zal de bouw worden aangevangen. Indien blijkt dat een plan niet in de markt aanslaat, dan zal een vastgoedontwikkelaar over gaan tot herontwikkeling;
- **realisatiefase:** bij het voorspoedig verlopen van de vorige fase, zal een ontwikkelaar een bouwer selecteren om een project te realiseren. Veelal wordt hiertoe een project aanbesteed. De partij met de meest gunstige prijs krijgt het project gegund. Ontwikkelaars werken steeds vaker met een gescheiden koop-aannemingsovereenkomst.⁷ Soms, meestal bij complexe projecten of gebiedsontwikkelingen, wordt in bouwteam gewerkt. Hiertoe is reeds tijdens de ontwikkelingsfase een bouwer gecontracteerd;
- **exploitatie en beheerfase:** in de meeste gevallen eindigt de betrokkenheid van een vastgoedontwikkelaar zodra het vastgoed is verkocht en opgeleverd. Een ontwikkelaar is aldus niet geïnteresseerd in een langdurige exploitatie van vastgoed. Deze fase loopt vaak vele jaren door. Het komt overigens wel voor dat een ontwikkelaar participeert in deze fase. Bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van Business Parken is de ontwikkelaar veelal exploitant, te denken aan

⁶ Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de verschillende fasen paragraaf 4.3. Hierin zijn de verschillende fasen beschreven van een gebiedsontwikkeling. Deze komen op hoofdlijnen overeen met het proces dat een vastgoedontwikkelaar doorloopt om grond en opstallen te realiseren.

⁷ Een gescheiden koop-aannemingsovereenkomst houdt in dat een vastgoedontwikkelaar haar project direct na (een gedeeltelijke) verkoop verkoopt aan een bouwer. De bouwer neemt dan het verdere verkooprisico over en bouwt voor eigen rekening en risico.

facility management en parkmanagement.⁸ De ontwikkelaar opereert dan meer als een gebiedsontwikkelaar met een langjarige participatie. De doelstelling is dan het bereiken van een zo hoog mogelijke beleggingswaarde.

Aldus kan een vastgoedontwikkelaar worden omschreven als een ondernemer in grond en opstalontwikkeling. Hiertoe neemt een ontwikkelaar het ondernemersrisico. Een ontwikkelaar doet immers voorinvesteringen en draag het afzetrisico. De vastgoedmarkt kent een langdurige ontwikkeling en kostbaar realisatie proces. Bij vastgoedontwikkeling is kansenmanagement en risicoreductie door een goed management een logisch gegeven. Financiële middelen kunnen maar één keer worden ingezet. Een ontwikkelaar verkeert daarmee telkenmale in het spanningsveld van liquiditeit en solvabiliteit.



2.2 Het ontstaan en de evolutie van een vakgebied⁹

De naamsaanduiding vastgoedontwikkelaar (ook wel: projectontwikkelaar) is overgewaaid vanuit de Angelsaksische landen. Het woord is een directe vertaling van het Engelse woord “real estate developer” oftewel “vastgoedontwikkelaar”. Reeds rond 1850 kwam het vakgebied vastgoedontwikkeling in zwang in Groot-Brittannië. Vanaf deze datum konden ontwikkelaars krediet verkrijgen bij verzekeringsmaatschappijen en bouwden deze maatschappijen zelf aan vastgoedportefeuilles. Als gevolg van technologische ontwikkelingen kon steeds hoger en seriematiger worden gebouwd. Dit heeft het vakgebied een grote impuls gegeven. Vastgoedontwikkelaars zijn in de Angelsaksische landen veelal initiatiefnemer voor gebiedsontwikkelingen. De overheid is veel meer regulerende en stimulerende partij dan initiatiefnemer of deelnemer.¹⁰ Het

⁸ Tol (1998), blz. 75 e.v.

⁹ Neprom (2000), blz. 32 e.v.

¹⁰ Collegedictaat Bouw- en Vastgoedeconomie (1994).

is gewoon om samen te werken bij gebiedsontwikkeling. De Angelsaksische landen zijn de bakermat van publiek-private samenwerking (pps).

Door de relatief grote invloed van gemeenten en door de rol van woningcorporaties heeft het werkterrein van de vastgoedontwikkelaar zich in Nederland anders ontwikkeld dan in de Angelsaksische landen. Vanaf het begin van de vorige eeuw zien we initiatieven van particulieren en ondernemingen om aan stadsontwikkeling te doen. Er werden stratenplannen vervaardigd op braakliggende (verworven) gronden. Deze terreinen werden vervolgens ontwikkeld en er vond een overdracht van het openbare gebied aan de gemeenten plaats. Sinds de invoering van de woningwet in 1901 zijn de gemeenten echter zelf verplicht om uitbreidingsplannen te maken en bouwverordeningen op te stellen. Hiermee verkreeg de overheid grip op de stadsontwikkeling. Pas in vijftiger jaren ontwikkelt het vakgebied zich tot een vorm zoals we dat nu kennen. In deze periode is bijvoorbeeld het winkelcentrum in de Lijnbaan in Rotterdam middels een publiek-private samenwerking tot stand gekomen.

De opkomst van het vakgebied vastgoedontwikkeling in de jaren zestig is een voortzetting en een verbreding van de grote rol die particuliere investeerders voor de Tweede Wereldoorlog hadden. De intensieve overheidsbemoeienis in de periode 1945-1990 heeft het vakgebied danig beïnvloed. In de jaren zestig was sprake van een sterke economische groei en een grote behoefte aan bouwproductie. De toenemende welvaart zorgde voor een grote vraag naar nieuwe winkelvoorzieningen. De opkomst van de dienstensector zorgde voor een toenemende vraag naar kantoren. De vergroting van de vraag viel samen met technologische ontwikkelingen en de schaalvergroting van de projecten. Het bouwen werd minder een hoofdactiviteit en is onderdeel geworden van een proces dat voorafgegaan wordt door de haalbaarheids- en ontwerpfase, en gevolgd wordt door de exploitatiefase. Er ontstond een behoefte aan partijen die de stappen in het proces konden coördineren en integreren: de vastgoedontwikkelaar.

Het vakgebied ontwikkelt zich hierna snel. In het begin wordt veel kennis en kunde verkregen vanuit het buitenland (met name onderzoeksmethodieken). Gemeenten ontvangen ontwikkelaars met open armen. Ontwikkelaars brengen de investeringsbereidheid en de kennis die nodig is om nieuwe wijken en zakelijke centra te ontwikkelen. Aan het begin van de jaren zeventig verandert het klimaat voor ontwikkelaars snel. Rentestanden lopen snel op. Om bouwproductie zeker te stellen gaan veel ondernemingen over tot het verwerven van gronden. Gemeenten vinden het echter niet prettig, dat private ondernemingen veel grondbezit hebben. In economische zin drukt de hoge financieringslast van gronden op rente het resultaat. Dit zorgt voor faillissementen. Pas vanaf halverwege de jaren tachtig treedt het herstel van de vastgoedmarkt langzaam in. Het vakgebied wordt vanaf dan in sterke mate geprofessionaliseerd en ontwikkelaars worden een gewaardeerd pps-partner.

2.3 Op de drempel van een nieuwe identiteit?

Het is een opvallend gegeven, dat ondanks de verregaande professionalisering en de acceptatie van het vakgebied projectontwikkeling er met wisselende ogen naar ontwikkelaars wordt gekeken. Neprom (2000) constateert dat het vakgebied nog immer leidt aan een imago probleem. Daar waar in de jaren vijftig en zestig ontwikkelaars als investeerder en risiconemer in ruimtelijke ontwikkeling werden gewaardeerd, werd dat in de jaren zeventig als gevolg van de strategische inname van grote grondposities totaal

anders. Overheden beschouwden het als lastig dat ontwikkelaars de ruimtelijke ontwikkeling mede wensten te bepalen, hetgeen resulteerde in een schaakspel waarbij overheden in enkele gevallen om het bezit van ontwikkelaars heen planden.

Met het verschijnen van de Vinex trad een ander tijdperk in. Als gevolg van deze nota worden een aantal veranderingen in het vakgebied projectontwikkeling versterkt. De overheid beperkt zich, zoals in hoofdstuk 1 reeds is beschreven, tot de hoofdlijnen van het beleid. Het accent van het beleid ligt op de versterking van de stedelijke gebieden en economische regio's rond Schiphol en Rotterdam. De uitvoering wordt in handen gelegd bij de lagere overheden. Daartoe worden Vinex-uitvoeringsconvenanten afgesloten. Hierin leggen de lagere overheden zich vast op prestatieafspraken met het Rijk. Deze afspraken betreffen voornamelijk woningbouwafspraken. Private partijen worden met name door het Rijk gestimuleerd het voortouw te nemen.

Als gevolg van de uitvoering van de Vinex is bij ontwikkelaars een forse schaalvergroting opgetreden, zowel op het niveau van projecten als van de organisaties. Er is in grote getale gronden ingekocht. Daarnaast is steeds meer oog gekomen voor maatschappelijke vraagstukken. Het is voor (de grote professionele) ontwikkelaars al lang geen vraagstuk meer of er met overheden en andere partijen moet worden samengewerkt. Het sluiten van pps-contracten is aan de orde van de dag en zonder meer wordt geaccepteerd dat verworven gronden voor veel lagere prijzen in de grondexploitatie dienen worden ingebracht dan de verwervingsprijs was. Langjarige afsprakenkaders met afname- en bouwverplichtingen zijn gewoon geworden.

Desondanks wordt vandaag de dag met wisselende inzichten gesproken over samenwerkingstrajecten bij gebiedsontwikkeling. De discussie zwabbert van discussies over grondspeculatie tot bouwfraudes en van toelatingsplanologie tot de richtingsloze ruimtelijk ordening (zie verder hoofdstuk 3).¹¹ De discussie wordt aldus van twee zijden gevoed: het blijvende imago-probleem van ontwikkelaars versus de zoektocht van de overheid naar een nieuwe vorm van ruimtelijk beleid. Toch lijkt het vakgebied vastgoedontwikkeling op de drempel te staan van een nieuwe identiteit. Meer dan ooit tevoren heerst het besef dat maatschappelijke ontwikkelingen niet langer vragen om een statisch maar dynamisch gebiedsontwikkelingsproces.

Vastgoedontwikkelaars worden steeds meer ondernemingen waar, naast de core business, een grote kennis beschikbaar is van maatschappelijke processen. Als aanbieder van vastgoed is een ontwikkelaar uitermate gebaat bij een grote kennis van de markt. Hierbij staat niet alleen het product (woning, winkel, kantoor, et cetera) centraal, maar ook de positionering van dit product in de leefomgeving wordt steeds belangrijker. In dit verband zijn kwaliteitsaspecten als de inrichting van de openbare ruimte en architectuur een vanzelfsprekendheid geworden. Om sociale en economische meerwaarde te kunnen creëren is een optimale samenwerking noodzakelijk. De vakgebieden, publiek en privaat, raken steeds meer met elkaar verweven.

Kortom, een ouderwetse, ietwat vijandige, houding ten opzichte van ontwikkelaars is zinloos geworden. De state-of-the-art ontwikkelaars zijn allang niet meer te vergelijken met de "ordinair veel geld verdiende" ondernemers uit vorige decennia. Rendement

¹¹ Vries, J. de (2003), in *Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening*, blz. 6 t/m 9.

behalen is een hoofdtaak van ontwikkelaars en dat wordt hen vaak nog steeds kwalijk genomen. Inmiddels zou deze discussie voorbij moeten zijn. Niet alleen ontwikkelaars verdienen aan gebiedsontwikkeling; ook corporaties, banken en overheden zelf zijn gebaat bij succesvolle ontwikkelingen. Het succes zit veelal in het herkennen van de juiste samenwerkingspartner en -vorm een adequate organisatie van het proces, waarbij optimaal wordt ingespeeld op de maatschappelijke vraag.

2.4 Verschijningsvormen van ontwikkelaars

Het vakgebied van vastgoedontwikkeling wordt door een grote hoeveelheid van partijen beoefend. Dit maakt het voor publieke partijen en andere partijen soms wel eens lastig om de ware identiteit van een ontwikkelaar te herkennen. Doch het goed beschouwen van een partij op haar kernkwaliteiten is uitermate belangrijk. Gebiedsontwikkelingen omvatten namelijk een zeer grote tijdspanne. Om tot een optimaal resultaat te komen, is het belangrijk dat partijen elkaar gemakkelijk weten te vinden. Ervaringen op bijvoorbeeld de Stationslocatie in 's Hertogenbosch (Bruil e.a., 2004) leren ons dat een beperking van het aantal samenwerkende partijen, een open houding naar elkaar en respect voor elkaars vakgebied tot een zeer succesvolle ontwikkeling kan leiden. Hier is door een harmonieuze samenwerking een optimale synergie tussen de partijen bereikt. Uiteraard mag hier niet de houding van de gemeenteraad (het verlenen van mandaat) en de (stille) diplomatie van de ambtenaren worden vergeten.

Het is opvallend dat er voorafgaande aan een gebiedsontwikkeling weinig wordt stilgestaan bij de identiteit van ontwikkelende partijen. Buiten het gegeven van grondposities, waardoor een samenwerking soms gedwongen moet worden vormgegeven, staat het publieke partijen in principe vrij om tot een selectie van een geschikte partner te komen. Veelal gebeurt dit echter op een geïnstitutionaliseerde wijze. Een middel hiertoe is een "open" competitie waar ontwikkelende partijen worden uitgenodigd om een plan met grondbieding te maken voor een bepaald gebied. De afweging kwaliteit en geld leidt dan de keuze voor een vastgoedontwikkelaar. Dit betekent dat de partij die het meeste geld biedt en/of de hoogste plankwaliteit heeft het project mag ontwikkelen. Een gerichte keuze gericht op de werkelijke kernwaarde of de aanwezigheid van proceskennis wordt vaak niet gemaakt. Er ontstaat daardoor gemakkelijk een discrepantie tussen wens en werkelijk.¹²

Op hoofdlijnen laat de identiteit van vastgoedontwikkelaars zich -in het perspectief van stedelijke gebiedsontwikkeling- als volgt karakteriseren:

- Ontwikkelende bouwers. Bouwers hebben vaak een bedrijfsonderdeel dat zich met vastgoedontwikkeling bezig houdt. Dit bedrijfsonderdeel heeft primair de voeding van het moederbedrijf -de bouwer- als doelstelling. Een bouwer moet liquide zijn omdat bouwen een kapitaalintensieve bedrijfstak is. Dit betekent dat een bouwer qua vastgoedontwikkeling een korte omloopsnelheid na zal streven en het investeringsniveau zo laag mogelijk zal houden. Dit kan betekenen dat langjarige investeringen in gebiedsontwikkeling soms worden vermeden. Als

¹² Er zijn overigens wel steeds meer adviesbureaus betrokken bij selecties van marktpartijen. Deze bureaus werken vaak met voorselecties op basis waarvan, in nauw overleg met de publieke partij, een aantal partijen specifiek voor een competitie worden uitgenodigd. De benodigde kennis en kunde (projecthistorie, financiële draagkracht, bemensing, et cetera) voor een project zijn dan leidend voor de uitnodiging van een partij.

- voorbeelden kunnen BAM, Heijmans en Ballast Nedam worden genoemd;
- Ontwikkelingsbedrijven gelieerd aan woningcorporaties. Sinds het begin van de jaren negentig, waarbij de woningcorporaties in sterke mate middels de bruteringsoperatie financieel zijn verzelfstandigd, zijn zij aan projectontwikkeling gaan doen. Corporaties dienen hun eigen broek op te houden en een methode hiertoe is het zelfstandig ontwikkelen van projecten voor de markt. Corporaties zijn relatief onervaren, maar hebben zeer zeker een lange termijn doelstelling. Als voorbeelden kunnen De Principaal, Vestia en Kristal worden genoemd;
- Vastgoedontwikkelaar gelieerd aan financiële instellingen. Het is een gegeven dat bancaire instellingen het vak vastgoedontwikkeling interessant vinden. Daar waar voorheen veel krediet werd verschaft aan ontwikkelaars, participeren steeds meer banken zelf in het vakgebied. Aan banken verbonden ontwikkelaars hebben een relatief groot investeringskapitaal met een lange termijn horizon tot hun beschikking. Daardoor zijn zij een betrouwbare partij. Banken kennen echter ook een zeer sterk risicomijdend gedrag. Als voorbeelden gelden ING Real Estate, Bouwfonds MAB en Rabo Vastgoed;
- Onafhankelijke vastgoedontwikkelaars. De onafhankelijke ontwikkelaars zijn all round ontwikkelaars die niet verbonden zijn aan een bouwer, corporatie, bank of andere partij. Er is in Nederland een tendens dat deze ontwikkelaars steeds vaker door andere partijen worden overgenomen. Onafhankelijke ontwikkelaars worden gekenmerkt door een grote ondernemerszin en conceptuele kracht. Sommige van deze ontwikkelaars hebben een eigen grondbank. Dit kenmerk maakt dat deze partijen een interessante samenwerkingspartner kunnen zijn. Als voorbeelden kunnen AM, Blauwhoed en Johan Matser worden genoemd;
- Particuliere ontwikkelaars. Er zijn veel kleinere ontwikkelaars gericht op een specialisme. Dit specialisme kan bestaan uit de ontwikkelingen van kleinschalige woningbouw, supermarkten, bedrijfshallen of niet-commerciële voorzieningen. Ook gaat het om ondernemingen die voortkomen uit adviesbureaus of een spin off zijn van de grotere ontwikkelaars. Deze ondernemingen zijn zeer goed in staat om strategische posities in te nemen of ontwikkelingen te initiëren. Voor integrale gebiedsontwikkeling zijn zij geen partner. Hierbij kan gedacht worden aan Modulus, Forward Business Parks en KJD Projectontwikkeling.

Over het algemeen kan worden gesteld dat niet alle vastgoedontwikkelaars geschikte partners zijn in stedelijke gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars die tot de corporaties en bancaire instellingen behoren hebben financiële middelen om langjarig op risico te kunnen investeren. Dit geldt tot op zekere hoogte ook voor de “ongebonden” ontwikkelaars. Het zijn partijen die bereid zijn deel te nemen in een grondbank. Het zijn ook partijen die gericht investeren in kennis en vaardigheden op het gebied van procesmanagement. Communicatie is een onderdeel van het vak.

Bouwende ontwikkelaars en (kleinere) particulieren vastgoedontwikkelaars hebben over het algemeen geen lange adem. Deze ondernemingen zullen, vanwege de benodigde liquiditeit, niet snel genegen zijn om zich voor een langere periode risicodragend vast te leggen. Zij zullen aldus niet snel in de grondexploitatie van een stedelijke gebiedsontwikkeling deelnemen. Overigens zullen deze partijen wel bereid zijn om (bouwrijpe) gronden in een gebiedsontwikkeling af te nemen. Ook zullen deze partijen *gericht* grond en opstallen kopen in een gebiedsontwikkeling.

De rol en meerwaarde van een ontwikkelaar in stedelijke gebiedsontwikkeling wordt echter niet alleen bepaald door hun intrinsiek sterke kanten (marktkennis, visie, risicodragende participatie en managementvaardigheden), maar ook aan door wat andere partijen (gemeenten en corporaties) aan initiatieven nemen of laten liggen. Dit laatste opent de mogelijkheid voor ontwikkelaars om een sterke procesrol in te nemen. Echter: de wijze waarop samenwerking tot stand kan komen en de rollen die de verschillende partijen kunnen vervullen vormen nog tamelijk onontgonnen terrein.¹³

2.5 Omschrijving: state-of-the-art vastgoedontwikkelaar¹⁴

De stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen zijn gebaat bij vastgoedontwikkelaars die dergelijke processen geheel kunnen overzien en tegelijkertijd binnen dat grotere geheel de "eigen" projecten weten te ontwikkelen. Dit zijn de grotere, financieel draagkrachtige, allround ontwikkelaars, die in zeker zin state-of-the-art te noemen zijn.

In de literatuur is echter weinig geschreven over een gericht onderscheid tussen de verschillende vastgoedontwikkelaars. Daarom is ervoor gekozen om voor dit onderzoek een state-of-the-art ontwikkelaar te omschrijven. De omschrijving luidt als volgt:

Een state-of-the-art vastgoedontwikkelaar is een onderneming die zich bezighoudt met het toevoegen van vastgoed aan en herontwikkeling van de voorraad. De ontwikkelaar investeert gericht in de ontwikkeling en realisatie van vastgoedprojecten. Hiertoe wordt het ondernemersrisico gelopen. Kansmanagement en risicoreductie een belangrijk onderdeel van het vak. Een state-of-the art ontwikkelaar is in staat om alle fasen van het ontwikkelingsproces te doorlopen om tot opstallen te komen.

Een state-of-the-art vastgoedontwikkelaar wordt daarbij gekenmerkt door de aanwezigheid van accurate marktkennis, conceptuele visie, procesvaardigheid en managementkennis op het gebied van ontwikkeling en realisatie. Een state-of-the-art ontwikkelaar heeft voldoende omvang en draagkracht om op risico langdurig in stedelijke gebiedsontwikkeling te investeren, en is dus bereid om in een grondexploitatie met een lange looptijd deel te nemen.

Het vakgebied communicatie en het vinden van een passend antwoord op actuele maatschappelijk-economische vraagstukken is tot de core business gaan behoren.

In het vervolg van het onderzoek wordt uitgegaan van de state-of-the-art ontwikkelaar als partner in stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen.

¹³ Zie ook: Stichting Bouw Research (SBR), infoblad 126.

¹⁴ Zie ook: Stichting Bouw Research (SBR), infoblad 125.

3. GEBIEDSONTWIKKELING: VORM, BELEID EN OPGAVE

Steden en grootstedelijke gebieden zijn continue in transformatie. Van 't Verlaat (2003) heeft (mede) doen inzien dat steden zich steeds opnieuw moeten aanpassen aan nieuwe maatschappelijk eisen en behoeften. Enerzijds wordt dit veroorzaakt door ontwikkelingen waarop geen directe invloed kan worden uitgeoefend, anderzijds gaat het om transformaties die wel kunnen worden beïnvloed door actief ingrijpen. Sommige transformaties zijn zelfs geheel toe te schrijven aan actief ingrijpen. Het actief ingrijpen vereist een nieuwe aanpak van stedelijk beleid. Er is een pro-actieve, stimulerende en op ontwikkeling gerichte houding nodig: stedelijk management. In het voorliggende hoofdstuk wordt ingezoomd op gebiedsontwikkeling. Er wordt beschreven wat gebiedsontwikkeling inhoudt en er wordt stilgestaan bij de theorie, vorm en facetten. Het ruimtelijk beleidskader en de kwantificering van de opgave komt eveneens aan bod. Er wordt tenslotte afgesloten met een definitie.

3.1 Wat is gebiedsontwikkeling?

De Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) wijst in 1990 in haar, voor die tijd belangrijke, rapport "Van stad en de rand" reeds op het toenemende belang van grootstedelijke gebieden in de internationale en maatschappelijke betrekkingen. In haar rapport neemt de WRR een aantal stellingen in. "Naast hun relatief grote aandeel in de nationale economieën, hebben zij een schakelfunctie over landsgrenzen heen, als concentratie- en overslagplaats van goederen, diensten en informatie. De grote steden moeten, als kern van voornoemde gebieden, deze schakelfunctie goed vervullen; dat is een nationaal belang. Hun economisch en maatschappelijk gewicht brengt voorts mee dat wat in de steden gebeurt, eenieder aangaat (.....). De grote steden zijn (echter) financieel en beleidsmatig er afhankelijk van het Rijk (.....). Om zelf een actief beleid te kunnen voeren, zouden de grote steden een ruimere armslag moeten krijgen. Ook zouden zij, conform de situatie in andere landen, meer rekenschap moeten dragen voor de economische en sociaal ontwikkelingen in hun gebied", aldus de WRR.¹⁵

De WRR wijst er verder op dat, ondanks de toenemende spreiding van stedelijkheid, de grootstedelijke gebieden van centraal belang zijn als communicatieve zenuwcentra; in de internationaal economische en maatschappelijke ontwikkelingen ontstaan steeds meer contacten tussen grootstedelijke gebieden. "In de meeste westerse landen zijn de grootstedelijke centra verweekeld in een proces van herpositionering (.....). Voor de stedelijke gebieden hebben deze exogene ontwikkelingen (van bedrijfs- en bevolkingsverplaatsingen) tot gevolg dat tientallen jaren bestaande patronen van stedelijkheid structureel gaan veranderen, binnen en tussen landen en zelfs tussen werelddelen (.....). De belangrijkste vraag voor het grootstedelijke beleid is derhalve hoe de stedelijke gebieden in dit proces van ruimtelijke heroriëntatie in het internationale perspectief een nieuwe markante positie kunnen ontwikkelen (.....). Stagnatie of achteruitgang van de stedelijke economie schaadt de nationale economie en leidt tot vertraagde aanpassingen in de internationale concurrentie".¹⁶

De WRR pleit met haar rapport voor het inlopen van de achterstand van de grote steden op het gebied van de bestuurlijke verhoudingen, de erkenning van de specifieke positie

¹⁵ WRR (1990), blz. 9 tot en met 11.

¹⁶ WRR (1990), blz. 223 tot en met 240.

en functie van de grote steden (de grootstedelijke gebieden) en het feit dat voor een adequaat grote stedenbeleid het primaat moet worden gelegd bij de krachten die in de vorm van een groot aantal instellingen en organisatie en individuele initiatiefnemers in de steden zelf aanwezig zijn. De uitgangspunten van de WRR zijn terug te vinden in het ruimtelijke beleid van de afgelopen jaren. Het rijksbeleid is, middels de uitvoering van de Vinex, er op gericht om de mainports Rotterdam en Schiphol, tezamen met dertien stedelijke knooppunten, een voorrangspositie te geven bij het verlenen van subsidies en de vestiging van instellingen. De steden moeten een belangrijke bijdrage leveren aan de realisatie van een (inter)nationaal vestigingsmilieu. Het Rijk wilde dit onder meer bevorderen door de aanwijzing van Sleutelprojecten. Projectplanning¹⁷ en PPS zijn de trefwoorden bij de aanpak van de Stedelijke Knooppunten en Sleutelprojecten.

Inmiddels heeft iedere zichzelf respecterende grote stad in Nederland tenminste één stedelijke gebiedsontwikkeling. Na de stadsvernieuwing, zijn momenteel de vrijvallende gebieden op spoorwegemplacementen, havengebieden en kazerneterreinen aan de beurt. Richtinggevend voor de grootstedelijke projecten is een gemengd stedelijk programma, waarin naast woningen en kantoren vooral ook de vrijetijdsfunctie veel ruimte krijgt. Trefwoorden zijn hierbij: toenemende marktwerking, publiek-private samenwerking en city-marketing. Gebiedsontwikkeling of *ontwikkelingsplanologie* is in dit kader een veel gehoorde term (zie ook paragraaf 3.3). Dit is niet nieuw en zeker geen Nederlandse uitvinding. De Vries e.a. (2004) beargumenteren dat Baltimore en Boston voorbeelden zijn die, onder leiding van ontwikkelaar Rouse, al in de jaren zeventig een multifunctionele transformatie hebben ondergaan. De zogenoemde “rousificatie” kreeg in de jaren tachtig in Europa navolging; onder meer in Groot-Brittannië (London Docklands) en Frankrijk (Les Grande Projects en de Project Urbain).

De op gebiedsontwikkeling gerichte aanpak van de stedelijke herontwikkeling kwam in Nederland veel langzamer op gang. De Vries e.a. (2004) geven aan dat de traditie van planning als afstemming van overheidsbeleid en als *toelatingsplanologie* in Nederland veel sterker geïnstitutionaliseerd is dan in het buitenland, hetgeen als rem op de introductie van deze nieuwe aanpak heeft gewerkt.¹⁸ De ontwikkelingsplanologie paste maar moeilijk in “onze” cultuur. De basis hiervoor is uiteindelijk gelegd in de (Vierde Nota en) Vinex. In feite betekende de Vinex een trendbreuk met het verleden van de Nederlandse ruimtelijke ordening. In het hedendaagse jargon van ruimtelijke ordenaars en economen, gebieds- en vastgoedontwikkelaars en ander stakeholders op het gebied van stedelijke ontwikkeling is de term gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsplanologie gemeengoed geworden. Stedelijk management lijkt zich hier opvolgend tot een nieuw ruimtelijk vakgebied te ontwikkelen (Van 't Verlaat, 2003). Dit leidt ons automatisch tot de vraag: Wat is gebiedsontwikkeling? De literatuur geeft ons antwoord.

¹⁷ Onder projectplanning wordt in deze context verstaan: dat een gebiedsontwikkeling grotendeels een proces op zich is. Verder is het een planning die afhankelijk is van private investeringen en verondersteld daarmee flexibiliteit van plannen. Het stedenbouwkundige ontwerp als blauwdruk staat hiermee op gespannen voet (zie ook: De Vries e.a. (2004).

¹⁸ Onder toelatingsplanologie wordt hier verstaan: het maken van een ruimtelijk plan (door een overheidsinstantie) dat de meest gewenste ontwikkeling van het in het plan begrepen gebied weergeeft of een plan met bestemmingen, die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend (Besluit Ruimtelijke Ordening, geciteerd in Needham, 2003).

Het Ministerie van VROM (2005) heeft recentelijk geconstateerd, middels de door haar ingestelde Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, dat het de afgelopen jaren steeds duidelijker is geworden dat ontwikkeling van gebieden gelijktijdige en samenhangende initiatieven vergt op verschillende terreinen. Het gaat hierbij onder meer om woningbouw, ruimte voor water, natuurontwikkeling en sociaal-economische vitaliteit van gebieden. Voorheen ontbrak een dergelijke samenhang: “het ruimtelijke instrumentarium op regionaal niveau werd toelatingsplanologie genoemd. De overheden definieerden wat niet mocht en hoopten dat daarmee de gewenste effecten werden bereikt. Dat bleek niet het geval”.¹⁹ De commissie stelt vanuit dit perspectief: “de ambitie van nationale en regionale overheden om actief gebieden te ontwikkelen, vergt een omslag in denken en doen van velen. Met name de provinciale rol verandert van toetsen naar ontwikkelen en van kijken naar doen”.²⁰ Er zijn (echter) veel meningen over wat gebiedsontwikkeling is, aldus de commissie.

Vanuit haar standpunt wordt gebiedsontwikkeling gekenmerkt door:

- Een samenhangende ondernemende aanpak voor sociaal-economische opgaven, woningbouw, bedrijfsterrinenontwikkeling, infrastructuur, de transformatie van de agrarische sector, natuur- en landschapsontwikkeling en de wateropgave in een duidelijk afgeperkt gebied;
- Gemeentegrens overschrijdende initiatieven op een schaalniveau dat (.....) herkenbaar is en waarvoor bereidheid kan worden verkregen om te investeren in ontwikkeling die het directe eigen belang overstijgen;
- Samenwerking tussen enkele gemeenten onderling en met de provincie;
- Samenwerking met private partijen, waaronder vastgoedontwikkelaars en maatschappelijke organisaties als natuur- en milieuorganisaties;
- Financiële constructies die sectorale en gemeentelijke grenzen overschrijden.

Het gaat typisch om initiatieven die een zeer lange doorlooptijd hebben, aldus het Ministerie van VROM. Daarnaast geeft het ministerie aan dat het schaalniveau van belang is. In het bijzonder wordt hier gewezen op de regierol bij grensoverschrijdende ontwikkelingen. Samenwerking tussen partijen (publiek-publiek, publiek-privaat) wordt als cruciaal bevonden. De nadruk ligt op samen én op werken. Het gaat in gebiedsontwikkeling om het doen!²¹

Coops (2004) verbindt het begrip gebiedsontwikkeling aan ontwikkelingsplanologie, “het nieuwe toverwoord in de ruimtelijke ordening”, en stelt tegelijkertijd vast dat het niet helder is wat er precies onder wordt verstaan. Coops omschrijft het begrip ontwikkelingsplanologie als volgt: het interactief ontwikkelen en het samenstellen van op uitvoering gerichte gebiedsafspraken, die per definitie uit samenwerking voortkomen, tot maatschappelijke meerwaarde leiden en kunnen rekenen op commitment van betrokkenen. Het is een kwestie van cultuur, van competenties en condities, en van verbinden, versnellen en vernieuwen. “Ontwikkelingsplanologie vergt een fundamentele omslag in het denken en handelen van beleidsmakers en belanghebbenden. Planningspraktijken waarin stimuleren, samenwerken en ontwerpen een dominante rol

¹⁹ Ministerie van VROM (2005), blz. 3.

²⁰ Idem aan voetnoot 18.

²¹ Ministerie van VROM (2005), blz. 19.

spelen, vergen immers een heel andere manier van denken en handelen dan praktijken waarin bestemmen, zoneren en beschermen voorop staan”.²²

Algemeen geldende voorbeelden van *stedelijke gebiedsontwikkeling* zijn: Kop van Zuid in Rotterdam, Zuidas en IJ-oeveren in Amsterdam, Paleiskwartier in Den Bosch en Sfinx Céramique in Maastricht. De Oude-Rijnzone en Rijn-Gouwelijn (provincie Zuid-Holland), Meerstad (provincie Groningen), Wieringerrandmeer (Noord-Holland) en Bloemendalerpolder (Noord-Holland) zijn voorbeelden van recente initiatieven waarbij *landelijke gebiedsontwikkeling* het thema is (zie verder paragraaf 3.3).

3.2 Theorie van gebiedsontwikkeling

Bij de aanvang van de stedelijke gebiedsontwikkeling, begin jaren negentig, lag het accent vooral op de fysieke kant van de woonwijken. Deze aanpak kwam voort uit de stadsvernieuwing van de jaren zeventig en tachtig, waar middels het vervangen van vele woonblokken geprobeerd is een kwaliteitsslag te maken in de woningvoorraad. Problemen en knelpunten werden vooral op een *projectmatige manier* aangepakt en opgelost. Er werd in zekere zin voorbij gegaan aan bestaande sociaal-economische structuren. Het gevolg van deze monofunctionele aanpak was dat de oorspronkelijke bewoners en ondernemers niet meer terugkerende naar de vernieuwde wijken. Halverwege de negentiger jaren is dit beleid min of meer vervangen door een zogenaamd “herstructureringsbeleid nieuwe stijl”, dat in het kader van de stedelijke vernieuwing veel aandacht heeft gekregen. Het gaat hierbij om een gebiedsgerichte *procesbenadering*, waarbij middels een integrale, multifunctionele aanpak concrete en marktconforme doelen voor meerdere stakeholders zijn en worden gerealiseerd.²³

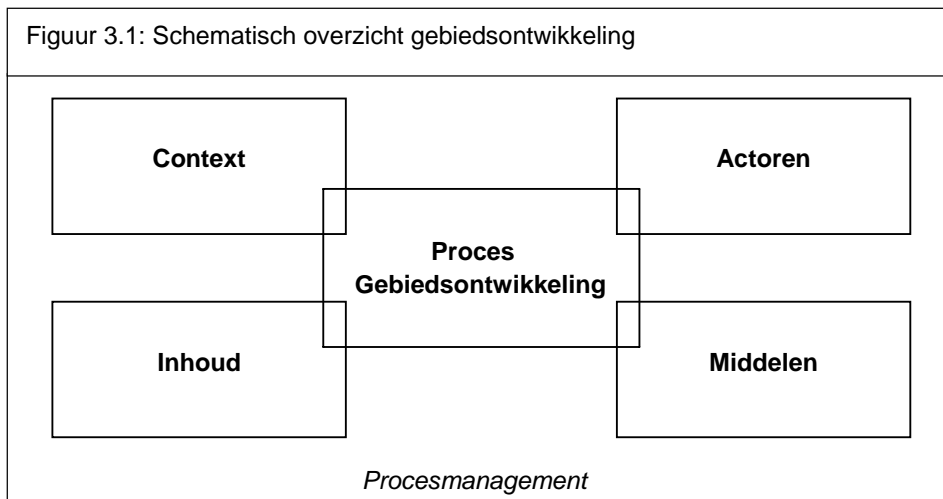
De gebiedsgerichte procesaanpak van de stedelijke vernieuwing gaat niet alleen uit van het verbeteren van de (bestaande) woningvoorraad. De integrale aanpak betreft een gezamenlijke inspanning, waarbij het kenmerk is: een gelijktijdige benadering van de ontwikkelingsmogelijkheden ten aanzien van het woon- en woonomgevingsmilieu, in zowel sociaal-economische-, stedenbouwkundige- als volkshuisvestelijke context. Daarnaast worden ook winkelcentra, maatschappelijke en sociaal-economische voorzieningen en infrastructuur in de opgave gewogen. Vanuit deze insteek is het vak procesmanagement in opkomst gekomen. Procesmanagement heeft als hoofddoel: het verbeteren van de kwaliteit en doorlooptijd van de besluitvorming over planontwikkeling, financiering, samenwerking, contractvorming en uitvoering van projecten. Het uitgangspunt van procesmanagement is derhalve het binden van aspecten in hun onderlinge samenhang. Bij procesmanagement is het individuele belang van de stakeholders ondergeschikt aan het collectieve belang.

Inmiddels is er weer een stap gezet in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Van 't Verlaat (2003) heeft aangegeven, dat de toenemende dynamiek, effecten van globalisering en de Europese Unie noodzaken tot een nieuwe aanpak van stedelijk beleid. “De uitkomst van het beleid moet zijn gericht op het verbeteren van het leefklimaat, waarbij onder meer sociaal evenwicht, duurzame economische groei en milieukwaliteit van belang zijn. Dat beleid kan niet meer eenzijdig door de overheid worden opgelegd, maar is het resultaat van een interactief proces met de diverse actoren uit de (markt)omgeving van het

²² Coops (2004) in Cobouw.

²³ Akro Consult (1998), blz. 3 en 4.

stedelijk gebied en heeft als ambitie een integrale functionele, ruimtelijke, maatschappelijke en duurzame benadering van de problematiek”.²⁴ Van 't Verlaat beredeneert dat de voortdurende stedelijke transformatie, waarbij het telkens aanpassen van de steden aan de nieuwe maatschappelijke eisen en behoeften, een actieve opstelling vereist. Van 't Verlaat introduceert hiertoe het begrip: stedelijk management. Procesmanagement alleen is niet meer voldoende.



Bron: Van 't Verlaat (2003)

Het stedelijk management richt zich op verschillende schaalniveaus en op diverse ontwikkelingsaspecten, stelt Van 't Verlaat. “Op het schaalniveau van een stad of regio gaat het om stedelijke ontwikkeling in het algemeen, waarbij de hoofdlijnen van de gewenste toekomstige ontwikkeling worden vastgesteld en wordt aangegeven hoe de implementatie daarvan gaat plaatsvinden. In ruimtelijk opzicht manifesteert stedelijke ontwikkeling zich in velerlei territoriale (deel)gebieden, die onderlinge samenhang het totale stedelijke gebied vormen. Al die territoriale gebieden dragen op hun specifieke wijze bij aan het functioneren van de stad of regio. Op de ontwikkeling van die territoriale gebieden richt stedelijke gebiedsontwikkeling zich. Deze gebiedsontwikkelingen zijn doorgaan zeer bepalend voor de stedelijke ontwikkeling in het algemeen. Een goed management van gebiedsontwikkeling is daarom essentieel voor de toekomst van de steden”.²⁵ In figuur 3.1 is het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling schematisch weergegeven.

Van 't Verlaat (2003) onderscheidt de volgende ingrediënten van stedelijke gebiedsontwikkeling:

- *Context*. Het is essentieel een goed begrip te hebben van de context waarbinnen stedelijke gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie veroorzaken globalisering en zorgen voor het ontstaan van een netwerksamenleving. Als gevolg hiervan verandert de betekenis van grondgebied en ontstaat tegelijkertijd een behoefte

²⁴ Van 't Verlaat (2003), blz. 4 en 5.

²⁵ Idem aan voetnoot 22.

aan identiteit, hetgeen het bestuurlijke territoir en het traditionele planproces onder druk zet. De netwerk samenleving vergt een andere aanpak en ruimtelijke organisatie van het ontwikkelingsproces;

- *Inhoud.* In feite is stedelijke gebiedsontwikkeling herontwikkeling. De inhoud van stedelijke gebiedsontwikkeling richt zich op het scheppen of herscheppen van ruimtelijke constellaties waarbinnen verschillende functies (wonen, werken, recreëren, et cetera) zich goed kunnen ontwikkelen. Het gaat om een streven naar multifunctionele gebieden, waarbij sectorale aspecten (afzonderlijke functies) en facetmatige aspecten (o.a. economische en sociaal-maatschappelijk waarden) worden onderscheiden. Het streven naar een samenhang tussen ruimtelijke (stedenbouw en vormgeving) en functionele kwaliteit (marktconformiteit) in een dynamisch proces staat centraal;
- *Actoren.* In het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling zijn een grote hoeveelheid stakeholders betrokken. Het gaat op hoofdlijnen om publieke en private partijen, en om burgers en belangengroepen;
- *Middelen.* Bij gebiedsontwikkeling zijn vooral de middelen geld en grond van belang. Daarnaast gaat het om productiefactoren als menskracht, kennis en andere natuurlijke hulpbronnen. Het betreft niet alleen de inzet van middelen maar ook om het genereren van opbrengsten. Grondexploitatie, risico dragen en grondbeleid vormen op hoofdlijnen het kader bij de middelen.

De hiervoor beschreven elementen vormen samen de ingrediënten van stedelijke gebiedsontwikkeling. Via het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling, dat verschillende fasen doorloopt (zie hoofdstuk 4), wordt gestreefd naar een optimale samenhang en een optimalisatie tussen ruimtelijke en functionele kwaliteit, en de beschikbare middelen. Samenwerking is het sleutelwoord voor het welslagen van de ontwikkeling. Het bereiken van draagvlak eveneens. Organiserend vermogen, middels een adequaat procesmanagement, is een basisvereiste.

3.3 Vormen en facetten van gebiedsontwikkeling

De transformatie van gebieden, oftewel gebiedsontwikkeling, kan vanuit verschillende werkvelden worden bekeken. Op hoofdlijnen wordt een onderscheid gemaakt tussen (binnen)stedelijke gebiedsontwikkeling, het ontwikkelen van de uitleglocaties en landelijke gebiedsontwikkeling. Hoewel in de voorliggende scriptie in het bijzonder wordt stilgestaan bij stedelijke gebiedsontwikkeling, worden de uitleglocaties en landelijke gebiedsontwikkeling kort aangestipt. Het gaat er tenslotte in alle gevallen om middels een integraal proces van een bestaande naar een nieuwe situatie te komen.

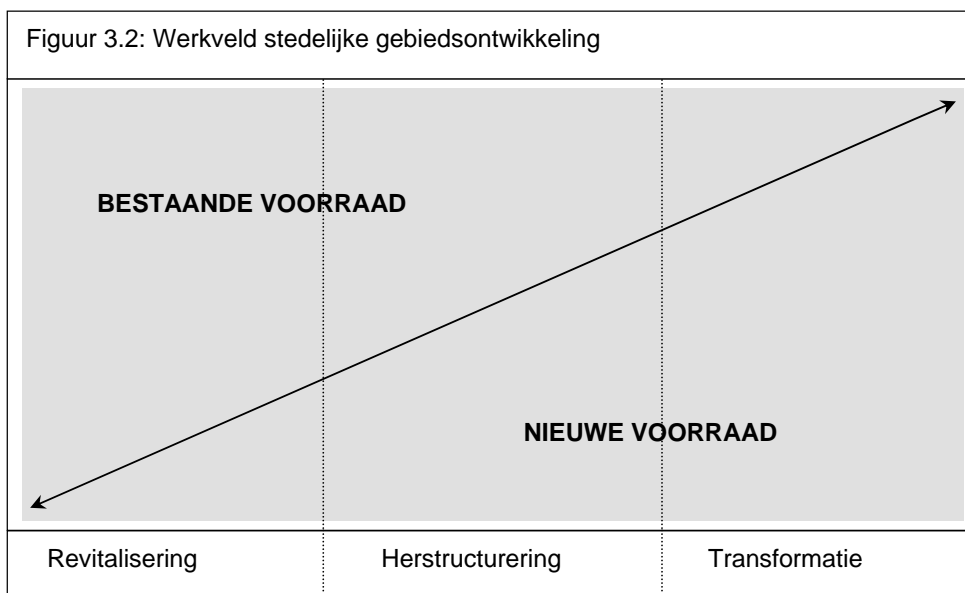
(Binnen)stedelijke gebiedsontwikkeling.²⁶

Het werkveld van de stedelijke gebiedsontwikkeling omvat een breed scala aan ingrepen, die grofweg in drie categorieën kunnen worden verdeeld:

- *Revitalisering:* hierbij wordt de bestaande functie in een gebied nieuw leven ingeblazen, zonder dat de bestaande structuur verandert. Vaak gaat het hierbij om versnipperd eigendom van eigenaren. De (markt)potentie van het gebied wordt positief beïnvloed wanneer alle stakeholders hun bezit in een bepaald gebied opknappen en hun activiteiten op elkaar af stemmen. De overheid speelt doorgaans een niet zo grote rol;

²⁶ Akro Consult (2001), blz. 25 en 26.

- Herstructurering: het gaat hier om het breed aanpakken van een wijk, waarbij verschillende aspecten in het geding zijn zoals wonen, infrastructuur, economie en sociale voorzieningen. Zonodig wordt hierbij ook de structuur van de wijk veranderd. Het woningbezit is vaak in handen van de woningcorporaties. De herstructureringsaanpak blijft niet alleen beperkt tot de fysieke kant. Ook het sociaal-economische perspectief is van belang. Dit perspectief schept de randvoorwaarden voor de fysieke ingrepen. Bij stedelijke herstructurering gaat het altijd om het inbrengen van vastgoed. Veelal worden opstallen ingebracht in een grondbank en een pandenbank. Na herontwikkeling worden de panden opnieuw op de markt gebracht. Er wordt vaak gewerkt met een Wijk OntwikkelingsMaatschappij (WOM);
- Transformatie. Hierbij is sprake van een integrale gebiedsontwikkeling waarbij de totale structuur van een gebied wordt aangepast. Er is sprake van veel versnipperd eigendom. Het gaat bij transformatie niet alleen om nieuwe functies maar ook om infrastructuur, voorzieningen en openbare ruimte. Het aantal stakeholders is in de regel veel groter dan bij de voorgaande vormen van stedelijke gebiedsontwikkeling. Bij transformatie gaat het ook om een wijzigingen van bestemmingen. Er zal aldus te allen tijde een nieuw bestemmingsplan moeten worden samengesteld. Een complicerende factor is het gegeven dat verwervingen moeten plaatsvinden om te kunnen transformeren. Tevens moet de onder- en bovengrondse infrastructuur worden aangepakt, hetgeen vaak een (financieel) moeilijk proces is.



Bron: Akro Consult (2001)

Uitleglocaties

Een tweede vorm van gebiedsontwikkeling betreft de uitbreiding van steden middels de uitleglocaties aan de randen. Hoewel het ontwikkelen van uitleglocaties wat overzichtelijker is dan bij de stedelijke gebiedsontwikkelingen (er zijn bijvoorbeeld veel minder zittende bewoners), is het niet minder complex. Ook bij de uitleglocaties gaat het

vaak om versnipperd eigendom. Vaak hebben ontwikkelaars grondposities verworven, hetgeen afwijkt van de stedelijke gebiedsontwikkeling waar corporaties veel bezit hebben. Daarnaast is er sprake van meerdere kleine grondeigenaren; als veeboeren en tuinders, en bewoners van het landelijk gebied. Dit betekent dat veel stakeholders bij het proces moeten worden betrokken.

Door de aanwijzing van de zogeheten Vinex-locaties, zijn er gedurende de afgelopen jaren veel uitleglocaties gerealiseerd. Het gaat hierbij niet alleen om de ontwikkeling van woningen, maar ook om de ontwikkeling van een heel gebied, inclusief alle activiteiten rondom het bouw- en woonrijp maken, voorzieningen, werkfuncties, openbaar vervoer en dergelijke. Het geheel maakt dat de ontwikkeling van uitleglocaties niet minder risicovol is dan de stedelijke gebiedsontwikkeling. Samenwerking is een noodzaak bij het ontwikkelen, mede uit het perspectief van de eigendommen. Uitleglocaties brengen overigens een spanningsveld met zich mee: de binnenstedelijke gebieden verslechteren sneller als gevolg van de massale ontwikkeling van de uitleglocaties.

Landelijke gebiedsontwikkeling²⁷

De landelijke gebiedsontwikkeling is erg in opkomst, als gevolg van de Nota Ruimte (zie ook paragraaf 3.4). Deze projecten worden gekenmerkt door de grootschaligheid. Vaak omvat het plangebied enige honderden hectares. Vaak gaat het om ontwikkeling van natuurgebieden en landgoederen. Dit is vaak een overheidsaangelegenheid.

De landelijke gebiedsontwikkeling heeft de volgende specifieke kenmerken:

- Er is sprake van een groot aantal functies en betrokken stakeholders, die qua economische draagkracht sterk verschillen. Om te voorkomen dat sterke stakeholders en functies de zwakkere verdringen, zijn zogenoemde rood voor groenstrategieën nodig. Vastgoedontwikkeling maken natuur- en recreatieve ontwikkelingen financieel mogelijk;
- Het gaat bij landelijke gebiedsontwikkeling vaak om zeer grote gebieden, waarbij doorgaans meerder publieke of semi-publieke partijen betrokken zijn, te denken aan de ministeries, provincie en gemeenten, recreatie- en waterschap, en natuurmonumenten. Er is een sterke publiek-publieke samenwerking nodig om deze ontwikkelingen te laten slagen;
- Bij landelijke gebiedsontwikkeling zal op veel plekken het grondgebruik veranderen. Een goede aanpak van de grondverwerving en –uitgifte is in deze projecten van cruciaal belang.

Bij PPS-projecten ten behoeve van landelijke gebiedsontwikkeling, wordt het noodzakelijk gevonden om private partijen in een vroegtijdig stadium te consulteren over de gewenste ontwikkelingen (en mogelijk te commiteren zonder dat dit meteen juridisch wordt vastgelegd). In een later stadium kan tot contractvorming worden overgegaan.

Facetten van gebiedsontwikkeling

Het Ministerie van VROM (2005) heeft een aantal succesfactoren gedefinieerd die gebiedsontwikkeling op projectniveau bepalen. Het gaat hierbij niet om recepten, wel om essentiële ingrediënten, aldus het Ministerie.

²⁷ Akro Consult (2001), blz. 26 en 27.

Projecten met de volgende kenmerken zijn het meest kansrijk:²⁸

- *Herkenbare maatschappelijke vraagstukken.* De aanwezigheid van het vraagstuk en een breed gedragen wil en gevoel van urgentie om het vraagstuk op te lossen, zijn het fundament voor een aanpak die bestuurlijke en sectorale grenzen overschrijdt. Essentieel voor alle projecten is om te laten zien dat gebiedsontwikkeling leidt tot een nieuwe balans die gebieden vitaal maakt;
- *Zichtbare verantwoordelijkheden.* Naast het definiëren van een duidelijke opgave is het van groot belang dat relevante personen en functionarissen verantwoordelijkheid nemen voor de opgave (.....) het is nodig dat enkele sleutelpersonen zich vierkant achter het project plaatsen;
- *Aansprekende inhoudelijke en financiële visies.* Succesvolle projecten kenmerken zich door aansprekende en financiële visies. Het ontwikkelen van visie kost tijd. Soms komt een visie gaandeweg en soms is een visie op enig gezag verwoord en verbeeld. Het niet kunnen verwoorden van een visie vormt voor mensen en partijen een handicap om zich te binden aan een project. Het is noodzakelijk om een (inhoudelijke) visie te koppelen aan een financiële visie. Deze visie is deel publiek en deel privaat. Opbrengsten vloeien deels naar investeringen binnen het project en deels zijn het rendementen van de betrokken partijen;
- *Actieve communicatie.* Communicatie in gebiedsontwikkeling is cruciaal voor het bereiken van draagvlak. De communicatieopgave vergt veel (van de betrokken bestuurders). Het is cruciaal dat het enthousiasme en de visie van de projectpartners wordt overgebracht op de mensen die de achterban vormen. In dit kader is het continue veel tijd en aandacht besteden aan communicatie een gouden regel in gebiedsontwikkeling. Niet iedere persoon (of organisatie) draagt het vermogen bij zich om succesvol te kunnen communiceren.

Regie van stedelijke gebiedsontwikkeling

De regie van stedelijke gebiedsontwikkeling is vaak onderwerp van gesprek. Het is een zaak van voortdurende anticipatie op nieuwe situaties. Ontwerper Yap Hong Seng stelt in een interview met De Vries (2004) dat regie een van de belangrijkste facetten is bij gebiedsontwikkeling. Yap gebruikt de volgende beeldspraak: "Regievoeren is kanovaren in wild water. Je kan zo behendig zijn, maar je weet nooit zeker dat je geen ongelukken maakt. Het is absoluut noodzakelijk om behendig te zijn, maar je weet nooit welke obstakels je tegenkomt en of het uiteindelijk lukt." Yap vergelijkt het verloop van de projecten met het maken van een film: "Net als bij het maken van een film wordt het script voortdurend herzien. Zoals je bij projecten een plan hebt, zo heb je bij een film een scenario. Het grote verschil is dat het bij het ruimtelijke project de vraag is wie de regisseur is". Yap benadrukt: "dat steeds weer blijkt dat de ontwerper de rol van de regievoerder niet speelt. De ontwerper moet daarvoor zijn ontwerp te veel bevechten ten opzichte van de andere spelers en is dus te veel partij in het proces. Het plan is met andere woorden maar van beperkt belang voor de regie over het proces, strategisch vermogen en financieel inzicht zijn belangrijker (.....) een plan heeft (.....) eigenlijk alleen betrekking op het unieke idee. De rest zoals het geld, rentabiliteit en de acquisitie zitten niet in het plan terwijl die wel bepalend zijn voor het uiteindelijke succes".

²⁸ Ministerie van VROM (2005), blz. 9 tot en met 23.

De discussie over de regievoering bij stedelijke gebiedsontwikkelingen leidt ook tot hele andere gezichtspunten dan die van Yap. Zo stelt bijvoorbeeld Christiaanse (2003) dat er drie soorten supervisors zijn. De supervisor die zijn eigen stedenbouwkundig ontwerp bouwt, de supervisor die ontwerpers in zijn eigen stedenbouwkundige ontwerp begeleidt en de supervisor die ontwerpers in andermans stedenbouwkundig ontwerp begeleidt. Ook uit Talsma & Peek (2003) blijkt juist dat circa 80 tot 90% van de supervisors een stedenbouwkundige basis heeft.

Overdruk- en onderdrukgebieden

In paragraaf 3.1 werd gesteld dat elke zichzelf respecterende stad in Nederland inmiddels een stedelijk gebiedsontwikkelingsproject onder handen heeft. Het ene project is verder dan het andere. Yap stelt dat torenhoge ambities in binnenstedelijke projecten zelden worden onderbouwd met onderzoek of een anderszins gefundeerde kijk op de positie van de stad in het grotere geheel. "Het zijn heel vaak spruitjes die een kool willen worden", stelt Yap vast over de Nederlands steden.²⁹

Het voert te ver voor het voorliggende onderzoek om hier dieper op in te gaan, maar de stellingname van Yap levert wel een interessant gezichtspunt op. Yap stelt twee zaken aan de orde. Allereerst geeft hij aan dat de verstedelijkingsdruk op een plek een belangrijke bepalende factor is voor de slagingskansen van herstructureringsopgaven. Als er een hoge druk is dan wil de markt wel investeren. Yap stelt dat slechts in 30% van de Nederlandse steden sprake is van overdruk. Op deze plekken, zoals de steden in de Randstad, Amersfoort, Arnhem, Breda en Den Bosch lukken de projecten wel. In 40% van de gevallen is er sprake van evenwicht: bijvoorbeeld in Apeldoorn, Maastricht en Deventer. Daar lukken de projecten slechts ten dele of met een lange adem. In de overige 30% van de gevallen lukken de projecten alleen met zeer stevige subsidies van de overheid. Yap noemt hier de Blauwe Stad bij Winschoten als voorbeeld.³⁰

Een tweede interessant gezichtspunt betreft de plaatsing van de stedelijke gebiedsontwikkelingen in het mondiale perspectief. Het belang van financiële instellingen bij vastgoedontwikkeling is sterk aan het toenemen. Financiële instellingen opereren internationaal en wegen hun investeringen tegen dit perspectief af. Globalisering maakt dat het hele machtsspel anders is geworden. Yap noemt als voorbeeld, dat als het in de Verenigde Staten slecht gaat, dat men hier komt investeren. "Ten onrechte praten ontwerpers en overheden echter nog steeds in oude termen, alsof ze het projectverloop nog in verregaande mate kunnen bepalen", aldus Yap.³¹

3.4 Ruimtelijk beleidskader

Het beleidskader voor gebiedsontwikkeling is ingegeven door verschillende rijksnota's die op sectoraal niveau zijn ingevuld. De Vinex is de laatste jaren bepalend geweest voor de vormgeving van ruimtelijk Nederland. Daarnaast is volkshuisvestingsbeleid en grondbeleid van invloed op de woningmarkt. In het hiernavolgende wordt kort stilgestaan bij het ruimtelijk beleidskader met het bijbehorende instrumentarium (en sturingsmechanismen). Er worden enkele actualiteiten belicht.

²⁹ Yap in een interview met De Vries (2004).

³⁰ Idem aan voetnoot 26.

³¹ Idem aan voetnoot 26.

Vinex

In de Vinex (1991) heeft de rijksoverheid richtinggevende uitspraken gedaan over de ruimtelijk-economische toekomst van Nederland. De Vinex is expliciet opgesteld in het licht van een mondiaal-economische orde en het open gaan van de Europese grenzen in 1992. In de nota is de versterking van het grootstedelijk productiemilieu tot eerste centrale beleidsdoelstelling benoemd. Doel is het aantrekken van internationaal opererende bedrijven. Er wordt in dit verband een sterke nadruk gelegd op de versterking van de economische concurrentiepositie van Nederland in internationaal verband. De beste kansen voor het creëren van internationaal concurrerende vestigingsmilieus zijn gelegen in de gebieden die een sterk productiemilieu bezitten, die worden gekenmerkt door een hoog voorzieningenniveau en die zijn aangesloten op het gebied internationale (achterland)verbindingen. De vestigingsmilieus moeten in het bijzonder worden gecreëerd in de vier grootstedelijke gebieden, tezamen met de ontwikkeling van de mainports Schiphol en Rotterdam. Het wonen behoort ook tot de gekozen invalshoek voor beleid. Er dienen hoogwaardige woonlocaties te worden ontwikkeld, tezamen met de uitbreidingslocaties (de zogenoemde Vinex-locaties). De realisatie van de stedelijke herontwikkelingsopgave draagt bij aan de herbevestiging van de stad als sociaal-cultureel anker in de maatschappij.

Nota Ruimte

De in 1999 verschenen startnotitie "De ruimte van Nederland" vormde het vertrekpunt voor de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. De PKB-procedure voor de Vijfde Nota is nooit afgerond. In feite vormt de onlangs uitgebrachte "Nota Ruimte" (2004) samen met (nog steeds) de Vinex de onderlegger voor het ruimtelijke beleid. In de Nota Ruimte zijn echter in tegenstelling tot de Vinex de ruimtelijke contouren rondom toekomstige woningbouw veel vager. Wel is de decentralisatie van taken en bevoegdheden doorgezet. Er is gekozen voor ontwikkelingsplanologie. Deze vorm van planologie komt er op neer dat de Rijksoverheid meer op hoofdlijnen stuurt, minder met ge- en verboden werkt en meer "slimme" financiële middelen gebruikt. Uiteindelijk zal dit moeten leiden tot meer initiatieven van de lagere overheden, maatschappelijke organisaties en instellingen en private partijen, met als doel het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Dit vraagt om een andere houding van stakeholders. Zij moeten bereid zijn om aan integrale plannen te werken, waarbij rekening wordt gehouden met elkaars competenties en belangen. Daarbij moet worden gezocht naar oplossingen die wederzijds profijt opleveren (de zogenoemde win-win situaties).

In principe hebben partijen de afgelopen jaren veel ervaring opgedaan met (een vorm van) ontwikkelingsplanologie. Als gevolg van het ingezette Vinex-beleid werken publieke en private partijen inmiddels veelal intensief samen. Terwijl lagere overheden steeds minder middelen hebben om het ruimtelijke beleid vorm te geven, hebben private partijen een steeds dominantere positie gekregen. De zoektocht naar een nieuw evenwicht tussen publieke en private partijen is in volle gang.

Needham (2003) houdt in dat licht een pleidooi voor het gegeven dat ontwikkelingsplanologie alleen maar gedijt als er een raamwerk wordt samengesteld van enkele eenvoudige maar harde regels vanuit de toelatingsplanologie. "Bij ontwikkelingsplanologie werken publieke en private partijen zij aan zij bij de samenstelling van een ruimtelijk plan. Het sterke punt van toelatingsplanologie is het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen. Het zwakke punt is het gegeven dat een

project als de Amsterdamse Arena of de Zuidas nooit van de grond zou komen als de gemeente daarvoor een bestemmingsplan maakt en vervolgens op initiatief van een ontwikkelaar zit te wachten. Een ander zwak punt is de geringe flexibiliteit en de ontmoediging van het gebruiken van creativiteit”.³²

Daar waar Needham toelatingsplanologie tot het fundament benoemt van het ruimtelijke beleid, spreekt De Vries (2003) juist over een richtingloze ruimtelijke ordening. De Vries stelt dat “als de voortekenen niet bedriegen de ruimtelijke ordening een meer omstreden beleidsterrein wordt dan het in het verleden was (.....) ruimtelijke planners zullen overtuigend duidelijk moeten maken waarom hun diensten aan het begin van de 21^e eeuw nog gewenst zijn. Het zoeken naar en realiseren van alternatieven voor de bestaande praktijk van ruimtelijke planning die beter aansluit bij de kenmerken van de netwerksamenleving verloopt al jaren moeizaam. In het beleid is ongeveer vanaf de Vierde Nota (1988) geprobeerd het ruimtelijk beleid aan te passen aan wijzigende maatschappelijke omstandigheden. Kort samengevat, er is sinds die tijd wel iets veranderd, maar vooral heel veel hetzelfde gebleven (.....). De wijze waarop het concept van stedelijke netwerken tot nu toe vorm krijgt, getuigt van een halfhartige houding ten opzichte van de netwerksamenleving. Hoewel retorisch wordt aangesloten bij het netwerkidoom, is in de praktijk sprake van een traditionele benadering (.....) er wordt nog teveel uitgegaan van de stad als ruimtelijk en functioneel gesloten entiteit”.

Het is gezien de bovenstaande discussie over de ruimtelijke ordening en planning logisch dat er een spanningsveld bestaat tussen publieke en private partijen en er een zoektocht gaande is naar een nieuw evenwicht (zie ook paragraaf 1.2). In het bijzonder zal dit het geval zijn bij integrale gebiedsontwikkeling, daar waar partijen elkaar in de initiatieffase en haalbaarheidsfase langdurig tegenkomen.

Volkshuisvestingsbeleid

In artikel 22 van de grondwet staat voorgeschreven dat de overheid verantwoordelijk is voor de kwantiteit van de woningbouw. De bevordering van voldoende woongelegenheden is voorwerp van zorg der overheid, staat in lid 2 van dit artikel geschreven. In het volkshuisvestingsbeleid van de overheid is ook een vraagstuk kwaliteit onderdeel. Het meest recente beleidsstuk op het gebied van de volkshuisvesting is de “Nota Mensen, Wensen, Wonen” (2000). In deze nota heeft het Rijk haar visie neergelegd op het wonen in de 21^e eeuw. De nota is de opvolger van de zeer befaamde “Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig”, in de wandelgangen ook wel de “Nota Heerema” genoemd, waarin subsidies snel zijn afgebouwd en corporaties zijn verzelfstandigd. Daar waar de Nota Volkshuisvesting heeft gezorgd voor meer marktwerking, gaat de Nota Mensen, Wensen, Wonen een stap verder door de burger centraal te stellen in de volkshuisvesting.

In de nota staat geschreven dat het tijdperk van kwantitatieve tekorten voorbij is. Er is geen behoefte meer aan een grote uitbreiding van de woningvoorraad. Er is wel een behoefte aan verbreding van het beleid naar de realisatie van meer kwaliteit. Veel van

³² Hiermee bedoelt Needham het gegeven dat bestemmingsplannen veelal te gedetailleerd zijn om actief te kunnen inspelen op marktontwikkelingen. Daarnaast werkt een gedetailleerd bestemmingsplan verstikkend doordat bouwaanvragen hierop worden getoetst. Immers een niet conforme bouwaanvraag wordt, zelfs als het plan beter is, afgewezen. Dit beperkt soms de benodigde creativiteit om tot haalbare oplossingen te komen.

de huidige woningvoorraad (en woonmilieus) voldoet niet meer aan de vraag. Dit komt niet alleen door de economische groei en de daarmee samenhangende vraag naar meer ruimte en kwaliteit, maar ook door de toenemende individualisering en emancipatie van de burger op de woningmarkt. De burger wil zeggenschap over hoe en waar hij woont. Om dit te realiseren is (in beperkte mate) meer marktwerking nodig. Er zijn collectieve waarden, die moeten worden beschermd en die legitimeren dat de overheid de markt bijstuurt, zoals rechtvaardigheid, veiligheid, rust in de woonomgeving en de bescherming van het milieu, natuur en ruimte, aldus de nota. Het Rijk dient partner te zijn vanwege haar deskundigheid en positie als wet- en regelgever.

In de Nota Mensen, Wensen, Wonen staat dat in 2005 eenderde van de woningbouwproductie moest bestaan uit huizen die in opdracht van particulieren zijn gebouwd. Dit revolutionaire standpunt was door Carel Weber een drietal jaren voor het uitkomen van de nota geïnitieerd. Weber baarde opzien door een pleidooi voor ongebreidelde eigenbouw: het Wilde Wonen. Het was volgens Weber hoog tijd dat het ook in Nederland mogelijk werd, dat iedereen die dat wil een kavel kan kopen waarop hij naar eigen inzicht zijn woning bouwt. Hulsman (2005) stelt doordat staatssecretaris Remkes niet duidelijk heeft gemaakt hoe dit moest gebeuren, de revolutie in woorden is gebleven. Sterker nog: het aantal particuliere opdrachtgevers is sterk aan het teruglopen, van 12.250 in 2000 naar 8.472 in 2004. Als belangrijkste reden wordt vaak de hoge grondprijs genoemd. De grond in en om de Randstad is zo duur dat een kavel voor Wild Wonen alleen is weggelegd voor een beperkte groep vermogenden.³³

Priemus (2005) stelt dat Remkes nogal naïef was om voor te schrijven dat eenderde van de woningbouw moet bestaan uit eigenbouw. "De verschillen in grondprijzen zijn te groot en op veel plekken is de grond al in handen van projectontwikkelaars (.....). De mogelijke eigenbouwer komt ook voor verrassingen te staan. Vaak begrijpt hij al niet hoe de grondprijs tot stand komt. En dan krijgt hij nog te maken met allerlei regelgevingen, met milieuvergunningen, met stankcirkels en aansluitingen op de nutsbedrijven. Niet voor niets duurt het in Vinexwijken vaak jaren voor er (na het maken van plannen) kan worden begonnen met de bouw (.....). Woningbouw brengt een enorme rompslomp met zich mee (.....). En hij (lees: Remkes) heeft ook niets geregeld om eigenbouw eenvoudiger en betaalbaarder te maken". Priemus stelt vanuit dit oogpunt dat het interessant is om, vanuit concurrentieoverwegingen, grondeigendom en bouwrecht te ontkoppelen. Hierdoor wordt grond (waarschijnlijk) weer goedkoper.

Grondbeleid

De overheid interenieert op de grondmarkt met als doel het feitelijke ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik. Het grondbeleid stelt ook kaders waarbinnen provincies en gemeenten hun grondbeleid kunnen vormgeven. Het functioneren van de grondmarkt voor de woningbouw hangt sterk samen met het gevoerde volkshuisvestingsbeleid. Bij de uitvoering van het grondbeleid kan onderscheid worden gemaakt tussen twee vormen van grondbeleid, te weten: actief en faciliterend grondbeleid. In het eerste geval verwerft de overheid zelf de gronden. Bij het faciliterende grondbeleid laat de overheid de aankoop en exploitatie over aan private partijen. De overheid beperkt zich dan tot haar regulerende taak, waarin ze kaders schept voor activiteiten van de private partijen. De mogelijkheid om actief

³³ Joep Padberg (Johan Matser Projectontwikkeling) geciteerd in Hulsman (2005).

grondbeleid te voeren hangt af van de financiële middelen die de gemeentelijke overheid tot haar beschikking heeft. Daarnaast wordt een actief grondbeleid gevoerd als er een urgentie is om gronden te verwerven. Dit kan te maken hebben met de wens om een uitbreidingswijk te realiseren of een gebied te ontwikkelen. Middels grondbezit kan de overheid de concurrentie bevorderen door bijvoorbeeld ontwikkelingscompetities uit te schrijven waarin private partijen een plan dienen te ontwikkelen en de haalbaarheid van het plan te onderbouwen met een financiële bieding.

In de Nota Grondbeleid "Op grond van nieuw beleid" (2001) staat het overheidsbeleid ten aanzien van grond. Over de toepassing van actief grondbeleid stelt de nota, dat er een mogelijkheid zal ontstaan om grond ter beschikking te stellen voor particulier opdrachtgeverschap en creatieve concurrentie op de woningmarkt te bevorderen door te werken met tenders, prijsvragen en dergelijke. Daarnaast biedt een actief grondbeleid de gemeente de mogelijkheid om te differentiëren in grondprijzen, zodat verevening kan plaatsvinden (zie paragraaf 4.5). Er kan tevens gemakkelijker een verrekening plaatsvinden van de te maken kosten bij bouw- en woonrijp maken. Bij actief grondbeleid is sprake van het probleem van de dubbele petten: de overheid is zowel speler als regulator van de markt. Het moge duidelijk zijn dat de voor- en nadelen van het faciliterende grondbeleid voor een belangrijk deel het spiegelbeeld zijn van het actief grondbeleid. Met name de gewijzigde verhouding tussen overheden, markt en burgers op de grondmarkt, maken dat de nadelen van actief grondbeleid tezamen met de trend naar een grotere rol van de private partijen en PPS een belangrijke reden zijn om het faciliterende grondbeleid te versterken. Gemeenten hebben echter in beperkte mate wettelijke instrumenten tot hun beschikking. Tot op heden zijn gemeenten afhankelijk van de vrijwillige medewerking van ontwikkelaars bij het kostenverhaal.

Sturingsinstrumenten

De gemeente heeft een aantal juridische instrumenten tot haar beschikking om tot uitvoering te komen van het voorgenomen ruimtelijke beleid en haar taak als belangenbehartiger van de gemeenschap te kunnen vervullen. Zo stelt zij conform de Wet op de Ruimtelijke Ordening bestemmingsplannen vast en heeft zij de bevoegdheid om deze te wijzigen middels artikel 19. Daarnaast kan zij een voorkeursrecht vestigen op grond van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WvG). Tot slot heeft zij een onteigeningsbevoegdheid op grond van de Onteigeningswet.

Uiteraard kan een gemeente ook sturing geven aan het ruimtelijk beleid geven middels het afsluiten van contracten. Dit laatste punt heeft een zekere mate van gevoeligheid in zich. Publieke partijen hebben bij het afsluiten van contracten te allen tijde een machtspositie. Indien een private partij in een gemeente actief wenst te blijven, dan zal een private partij vrijwel altijd concessies doen bij financieringsvraagstukken van onrendabele plandelen. Doet een private partij dit niet, dan is zij de volgende keer minder welkom. Hierdoor is het tegenspel (soms) gering.

3.5 Kwantificering van de opgave

Het is de afgelopen jaren steeds weer gebleken hoe moeilijk het is om stedelijke gebiedsontwikkelingen financieel te ramen. Het Ministerie van VROM (2005) stelt evenwel, dat gebiedsontwikkeling vraagt om robuuste financiële strategieën. Daarbij gelden principes van "good governance" (.....) en van "checks and balances". Bij grote projectbudgetten gaat het om "treasury". Het betreft een continue monitoring van

transparante gegevens. Het ministerie constateert echter dat bij diverse stakeholders de financiële kennis vooralsnog ontoereikend is.

Het Ministerie van VROM geeft verder aan, dat een evenwichtige verdeling van het dragen van risico's en het benutten van verdienvermogen nodig is om de samenwerking tussen publiek en private partijen succesvol te maken. Publieke partijen kunnen dan heel andere bijdragen leveren dan private partijen. En andersom, aldus het ministerie. Publieke partijen kunnen zorgdragen voor lange termijn voorfinanciering, ook als er nog sprake is van planrisico's (.....). Private partijen kunnen risico's dragen die samenhangen met marktomstandigheden.³⁴

Priemus e.a. (1998) hebben, via een onderzoek van het OTB, getracht de stedelijke investeringsopgave voor de periode 1999-2010 te kwantificeren. In het onderzoek komt naar voren dat de totale opgave circa €43 miljard bedraagt. Dit bedrag zal door de overheid, instellingen en private partijen moeten worden opgebracht.

De investeringsopgave is vertaald naar vier beleidsthema's:

- Stedelijke economie en vitale steden: circa €10 miljard;
- Stedelijke infrastructuur en bereikbare steden: circa €8.5 miljard;
- Stedelijke vernieuwing en sociale cohesie: circa €17.5 miljard;
- Duurzame stedelijke ontwikkeling: €7 miljard.

Naast de genoemde stedelijke investeringsopgave, is ook de herstructurering van de bestaande wijken een issue voor stedelijk beleid. Het rijk heeft hier circa €23 miljard voor uitgetrokken. De steden kunnen hiertoe middels stedelijke investeringsvisie voor in aanmerking komen. De bedragen worden via het ISV uitgekeerd.³⁵

3.6 Definitie: stedelijke gebiedsontwikkeling

Van 't Verlaat (2003) heeft een handzame definitie van stedelijke gebiedsontwikkeling opgesteld, die automatisch terugslaat op hetgeen in dit voorliggende hoofdstuk is geschreven. De definitie luidt als volgt:

“Stedelijke gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar deze moet worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen. Zo kunnen bijvoorbeeld economische potenties van gebieden worden aangegrepen om sociale problematieken in die gebieden tot een oplossing te brengen. De toenemende stedelijke dynamiek heeft gevolgen voor de complexiteit van het ontwikkelen van deze gebieden.”

Van 't Verlaat stelt dat het eigenlijk gaat om actief ingrijpen ten opzichte van de oorspronkelijke situatie, waardoor in feite sprake is van gebiedsontwikkeling. Het begrip gebiedsontwikkeling is echter in gebruikelijk geraakt. In het vervolg van deze scriptie is de definitie van Van 't Verlaat leidend.

³⁴ Ministerie van VROM (2005), blz. 23.

³⁵ ISV is een afkorting voor Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing.

4. ORGANISEREN VAN GEBIEDSONTWIKKELING

De integrale gebiedsontwikkeling wordt steeds meer een managementopgave. De projecten zijn dermate complex en omvangrijk dat een specifieke, op maat gesneden procesaanpak noodzakelijk is. Er is een vorm van sturing gevraagd, die verschillende soorten van kennis, inzicht en vaardigheden in zich verenigt. De organisatie van gebiedsontwikkeling is dan ook steeds meer een vakgebied voor specialisten geworden waarbij procesmanagement een middel is om kennis en vaardigheden te integreren om zodoende ontwikkeling en besluitvorming vorm te geven.³⁶ Samenwerking is vanuit dit perspectief een sleutelwoord tot succes. Het herkennen van de stakeholders, de belangen die spelen, de primaire en secundaire processen, het beheersen van risico's en het kanaliseren van geldstromen is hierbij elementair. In het voorliggende hoofdstuk wordt op de organisatie van gebiedsontwikkeling ingegaan.

4.1 Partijen

Het gebiedsontwikkelingsproces wordt gekenmerkt door de deelname van een grote hoeveelheid aan stakeholders. Dit wordt veroorzaakt door de omvang en complexiteit van de opgaven, en de gewenste initiatieven en ontwikkelingsrichtingen. Partijen hebben ieder een eigen belang bij een bepaald gebied en zullen daarom elk vanuit deze specifieke achtergrond betrokken willen worden bij het ontwikkelingsproces. Vanuit een stakeholdersanalyse kan inzicht worden verkregen in de betrokken partijen en hun doelstellingen, welke de investeerders zullen zijn, welke adviserend en belanghebbend zijn. Verder ontstaat inzage in de te verwachten coalities tussen partijen, welke individuele doelstellingen worden nagestreefd, welke competenties ze hebben, welke financiële stromen er zijn en welke risicoverdeling wordt geaccepteerd.

In principe kan een onderscheid gemaakt worden tussen publieke en private investeerders. Daarnaast gaat het om belangenorganisaties en particulieren. Op hoofdlijnen gaat het om de volgende vier hoofdgroepen, te weten:

- directe investeerders: dit zijn partijen die de gebiedsontwikkeling uit wensen te voeren. Het gaat hierbij om de overheid en marktpartijen, soms aangevuld met woningcorporaties en semi-overheden als Rijkswaterstaat en dergelijke. Zij richten zich niet alleen op de fase van initiatief, maar zullen tevens de haalbaarheid, realisatie en daarmee samenhangend de planning voor hun rekening nemen. Deze partijen vervullen aldus een sturende rol;
- indirecte investeerders: dit zijn partijen die op termijn in onderdelen van het plan zullen investeren. Het gaat hierbij om beleggers in vastgoed, natuurorganisaties zoals bijvoorbeeld Staatsbosbeheer, golfexploitanten, winkeliers, et cetera, et cetera. Veelal krijgen deze partijen een plaats in de gebiedsontwikkeling als de initiatieffase is afgerond. Het is overigens wel van belang dat in een vroegtijdig stadium rekening wordt gehouden met de wensen van deze partijen;
- adviseurs: dit zijn partijen die al dan niet door de directe investeerders, dan wel door de directe investeerders gedurende het proces worden ingeschakeld. Dit zijn partijen die middels gerichte, betaalde opdrachten aan het proces zullen deelnemen. Zij hebben geen direct belang, met uitzondering die van een opdrachtnemende, bij de ontwikkeling. Het betreft architecten, stedenbouwers, civieltechnische adviseurs en dergelijke;

³⁶ Bruil e.a., (2004), blz. 19

- andere belanghebbenden: hierbij gaat het bijvoorbeeld omwonenden, ondernemers en winkeliers, natuurorganisaties, monumentenorganisaties en dergelijke. Het zijn partijen die een direct belang hebben bij de gebiedsontwikkeling. Dit belang kan velerlei van aard zijn: van financieel tot veiligheid, en van leefbaarheid tot welstandsaspecten. Het is belangrijk dat deze partijen tijdens de haalbaarheidsfase hun rol kunnen uitoefenen.

De inzage in de (belangen van) stakeholders is fundamenteel, mede ter beantwoording van de meest basale vraag bij gebiedsontwikkeling of er bij de beoogde ontwikkeling samenwerking met stakeholders noodzakelijk is. Vaak is samenwerking bij gebiedsontwikkeling echter onontkoombaar, gezien de eigendomsverhoudingen en de diversiteit aan belangen. De partijen komen dan in een situatie terecht waarin directe investeerders het een voornemen hebben om tot ontwikkeling te komen. De vraag is hoe en met wie in welke fase moet worden samengewerkt.³⁷

In het voorliggende onderzoek wordt vooral gesproken over publieke en private partijen als directe investeerders en aldus direct belanghebbenden van gebiedsontwikkeling.

4.2 Organisatie

Publieke en private partijen komen elkaar in verschillende fasen van het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces tegen. In de meeste gevallen wordt door publieke en private partijen samengewerkt in de eerste aanleg van een (gebieds)ontwikkeling, te weten: de fasen van initiatief en haalbaarheid (zie paragraaf 4.3). Publieke partijen proberen soms op de traditionele wijze tot de uitvoering van het ruimtelijke beleid te komen. Hier gaat het om het reeds lange tijd bestaande, statische proces waar publieke partijen gronden verwerven, bouw- en woonrijp maken, en deze gronden vervolgens uitgeven. Hierna kan de private partij ontwikkelen en realiseren. Bij gebiedsontwikkelingen gaat het echter om veel complexere projecten met een lange termijn horizon. Het komt ook voor dat private partijen initiatiefnemer zijn voor een ontwikkeling. Dit is een veel dynamischer proces waarbij publieke en private partijen parallel en door elkaar heen lopen. In het hiernavolgende wordt ingegaan op de verschillende wijze van samenwerken in de voorfase van een project.

Traditionele grondexploitatie

Het traditionele model gaat uit van de verwerving van alle gronden door de gemeente en voert de gemeente voor eigen rekening en risico de grondexploitatie. De gemeente maakt een plan, verwerft de gronden, maakt de gronden bouw- en woonrijp, verkoopt de bouwrijpe gronden aan een willekeurige derde en maakt afspraken over de inhoud van het bouwprogramma. De onderlegger voor de afspraken over het bouwprogramma is het bestemmingsplan. De gemeente draagt aldus het volledige grondexploitatie-risico, maar heeft in ruil hiervoor volledig grip op het gemeentelijk planologisch beleid, dat moet worden uitgevoerd.³⁸

In de regel wordt nog een (traditioneel) model onderscheiden. Het gaat hierbij om het model van zelfrealisatie. Een private grondeigenaar laat voor eigen rekening en risico gronden bouw- en woonrijp maken (inclusief infrastructuur) en ontwikkelt deze conform

³⁷ Ministerie van Financiën (2004a), blz. 7 tot en met 12.

³⁸ In de regel zijn de gemeentelijke uitgiftevoorwaarden van toepassing bij de grondverkoop.

het bestemmingsplan en de door de gemeente gestelde planologische kaders. In de regel dient de eigenaar met de gemeente een exploitatieovereenkomst te sluiten, die gebaseerd is op de gemeentelijke exploitatieverordening. De eigenaar kan dit echter weigeren. Een eigenaar zal in de regel weigeren als hij zelf alle (vereiste) voorzieningen zoals infrastructuur aanlegt (zie ook concessiemodel).

*Bouwclaimmodel*³⁹

Het bouwclaimmodel wordt bij gebiedsontwikkelingen vaak gehanteerd als de gemeente een grote regie rol wenst te hebben in de uitvoering van de ontwikkelingsplannen en hiertoe zelf de grondexploitatie ter hand wenst te nemen. Veelal hebben gemeenten niet alle gronden in bezit. Vanuit dit perspectief worden de gronden die in handen zijn van private partijen voor een vaste prijs per vierkante meter door de gemeente overgenomen. In ruil daarvoor krijgen de private partijen een zogenoemde bouwclaim, dat wil zeggen: het recht om op een nader toe te bedelen aantal kavels (navenand de inbrengwaarde van de gronden) vastgoed te ontwikkelen en te realiseren. Dit model kan alleen werken als publieke en private partijen het eens zijn over de te volgen werkwijze en dit contractueel naar elkaar toe hebben vastgelegd. Met andere woorden: inbrengwaarden, uitgifteprijs en de samenstelling van het programma moeten met elkaar zijn overeengekomen. Voor private partijen ontstaat op deze wijze zekerheid dat zij productierechten verwerven als gevolg van de grondpositie. Het verschil tussen inbrengwaarde en uitgifteprijs verwachten private partijen goed te maken bij de uiteindelijke ontwikkeling en realisatie.

De bouwclaimovereenkomst is een notariële akte waarin de wijze van transport van gronden en de betalingen is geregeld. In overeenkomst staan tevens bepalingen op basis waarvan de gemeente overleg heeft met private partijen over onder meer het stedenbouwkundige ontwerp, de verkaveling, de kwaliteit van de openbare ruimte, et cetera. De invloed van de private partij is afhankelijk van de inbrengwaarde van zijn grondpositie. De grondafname gebeurt op basis van normale koopovereenkomsten waarin prijs en afnamemoment is bepaald, en waarin de gemeentelijke voorwaarden van toepassing worden verklaard. Het afnamemoment is overigens afhankelijk van de afnamegarantie die de private partij bij het overeenkomen van de bouwclaim met de gemeente heeft afgesproken. Soms wordt de afname van de gronden contractueel via een afname- en bouwplicht geregeld. Hiermee verschuift het grondexploitatierisico van de gemeente naar de marktpartijen. Als marktomstandigheden veranderen is de dagelijkse praktijk dat wordt heronderhandeld over het programma. De uitkomst van een bouwclaimovereenkomst is een realisatieovereenkomst, als partijen het eens zijn over alle uitgangspunten en randvoorwaarden.

*Joint-venture model*⁴⁰

Het joint-venture model is een model waarin de gemeente en private partijen samen een vennootschap oprichten voor de realisatie van een gebiedsontwikkeling. De kern van de publiek-private samenwerking wordt gevormd door een gezamenlijke grondexploitatie. Partijen brengen de gronden in een gezamenlijke onderneming in. In deze zogenoemde grondexploitatiemaatschappij (GEM), worden gronden (voor zover nog niet in bezit) verworven, voor gezamenlijke rekening en risico bouw- en woonrijp gemaakt en

³⁹ Ministerie van Financiën (2004a), blz. 25 tot en met 27.

⁴⁰ Lobée (1999), blz. 23 en 24.

vervolgens uitgegeven. De GEM heeft aldus het karakter van een grondbedrijf op locatie- of projectniveau. Voor een GEM wordt meestal een commanditaire vennoot (CV) opgericht, waarbij de beherend vennoot een rechtspersoon is (meestal een besloten vennootschap, ook wel: BV).⁴¹ Dit geheel is de zogenoemde CV/BV constructie. De inbreng en zeggenschap (en daarmee in directe zin ook het risico) zijn in een CV/BV vaak in gelijke mate tussen partijen verdeeld. Behalve een centrale rol bij de grondexploitatie doet de GEM in de regel ook voorstellen voor de nadere uitwerking van plannen. Het doorlopen van de publiek rechtelijke procedures blijft echter de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Naast de oprichting van een GEM wordt in sommige gevallen ook een tweede gezamenlijke onderneming opgericht, te weten: de projectvennootschap voor de opstalrealisatie en opstalexplotatie. De in de GEM bouw- en woonrijp gemaakte gronden worden aan deze opstalmaatschappij geleverd, waarna deze onderneming als een ontwikkelaar producten zal ontwikkelen, realiseren en verkopen. De participatie van gemeenten in deze maatschappij is meestal beperkt tot een paar procenten. Dit heeft als reden dat gemeente over het algemeen niet of nauwelijks risico (mag of) wenst te lopen in de afzet van vastgoed. Het is simpelweg niet de kerntaak.

Essentieel in het joint-venture model is dat gemeente en private partijen kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap delen. Voor de gemeente betekent dit dat sturing op het grondbedrijfproces wordt ingeleverd (opdrachten voor bouw- en woonrijp maken, inrichting openbaar gebied, planvorming, gronduitgiftebeleid, et cetera, et cetera). Opgepast dient te worden voor het twee petten probleem: indien een partij én in de GEM én in de opstalmaatschappij participeert, kan sprake zijn van tegengestelde belangen. Een private partij kan immers belang hebben bij een hoog mogelijke grondprijs in de GEM en tegelijkertijd als afnemer een lage grondprijs willen.

Het joint-venture model komt vooral in beeld wanneer overheden een gebied willen ontwikkelen en in dat gebied sprake is van een aanzienlijke grondpositie van één of meer partijen. Ook kan het een bewuste keuze zijn om risico's te beperken. Met het aangaan van een joint-venture spreken partijen een lange periode van samenwerking af. De samenwerking onderstreept het gezamenlijke belang. Er zal intensief middels een vooraf vastgestelde organisatiestructuur worden gewerkt. De uitwerking van de plannen, publiekrechtelijke procedures, aanbesteding van publieke werken, financiering, et cetera, dient in een gestructureerd proces te worden afgestemd.

Concessiemodel⁴²

In het concessiemodel is de gemeentelijke rol beperkt tot een toezichthoudende rol. Dit kan worden veroorzaakt omdat de gemeente geen risico wenst te lopen of dat een ontwikkeling dermate eenvoudig is, dat er weinig fout kan gaan. De private partijen

⁴¹ Een CV heeft altijd twee verschillende soorten vennoten: de beherende en de commanditaire. De positie van de commanditaire vennoten (ook wel: stille vennoten) is vergelijkbaar met die van de aandeelhouders in een BV of NV. De aansprakelijkheid voor de stille vennoten is beperkt tot het bedrag van de inbreng. Om het risico te beperken voor de beherende vennoten wordt veelal een aparte rechtspersoon opgericht (vaak een BV). Dezelfde verhouding als op de CV is hierop van toepassing. Het voordeel van deze constructie is de fiscale transparantie: elke partij valt binnen haar eigen belastingregime.

⁴² Ministerie van Financiën (2004a), blz. 40 en 41.

krijgen een set van randvoorwaarden mee om de locatie tot ontwikkeling te brengen. De private partijen krijgen in een bepaald gebied de beschikking over alle gronden doordat de gemeente haar gronden aan deze partijen verkoopt. Het bouw- en woonrijp maken gebeurt op rekening en risico van de private partijen. De gemeente stelt alleen een Programma van Eisen (PvE) samen voor de inrichting van het openbaar gebied. Eveneens worden programmatische en kwalitatieve aspecten met elkaar afgestemd. Voor het overige zijn de private partijen geheel vrij in de ontwikkeling van de locatie. Vaak komt het concessieovereenkomst tot stand na een aanbestedings- of selectieprocedure. Overigens is de toepassing van het concessiemodel veel minder geschikt voor omvangrijke gebiedsontwikkelingen door de aanzienlijk (door)looptijd van de projecten en de omvang van de (vooraf moeilijk in te schatten) risico's.

Figuur 4.1: Vergelijkend overzicht van modellen					
Onderwerp Modellen	Grond- verwerving	Planvorming	Bouw- en woonrijp maken	Grond- uitgifte	Wie draagt het risico?
Gemeentelijke GreX	Overheid	Overheid	Overheid	Overheid	Overheid
Bouwclaim	Overheid neemt grond af van private partij, die de grond reeds verworven had	Overheid	Overheid	Overheid aan de private partij waar overheid grond van heeft afgenomen	Overheid, maar er is meestal sprake van een afnameplicht van private partij
Joint venture (JV)	Gezamenlijk of door in JV participerende partijen	Gezamenlijk	Gezamenlijk	Gezamenlijk of JV door participerende partijen in GEM	Gezamenlijk
Concessie	Overheid	Private partij binnen door overheid gestelde kaders	Private partij	Door overheid aan de private partij die de concessie krijgen	Private partij
Zelfrealisatie	Private partij	Gezamenlijk of door private partij binnen best. plan	Overheid met kostenverhaal op private partij of private partij	Geen uitgifte (private partij realiseert op eigen grond)	Private partij

Bron: Ministerie van Financiën (2004a)

Het concessiemodel vertoont verwantschap met het zogenoemde model van volledige zelfrealisatie, waarin een exploitatieovereenkomst tussen gemeente en private grondeigenaren wordt afgesproken (zie ook traditionele grondexploitatie). Er zijn twee verschillen: op de eerste plaats richt bij zelfrealisatie de gemeente de openbare ruimte in, waarvoor de private partij betaald. Op de tweede plaats start een exploitatieovereenkomst vaak vanuit een grotendeels gemeentelijke grondexploitatie, terwijl dit bij de concessie vaak andersom is.

De modelkeuze

De keuze voor het samenwerkingsmodel hangt af van een groot aantal aspecten. In figuur 4.1 is een vergelijkend overzicht gemaakt van de modellen.

Het is van belang dat partijen zich eerst voorafgaande aan een samenwerking afvragen wat gewenst is ten aanzien van zeggenschap en risicoverdeling. In de meeste gevallen is de grondpositie bepalend voor de keuze van het model. Daarnaast is vaak van belang wat de gemeente wenst, gelet op haar financiële positie, de beschikbaarheid én ervaring van het ambtelijk apparaat, en haar eigen grondpositie. In de afweging spelen ook factoren mee als de omvang, de complexiteit en de duur van het project.

Het is overigens denkbaar dat verschillende soorten samenwerkingsmodellen naast elkaar in één gebiedsontwikkeling voorkomen. Stedelijke gebiedsontwikkelingen worden gekenmerkt door een dermate omvang en de deelname van een groot aantal verschillende partijen, dat vaak per deelgebied andere modellen voorkomen, zonder dat het belang van de gehele gebiedsontwikkeling in gevaar wordt gebracht. De centrale regie blijft dan veelal bij de coördinerende partijen.

4.3 Proces in fasen

De inrichting van het samenwerkingsproces bij gebiedsontwikkeling is het organiseren van de activiteiten in relatie met hun omgeving en de omgeving van het project. Dit wordt weergegeven door de besluitvorming te faseren en vorm te geven door middel van een plan. De eerste stap voor de vormgeving van het proces is het opknippen van het proces in verschillende fasen.⁴³ Hierna wordt stilgestaan bij de procesfasen. In figuur 4.2 zijn per fase de bijbehorende contractvormen weergegeven.

Initiatieffase

De initiatieffase is bedoeld om te onderzoeken of het project wel gewenst is en of er geen betere alternatieven zijn. Of te wel, de betrokkenen bepalen of er sprake is van een project. Het is de eerste fase van een project. Hier wordt bekeken of de doelstellingen van partijen convergeren. Een partij, zowel publiek als privaat, neemt hiertoe het initiatief om een bepaald project tot ontwikkeling te brengen en treedt daarover in contact met één of meerdere partijen. Er vindt een globale verkenning plaats van de mogelijkheden en er wordt een idee gevormd over het mogelijk te behalen projectresultaat. Eveneens wordt in kaart gebracht wie betrokken is of wel betrokken moet worden en met vooral welke rol. Het is van belang vast te stellen welke afspraken moeten worden gemaakt om over te kunnen gaan naar de haalbaarheidsfase. Het is in dit verband belangrijk om tot een onderbouwing te komen van de projectinhoudelijke werkzaamheden ter onderbouwing van de contractvorm en het organiseren van de besluitvorming.⁴⁴ Aspecten als aanbesteding en communicatie kunnen in de initiatieffase reeds aan de orde worden gesteld.

Het resultaat van deze fase komt tot uitdrukking in een beslisdocument. Dit document behelst veelal een schetsplan met globale financiële onderbouwing. Deze fase komt tot een einde als partijen het eens zijn over de haalbaarheid en bepaald hebben in welke vorm zij de volgende fase in wensen te gaan.

⁴³ Ministerie van Financiën (2004b), blz. 4.

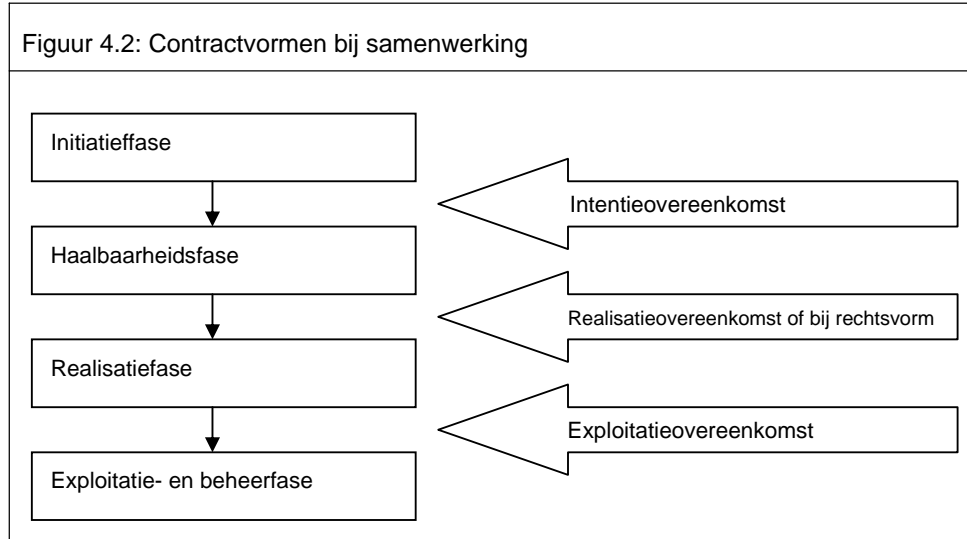
⁴⁴ Ministerie van Financiën (2004b), blz. 8.

Haalbaarheidsfase

De haalbaarheidsfase start veelal met de ondertekening van een intentieovereenkomst met als doel de haalbaarheid van een initiatiefplan aan te tonen. De belangrijkste activiteit betreft dan ook het gezamenlijk onderzoeken van de (on)mogelijkheden van het project door de samenwerkende partijen. Er wordt verder bekeken op welke wijze de partijen tot een realisatieovereenkomst kunnen overgaan. Veelal wordt in de fase van haalbaarheidsstudie gebruik gemaakt van de aanwezige kennis en kunde van de deelnemende partijen. De inbreng gebeurt voor eigen rekening en risico.

De partijen stellen in deze fase gezamenlijk een plan (stedenbouwkundig plan, dan wel een variant hierop: een masterplan) op. Ter beoordeling van de financiële haalbaarheid van het plan zal het programma middels een marktstudie worden getoetst. De marktstudie biedt een grondslag voor de fasering van het programma en geeft daarmee indirect voeding aan de grondexploitatie. Aan de hand van het stedenbouwkundige plan en programma zal middels een Programma van Eisen het ontwerpproces van de opstellen worden opgestart. Dit is een cyclisch proces waarbij de uiteindelijk haalbaarheid het centrale issue is.

De fase van haalbaarheid wordt afgesloten met een stedenbouwkundig plan, een vaststelling van het programma, een analyse van de kosten en de baten, en (schets- of voorlopig) ontwerp voor de opstellen. Parallel aan de activiteiten in deze fase zal de gemeente het planologisch-juridische traject voorbereiden.



Bron: Akro Consult (2001)

Realisatiefase

Wanneer sprake is van een haalbaar project, dan ligt het voor de hand dat wordt besloten om tot realisatie van het project te komen.

De realisatiefase start met één of meer afzonderlijke realisatieovereenkomsten. In deze overeenkomst staat het afsprakenkader rondom het proces van realisering van het

project. De realisatie valt uiteen in twee componenten, te weten het bouw- en woonrijp maken en de (verder ontwikkeling en) realisatie van de opstallen. Afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm worden de gronden bouw- en woonrijp gemaakt. In veel gevallen, met uitzondering van het joint-venture model, zal de overheid dit voor haar rekening nemen. In stedelijke context kan ook de eigenaar van de grond (en de opstallen) dit doen. Vaak heeft dit de besparing van de overdrachtsbelasting als rechtstreeks doel, hetgeen een aanzienlijk fiscaal voordeel heeft. Ongeacht de samenwerkingsvorm, zal *een gemeente nimmer de realisatie van de opstallen* voor haar rekening nemen. Dit is altijd *een private aangelegenheid*.

De realisatieovereenkomst is in feite een overkoepelde overeenkomst. Er moeten uiteindelijk nog contracten worden gesloten met civiele aannemers, (onder)aannemers, eindgebruikers, financiers en dergelijke. In deze overeenkomsten wordt de daadwerkelijke realisatie geregeld van de grondbewerking en opstallen.⁴⁵

Beheerfase

Als een project daadwerkelijk is gerealiseerd, dan treedt de fase van beheer in. Het beheer valt uiteen in twee delen, enerzijds het beheer van de openbare ruimte en anderzijds het beheer van de opstallen. Het *beheer van de openbare ruimte is een gemeentelijke aangelegenheid*. Hoewel het (steeds) vaker voor komt, is het in Nederland nog zeer ongewoon dat private partijen het beheer van de openbare ruimte in handen hebben: alleen op een aantal Business Parken op Angelsaksische leest geschoeid voeren de private partijen middels het zogenoemde parkmanagement het beheer van de openbare ruimte uit (Tol, 1998). Soms ook wordt (een deel) van de openbare ruimte in villawijken in privaat beheer uitgegeven. *Het beheer van de opstallen is echter te allen tijde een private aangelegenheid*, tenzij het uiteraard als gaat om gebouwen met een overheidsfunctie is er een uitzondering. Bij woningen zijn corporaties en specifieke woningbeleggers de beherende partij.

4.4 Risico's

Samenwerking bij integrale gebiedsontwikkeling is een vorm van het beheersen van risico's. Bij complexe projecten met een lange looptijd spelen, ongeacht de gekozen wijze van samenwerking, vele risico's een rol. De verdeling en beheersing van deze risico's is een streven van partijen. In deze paragraaf worden de risico's onderscheiden die zich bij gebiedsontwikkeling manifesteren. Voorts wordt stilgestaan bij welke fase de risico's zich voordoen en welke partij dit risico doorgaans zal lopen.

Planontwikkelingsrisico

De planontwikkelingsfase vindt ter voorbereiding op een project plaats. Bij integrale gebiedsontwikkeling is dit risico een doorlopend gegeven. Deelprojecten zullen in het grotere geheel van de gebiedsontwikkeling in verschillende fasen in ontwikkeling worden genomen. Het planontwikkelingsrisico doet zich voor bij de uitvoering van de werkzaamheden ten behoeve van de voorbereiding op het project. Het gaat hierbij zowel om (stedenbouwkundige) plannen die de basis moeten bieden voor het planologisch-juridische traject, als om ontwerpen voor opstallen. Hierbij kan aldus worden gedacht aan verschillende kostenposten zoals bijvoorbeeld architecten, civiel technische expertise en bouwkostendeskundigheid. Hoewel de bedragen die met dit

⁴⁵ Akro Consult (1996), blz. 16.

risico samenhangen van een geringere omvang zijn dan de kosten in de ontwikkelings- en realisatiefase worden gemaakt blijven deze navenant. Het is daarom van belang dat deze kosten beheersbaar zijn, en in tijd en geld begrensd zijn. Het planontwikkelingsrisico wordt (wat betreft de kosten van externe deskundigen) doorgaans door alle samenwerkende partijen gelopen, waarbij geldt dat zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van de aanwezige expertise binnen de samenwerking. Veelal zijn in deze fase de interne apparaatskosten voor eigen rekening en risico.

Marktrisico

Het marktrisico hangt samen met het afzetten van bouwrijpe grond en het afzetten van opstallen (woningen, kantoren, winkels). Hoewel marktrisico in de realisatiefase van het project wordt gelopen, is het verkennen dan wel onderzoeken van de markt een uitermate belangrijke discipline in de ontwikkelings- en realisatiefase. Het bezien van de vraag of er voldoende mogelijkheden zijn of grond en opstallen afzetbaar zijn is van wezenlijk belang bij de afweging of een project al of niet kan doorgaan. Aan de beperking van het afzetrisico wordt in de planontwikkelingsfase gewerkt. Gezien het financiële risico geldt bij gebiedsontwikkelingen dat er een continue monitoring van de markt wordt nagestreefd (functionele kwaliteit, zie ook paragraaf 5.1). Het is veelal de ontwikkelaar die het afzetrisico loopt voor de opstallen. Afhankelijke van de marktwaarde van de opstallen, is de ontwikkelaar in staat om een grondprijs te betalen en zal navenant pas proberen te grond te behoeven af te nemen als het risico voldoende is gedekt. Met andere woorden: als een percentage van de ontwikkeling is voorverkocht. De berekening van de grondwaarde vindt traditioneel of residueel plaats (zie paragraaf 4.5). De uitgifte van gronden is (in de traditionele vorm) meestal in handen de gemeente. Het afzetrisico voor de grond vormt het opbrengstrisico in de grondexploitatie. De mate van het lopen van risico is overigens afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm. Bij gebiedsontwikkeling lopen partijen steeds vaker gezamenlijk het risico. Plannen moeten, afhankelijk van de marktsituatie, tijdig kunnen worden bijgestuurd. Derhalve is flexibele planvorming bij gebiedsontwikkeling een absolute noodzaak waar steeds meer betrokken partijen van overtuigd zijn.

Grondexploitatie- en risico

Grondexploitaties hebben als doelstelling om de betaalbaarheid van voorgestelde ontwikkelingen te calculeren. Gronden dienen namelijk te worden verworven, tenzij een partij reeds eigenaar is, bouw- en woonrijp gemaakt te worden en tot slot te worden uitgegeven. Het risico doet zich dan ook voor in de voorbereidingsfase. Bij een gebiedsontwikkeling met een langjarige exploitatie zal er gefaseerd worden gewerkt en doet het risico zich, sterk afhankelijk van het marktrisico, gedurende het gehele proces voor. Het grondexploitatie- en risico verschijnt ten tonele als de vooraf gecalculeerde risico veel hoger blijkt uit te pakken als gevolg van gewijzigde marktomstandigheden of macro-economische omstandigheden. Hierdoor worden de beoogde grondopbrengsten niet gehaald of pas veel later in tijd verkregen. Hierbij harmoniëren kosten, opbrengsten en renteontwikkeling nauw met elkaar. De mate waarin het grondexploitatie- en risico wordt gelopen is afhankelijk van de gekozen samenwerkingsvorm.

De kosten in de grondexploitatie laten zich relatief gemakkelijk ramen en zijn daardoor gemakkelijk te overzien. Werkzaamheden voor het bouw- en woonrijp maken zijn vooral civieltechnisch van aard en afhankelijk van de bodemgesteldheid. Deze kosten zijn onderhevig aan een relatief constante stijging. Beperkingen bij het bouw- en woonrijp

maken kunnen worden veroorzaakt door bodemverontreiniging, de aanwezigheid van zeldzame flora en fauna en de vondst van bijvoorbeeld archeologische monumenten. Saneringskosten kunnen hoog oplopen. Het risico hieromtrent kan worden afgedekt door gedegen onderzoek voorafgaande aan de koop van een perceel. Het verwervingsrisico is een groot risico. In het bijzonder vanwege de hoge kosten die een verwerving van grond (en opstellen) met zich meebrengt. Daarnaast is dit typisch een post waar de kosten voor de baat uitgaan. Het renterisico is hierbij groot.

De *opbrengsten* bij een grondexploitatie zijn sterk afhankelijk van de marktpotentie van een voorgestane ontwikkeling. De ontwikkelingsmogelijkheden bepalen in grote mate de hoogte van de grondopbrengsten. Hoe beter het product op de markt is toegesneden, hoe groter de kans op een voorspoedige afzet. Het gaat in dit geval om het beïnvloeden van de aanbodzijde (zie ook marktrisico).

Het is een gegeven dat de *rente* een grote invloed heeft op de grondexploitatie. Aan de kostenzijde wordt rente betaald over de voorinvesteringen (onder meer: verwerving, bouwrijp maken en planontwikkeling). Deze investeringen, veelal gefinancierd met een groot aandeel vreemd vermogen, lopen bij gebiedsontwikkeling veelal ver vooruit op de inkomstenstroom. Hierdoor lopen de kosten, bij het onverwacht toenemen van de looptijd van een project of het stijgen van de rente, aanzienlijk op. Een groter gevaar van een oplopende rentestand is de afname van de koopkracht van de consument op de (woning)markt. Dit kan vraaguitval tot gevolg hebben. Hierdoor kan een project in zijn geheel op lossen schroeven komen te staan.

Publiekrechtelijk risico

Het publiekrechtelijke risico is een risico dat inherent is aan de samenstelling en werking van de ruimtelijke ordening. Het ruimtelijke ordeningstraject, dat onder meer bestaat uit de bestemmingsplanprocedure en de bouwaanvraag, kan door publiekrechtelijke procedures (inspraak en bezwaar maken) tegen aanzienlijke vertragingen oplopen. Als gevolg hiervan kan een project aanzienlijke in tijd weggelopen met alle (financiële) gevolgen van dien. Hoewel het een risico is wat alle partijen aangaat, kan de gemeente het beste dit risico beheersen. Het is immers de gemeente die het publiekrechtelijke traject aanstuurt. Zonder het publiekrechtelijke traject te ondergraven, kan een optimale samenwerking in gebiedsontwikkeling ertoe leiden dat de gemeente haar invloed ten faveure van de samenwerking kan inzetten. Hoe beter beslissing zijn onderbouwd, hoe minder bezwaar er zal zijn. Indien desondanks plannen moeten worden aangepast als gevolg van de procedures, dan dienen partijen over te gaan tot heronderhandeling. Dit kan leiden tot een aangepast plan of een andere grondprijs.

Politiek risico

Het politiek risico houdt in dat de gemeentelijke overheid de bevoegdheid heeft om op grond van haar publiekrechtelijke bevoegdheid andere beslissingen te nemen dan private partijen wensen of zelf anders dan met private partijen is afgesproken.⁴⁶ Dit risico is uitermate moeilijk in te schatten en kan elke vier jaar weer anders uitpakken. In het bijzonder bij gebiedsontwikkelingen waarin sprake is van langjarige samenwerking. In dit verband is het bijzonder raadzaam om tot een gedragen samenwerkingskader te komen, waarin inspanningsverplichtingen, taken en bevoegdheden, naast de financiële

⁴⁶ Aarts (1996), blz. 15.

onderleggers goed zijn overeengekomen. Teneinde dit commitment te verkrijgen, is het zaak om regelmatig en voldoende duidelijk overleg te voeren met bestuurders en politieke fracties, een voorwaar aanzienlijke inspanning in het huidige duale systeem. Een hoog politiek-bestuurlijk commitment kan er toe leiden dat de gemeenteraad zich bewust wordt van de aangegane verplichtingen en het bijbehorende traject. Het duale stelsel is hierbij wel een belangrijke beperkende factor geworden. Deels kan nooit worden ondervangen dat beslissingen op de lange termijn worden teruggedraaid of worden uitgesteld als gevolg van de politieke waan van de dag.

Exploitatie/beheersrisico

Samenwerking tussen gemeenten en private partijen bij de exploitatie van onroerende zaken komt met name voor bij gebouwen met een (semi) publieke functie.⁴⁷ Daarnaast betreft het een risico dat ligt bij de exploitant van (commerciële) voorzieningen, zoals bijvoorbeeld parkeergarages. Op het gebied van de openbare ruimte is de gemeente doorgaans de enige exploitant. Beperking van het exploitatierisico (bijvoorbeeld het zo efficiënt mogelijk plannen van de openbare ruimte) kan soms betekenen dat de voorziening reeds in de grondexploitatie wordt getroffen. Hiermee komt in sommige gevallen de opstalontwikkeling onder druk te staan. De kosten van de grondexploitatie worden immers vergroot, maar de marktwaarde van de opstallen wordt niet per definitie groter bij bijvoorbeeld een beter of anders ingevulde openbare ruimte.⁴⁸

4.5 Grondexploitatie

Bij gebiedsontwikkeling is de grondexploitatie elementair bij het bepalen van de haalbaarheid van een ontwikkeling. De grondexploitatie beschrijft het productieproces van grond in getallen, te weten: kosten en opbrengsten, en fasering. Bij de invulling van de exploitatie is het belang voor welke waarde gronden (eventueel met opstallen) worden verworven. De gronden worden hierna geschikt gemaakt voor de woonfunctie en vervolgens verkocht. De opbrengsten uit de grond- of kaveluitgifte is de belangrijkste inkomstenbron van de exploitatie. De openbare ruimte wordt na het woonrijp maken veelal om niet opgeleverd aan de gemeente. Aan het opstellen van een grondexploitatie zitten verschillende risico's (zie paragraaf 4.3).

Het is goed om te beseffen dat de grondexploitatie voor de gemeente voorgeschreven is in artikel 7 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening en is aldus een absolute vereiste voor de gemeentelijke overheid. Voor de gemeente is de grondexploitatie namelijk een opstelling van de kosten en opbrengsten van een voorgenomen planontwikkeling in het kader van (nieuw) ruimtelijk beleid. Met de grondexploitatie wordt de financiële uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan aangetoond.⁴⁹ Een grondexploitatie behoeft echter niet per sé door een publieke partij te worden samengesteld.

Verwerving

De verwerving is zowel een publieke als private aangelegenheid. Als gevolg van de Vinex is de verwerving van gronden steeds meer een open markt geworden waarin publieke en private partijen moeten samenwerken om tot ontwikkeling en realisatie van een gebied te komen. In het pré-Vinex tijdperk waren het de gemeenten zelf, middels

⁴⁷ Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers, blz. 76.

⁴⁸ Lobée (1999), blz. 40.

⁴⁹ Ministerie van Financiën (2004c), blz. 16 en 17.

een actief grondbeleid, die in grote lijnen bepaalden waar de toekomstige stadsuitbreidingen zouden plaatsvinden en welke gebieden voor herontwikkeling of transformatie in aanmerking zouden komen. Voor marktpartijen bracht een vroegtijdige verwerving van gronden een groot risico met zich mee. Het was namelijk niet duidelijk welke locaties voor ontwikkeling in aanmerking zouden komen.

Door de Vinex is deze onzekerheid grotendeels weggenomen. De overheid heeft helder aangewezen welke locaties worden bestemd tot bouwlocaties. Tegelijkertijd werden gemeenten geacht (financieel) op eigen benen te gaan staan. De middelen om tot verwerving over te kunnen gaan werden beperkt door de lump sum benadering van de Rijksoverheid. Mede vanuit dit perspectief zijn marktpartijen op grote schaal strategische gronden gaan verwerven. Zoals eerder in hoofdstuk 1 gesteld, is een ontwikkelaar in eerste aanleg niet geïnteresseerd in grond. Grond is een productiemiddel. Het biedt ontwikkelaars continuïteit.⁵⁰ Door vroeger in het proces te participeren kan, onder meer door het beïnvloeden van de planontwikkeling, beter worden ingeschat wat de ontwikkelingspotentie en de mogelijke ontwikkelingswinst kan zijn. Ontwikkelaars zijn bereid en in staat gebleken om het bestemmingsplan uit te voeren. De dominante rol van de gemeenten op de grondmarkt daardoor is vervangen door een dominante rol van ontwikkelaars. De actieve grondpolitiek van gemeente is verschoven naar een faciliterende rol. Via samenwerking dient tot realisatie te worden gekomen. De gemeenten zijn aldus genoodzaakt om op een andere wijze te denken. Regie is geen vanzelfsprekendheid meer, maar dient via onderhandeling verworven of gedeeld te worden met marktpartijen (Ministerie van Financiën, 2004c).

Verwerving van gronden kan op drie manieren plaatsvinden. De eerste wijze betreft het op minnelijke wijze verwerven van de gronden. Minnelijke verwerving is een wijze die zowel door publieke als private partijen kan worden gehanteerd. Gemeenten hebben daarbij een extra pressiemiddel: dreigen met onteigening. De tweede manier is verwerving middels onteigening. De is puur een publiek instrument waarbij moet worden voldaan aan artikel 165 van de grondwet.⁵¹ Een derde manier betreft verwerving middels vestiging van de Wet Voorkeursrecht (WVG). Door de vestiging van de WVG op een bepaald gebied, legt de gemeente vast dat zij bij een voorgenomen verkoop van de gronden door de eigenaar het eerste kooprecht heeft. De gemeente is dan niet verplicht om de gronden te kopen. Indien de gemeente afziet van koop is de eigenaar vrij om aan derden te verkopen. De WVG is een middel om grondspeculatie tegen te gaan.⁵²

Elementaire zaken

In een grondexploitatie is een aantal zaken belangrijk. Een grondexploitatie is opgebouwd uit vier hoofdelementen. Het betreft een programmabeschrijving, de kosten

⁵⁰ Priemus in NRC Handelsblad, Zaterdag Bijvoegsel, 6 augustus 2005, blz. 9.

⁵¹ In artikel 165 van de grondwet zijn drie vereisten vastgelegd voor onteigening: (1) voorafgaande verklaring bij wet dat het algemeen nut de onteigening vordert, (2) vooraf genoten of vooraf verzekerde schadeloosstelling, (3) nadere regeling van onteigening in een algemene wet. Deze algemene wet betreft de onteigeningswet. De hoogte van de schadeloosstelling is vaak een discussiepunt. In principe wordt uitgegaan van de volle marktwaarde van het bezit.

⁵² De grondwaarde van de percelen waarop de WVG van kracht is, zal niet boven de onteigeningswaarde gaan. De onteigeningswaarde is de marktwaarde. De marktwaarde is een andere waarde dan de uiteindelijke ontwikkelingspotentie nadat een plan ontwikkeld is. Het betreft de waarde van het huidige gebruik.

en de opbrengsten, en ten slotte het ruimtegebruik. Het ruimtegebruik heeft invloed op de kwaliteit van het plan alsmede voor de verdeling van de kosten over de openbare ruimte en de niet-openbare ruimte. Bij het ruimtegebruik start de discussie welke investering al dan niet bij het plan behoort. Het draait hierbij om de bepaling van de plangrenzen. Hierin zit in de initiatieffase van een gebiedsontwikkeling spanning. De stedenbouwkundige onderlegger behoeft in eerst aanleg niet concreet te zijn. De grondexploitatie dient daarentegen zo nauwkeurig mogelijk te zijn. Hierin staat ook het publieke en private belang enigszins op spanning: de gemeenten willen veelal graag voorzieningen in het plan opnemen, terwijl private partijen als gevolg hiervan zullen streven naar het vergroten van een plangebied indien dit leidt tot een hogere ontwikkelingswinst of vergroting van de bouwproductie. Bij het ruimtegebruik hoort eveneens de discussie over de bekende verhouding van uitgeefbare en niet-uitgeefbare grond, openbare verharding en groen. Hier hoort in principe het optimaliseringspel plaats tussen publieke en private partijen.

Bouw- en woonrijp maken

Het bouw- en woonrijp maken omvat alle werken die noodzakelijk zijn voor de realisatie van de gebouwen en de openbare ruimte. Een deel van de werkzaamheden zal moeten plaatsvinden voordat de realisatie kan starten en de openbare ruimte kan worden ingericht. Onder het bouwrijp maken wordt in principe verstaan: het verwijderen van opstallen en niet te handhaven groenvoorzieningen, het omleggen of aanleggen van de ondergrondse infrastructuur, het voorbelasten van het terrein en het aanleggen van bouwwegen. Onder woonrijp maken worden alle taken verstaan die een gebied functioneel maken, te denken aan: inrichten van de openbare ruimte, bestrating, planten van groen, straatverlichting, en het aansluiten van de gebouwen op de nutsvoorzieningen. Traditioneel is het bouw- en woonrijp maken een gemeentelijke aangelegenheid door de dienst Publieke Werken. Afhankelijk van het gekozen samenwerkingsmodel kan het bouw- en woonrijp maken ook door de betrokken marktpartijen worden gedaan, mits wordt voldaan aan de voorgeschreven Europese aanbestedingsreglementen. Aarts (1996) stelt dat de gemeente niet vrij is om met haar samenwerkingspartners overeen te komen dat zij ook zonder meer het bouw- en woonrijp maken voor hun rekeningen nemen. Tot op de dag van vandaag is niet geheel duidelijk hoe de reglementen moeten worden geïnterpreteerd. Duidelijk is inmiddels wel dat bouwende ontwikkelaars met een civiele tak binnen het bedrijf die deelnemen in een PPS van aanbestedingen in dezelfde gebiedsontwikkeling zijn uitgesloten, mits kan worden voldaan aan de clausule dat iedere partij gelijke informatie dient te hebben.

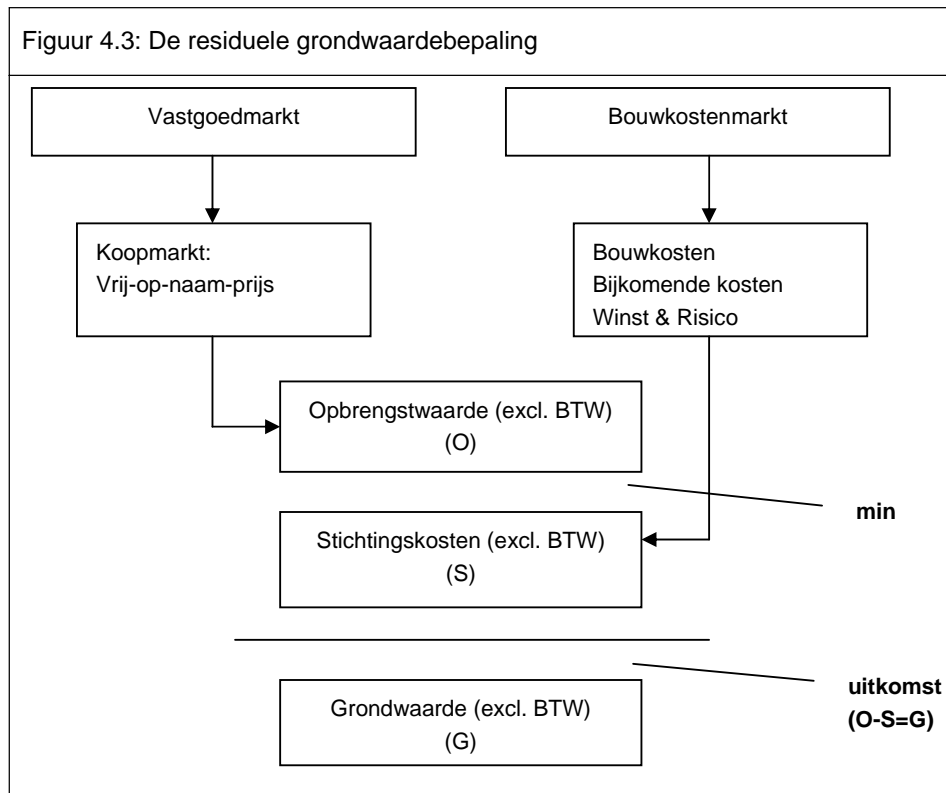
Akro Consult (1996) geeft aan dat het inmiddels bewezen is dat private partijen in staat zijn om het bouw- en woonrijp maken goedkoper uit te voeren dan de gemeentelijke overheid. Tevens zijn de kosten voor voorbereiding en toezicht als percentage van de totale werken lager bij de private partijen.

Grondprijsvorming en -waarde

De grondprijs is de laatste jaren een dankbaar gespreksonderwerp. In hoofdlijnen zijn twee benaderingen.⁵³ Op de eerste plaats gaat het om de traditionele

⁵³ Er is nog een derde benadering, te weten: de grondquotebenadering. De grondprijs wordt hier bepaald als percentage van de vrij-op-naam-prijs van de woning. De grondquote benadering wordt vaak gebaseerd op een residuele grondwaardeberekening.

kostprijsbenadering. Deze benadering gaat uit van de kostprijs van het bouwrijp maken van gronden. De kostprijs is dan tegelijkertijd de prijs die een private partij moet betalen om bouwgrond te verwerven ten behoeve van de ontwikkeling en realisatie van vastgoedobjecten. Vaak wordt door gemeenten een eenduidige grondprijs voor alle gronden gehanteerd. Deze wordt jaarlijks geïndexeerd.



Bron: Ministerie van Financiën (2004c)

Ten tweede gaat het om de *marktprijsbenadering*. In deze benadering wordt de residuele waarde van de verschillende geplande woningen geschat. De uitgifteprijs van bouwrijpe grond is dan de marktprijs van de woningen minus de kosten om de woningen te realiseren en minus het beoogde percentage winst. De marktprijs kan vele malen hoger liggen dan de kostprijs van bouwrijpe grond. Ricardo (1772-1823) formuleerde reeds in 1817 de theorie dat de waarde van grond prijsvolgend is. Dit houdt in dat de waarde van het product bepalend is voor de waarde van de grond en niet andersom zoals in de kostprijsbenadering. Ricardo liet met zijn residuele grondprijstheorie zien dat het graan niet duur was doordat landbouwgrond zo duur was, maar dat landbouwgrond waarde had doordat graan zoveel opbracht, zo geeft Priemus (2005) aan. Aan het produceren van graan zitten kosten verbonden die in mindering dienen te worden gebracht op de verkoopopbrengst van graan. Eveneens dient het percentage beoogde winst van de opbrengst te worden afgetrokken. Het residu is dan de verkoopwaarde (of pachtwaarde in de termen van Ricardo) van de grond. Landbouwgrond is enkele euro's per vierkante meter waard simpelweg omdat landbouwproducten niet zo veel opbrengen. Maar zodra de bestemming wonen op de gronden wordt gelegd, gaat de

waarde van landbouwgrond honderden euro's omhoog. De marktwaarde van grond hangt in de residuele grondwaardemethode sterk af van het toekomstige gebruik.⁵⁴ De waarde van grond wordt echter niet alleen bepaald door de beide bovengenoemde benaderingen. Sterk bepalende factoren zijn de vraag naar woningen, met daaraan verwant de ontwikkeling van de koopkracht van de huishoudens, de ontwikkeling van de rente en het (bestaande) aanbod. Daarnaast gaat het om de ontwikkeling van de bouwkosten en het risico van vertraging (tijdsrisico).

4.6 Verevening

In de grondexploitatie wordt de discussie gevoerd over de verevening tussen de rendabele en onrendabele planonderdelen in de gebiedsontwikkeling. In een grondexploitatie worden twee vormen van kostenverevening onderscheiden: de binnenplanse verevening, waarbij de onrendabele plandelen worden gecompenseerd door rendabele plandelen *binnen* het project en de buitenplanse verevening, waarbij kostenverevening plaatsvindt *tussen verschillende* plannen. Bij buitenplanse verevening is (in geval van faciliterend grondbeleid) toestemming nodig van de betrokken private partijen. Binnenplanse verevening komt bij alle samenwerkingsvormen voor. De vereveningsgrondslag is te allen tijde besprekingsonderwerp in processen waarin publieke en private partijen zij aan zij werken aan de beoogde kwaliteit.

Naast het principe van binnenplanse en buitenplanse verevening, wordt in samenwerkingsverbanden voor gebiedsontwikkelingen steeds vaker de koppeling tussen grond en opstal gelegd. Dit heeft als doel om de realiseerbaarheid van de gebiedsontwikkelingen te vergroten. Veelal betreft het aspecten van kwaliteit die op deze wijze kunnen worden betaald. In dit kader worden afspraken gemaakt over het inbrengen van extra winsten uit de gronden of de overwinst uit de opstalexploitatie (met andere woorden: de extra winst die wordt gehaald doordat een hoger percentage winst & risico wordt gehaald als gevolg van bijvoorbeeld verbeterde marktomstandigheden of betere aanneemsom) middels een afroomberegeling. Dit vraagt een hoge mate van transparantie van rekenen en tekenen in een project. Tegelijkertijd moet er de bereidheid zijn om te denken van het gezamenlijke belang (denken vanuit het programma) en een streven naar optimalisering.

Grote ontwikkelaars zijn best geneigd om winst op grond te herinvesteren in bijvoorbeeld een betere inrichting van de openbare ruimte, aldus Priemus (2005). Uit onderzoek blijkt dat de aanwezigheid van enkele grote ontwikkelaars zeer positief kan uitwerken, dit in tegenstelling tot de stellingname dat grondprijzen worden opgedreven door de grondbezitters. Kolpron (2000) toont dit aan door een voorbeeld: (.....) er heerst een groot vertrouwen tussen partijen, waardoor een gedreven team is ontstaan dat zich inzet om kwaliteit te realiseren (.....) steeds meer gemeenten en marktpartijen hebben ervaring opgedaan met PPS, hetgeen mogelijkheden biedt voor kwalitatief betere processen en resultaten (.....) dit pleit voor afspraken om winsten deels terug te laten vloeien naar de wijk en in te zetten voor kwaliteitsverhoging (.....) dergelijke kwaliteitsfondsen zijn al praktisch geworden op diverse Vinex-locaties. Daarnaast betalen vastgoedontwikkelaars in grote mate mee aan de opgave om per plan sociale huurwoningen te realiseren middels de financiering van de onrendabele top. De zogenoemde 3-4-3 opstelling (30% sociaal, 40% middelduur, 30% duur) is nog immer

⁵⁴ Zie ook: Lobée (1999), blz. 43 en 44.

van toepassing, hetgeen soms leidt tot een versraling van de kwaliteit van het gehele programma doordat de prijs-kwaliteitverhouding afneemt (Fokkema, 2002).

Kortom, er is steeds meer bereidheid om niet alleen middels allerlei “technische” samenwerkingsmodellen vorm en inhoud te geven aan gebiedsontwikkeling. Het wordt ook meer en meer gewoon om vanuit financieel oogpunt transparant te zijn.

5. SAMENWERKING BIJ GEBIEDSONTWIKKELING IN DE PRAKTIJK

In de voorgaande hoofdstukken is op basis van literatuurstudie, ervaringsgegevens en enkele interviews de rol van de vastgoedontwikkelaar bij gebiedsontwikkeling beschouwd. Er is stilgestaan bij de theorie en vervolgens is er ingezoomd op de ontwikkeling van het vakgebied vastgoedontwikkeling, de gebiedsontwikkeling in brede zin en de organisatie van gebiedsontwikkeling. In het voorliggende hoofdstuk wordt de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling nader belicht. Allereerst wordt ingezoomd op de aanpak en de keuzes ten aanzien van de cases. Vervolgens worden vier casestudies behandeld. Er wordt afgesloten met samenvatting van de bevindingen.

5.1 Aanpak en keuze cases

Om tot een nader inzicht te komen van de stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen in de praktijk, de rol van de vastgoedontwikkelaar in deze processen en de lessen (in het bijzonder de succes- en faalfactoren) die hieruit in algemene zin kunnen worden geleerd, wordt een aantal cases bestudeerd. De casestudies zijn niet willekeurig gekozen middels een steekproef. Er is gericht gekozen aan de hand van enkele criteria.

De gestelde criteria luiden als volgt:

- het betreft een binnenstedelijke locatie;
- er is gewerkt vanuit een centrale visie;
- er is een duidelijke probleemeigenaar of initiatiefnemer;
- integrale gebiedsontwikkeling is doelstelling;
- er is samengewerkt met veel partijen;
- er is tenminste één state-of-the-art ontwikkelaar betrokken;
- de projecten zijn de haalbaarheidsfase gepasseerd;
- er is sprake van een eenduidige eigendomssituatie.

Op basis hiervan zijn vier projecten geselecteerd. Het betreft twee projecten in Amsterdam, één in Hoorn en één in Haarlem. Vivaldi (het voormalig Drentepark) is een project dat is gelegen aan de rand van de Zuidas-ontwikkeling in Amsterdam en maakt deel uit van het kantorenpark Drentepark (paragraaf 5.2.1). De Blauwe Berg is een gebiedsontwikkeling in Hoorn (paragraaf 5.2.2). De Bongerd is gelegen op een oud industrieterrein in Amsterdam-Noord (paragraaf 5.2.3). Tot slot wordt ingezoomd op Haarlem waar de Johannes de Deo-locatie studieobject is (paragraaf 5.2.4).

Onderbouwing voor de uitwerking van de cases

De gekozen cases zijn allen actueel van aard en bevinden zich allemaal aan de vooravond van de realisatiefase. Dit betekent dat de cases een waardevol inzicht verschaffen in de voorgaande fasen van het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces: de fasen van initiatief en haalbaarheid. In deze fasen werken publieke en private partijen hand en hand om tot een haalbare gebiedsontwikkeling te komen. Het bestuderen van deze fasen levert aldus het meeste inzicht in het verloop van het proces.

Een tweede reden om de cases te kiezen, heeft er mee te maken dat de gekozen stedelijke gebiedsontwikkelingen worden gekenmerkt door de deelname van dezelfde soort stakeholders qua vertegenwoordigde disciplines. Dit maakt dat de bevindingen met elkaar vergeleken kunnen worden. Bovendien is de samenstelling illustratief voor

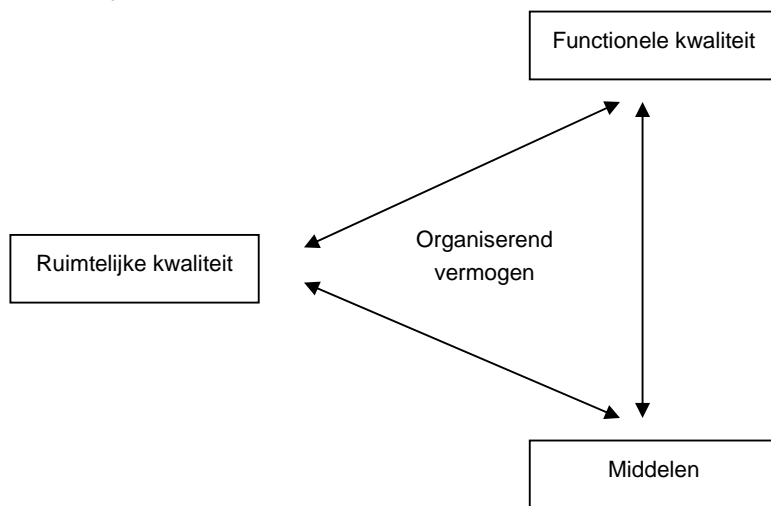
meerdere ontwikkelingen. Hierdoor worden de bevindingen relevant voor andere samenwerkingen: de benoeming van succes- en faalfactoren.

Ten slotte heeft de analyse van de casestudies mede aan de hand van interviews met stakeholders plaatsgehad. Voor elke case is tenminste met één betrokken stakeholder gesproken, al dan niet telefonisch. In bijlage II is een vragenlijst te vinden zoals is gehanteerd voor de interviews. Daarnaast is gebruik gemaakt beschikbare visies, nota's en overeenkomsten. Internet is eveneens zeer bruikbaar gebleken

Onderdeel in de beoordeling

Bij de beoordeling van de casestudie is voor onderdeel *het verloop van het proces* gebruik gemaakt van de zogenoemde driehoek van Van 't Verlaat (2003).⁵⁵ Van 't Verlaat heeft aangegeven dat het proces van gebiedsontwikkeling kan worden gezien als een optimalisatieproces tussen drie verschillende invalshoeken, te weten: ruimtelijke kwaliteit (stedenbouw en aanverwante disciplines), functionele kwaliteit (economische en maatschappelijk processen, en marktkennis en -kunde) en middelen (expertise op het gebied van grondbeleid en financiën). Alle drie de invalshoeken zijn even belangrijk. Het optimalisatieproces moet ertoe leiden dat alle drie de hoekpunten zo goed mogelijk tot hun recht komen, in onderlinge samenhang. Het procesmanagement, in de vorm van organiserend vermogen, ligt ten grondslag aan het optimalisatieproces.

Figuur 5.1: Optimalisatie van drie invalshoeken



Bron: Van 't Verlaat (2003)

5.2 Casus: project Vivaldi - Zuidas, Amsterdam

Sinds 1994 is de Zuidas in Amsterdam steeds meer in de belangstelling geraakt. Het gebied, dat aan de zuidkant van Amsterdam is gelegen, is nog slechts ten dele ontwikkeld, maar heeft vanwege de ideale ligging een enorme potentie. De gemeente Amsterdam meldt in haar "Visie Zuidas" (2004), dat de Zuidas geschikt is om uit te groeien tot de meest prestigieuze (top)locatie in Nederland. De uitstekende

⁵⁵ Van 't Verlaat (2003), blz. 40 tot en met 42.

bereikbaarheid, de kwalitatief hoogwaardige omgeving en de economische aantrekkingskracht van de gemeente Amsterdam vormen de grondslagen voor het ontwikkelingspotentieel van dit gebied. Daarnaast maken de nabijheid van Schiphol, de aanwezigheid van woonbuurten als Zuid en Buitenveldert en de Amsterdamse binnenstad het gebied uitermate aantrekkelijk voor de vestiging van (inter)nationale bedrijvigheid. De gemeente Amsterdam heeft de ambitie om de kwaliteiten van de Zuidas zo volledig mogelijk te benutten. Met het Masterplan Zuidas (1998) werd een eerste integrale visie gegeven op de ontwikkeling van het gebied.

Tot 1998 was de Zuidas bewust niet verder ontwikkeld en werd van geval tot geval bekeken of voorgestelde bebouwing kon doorgaan. Omdat steeds meer bedrijven zich vanwege de ligging en uitstraling in de Zuidas wilden vestigen, legde de gemeente in het Programmakkoord van 1994 vast dat een integraal plan voor het gebied moest worden opgesteld. In het masterplan werd vastgesteld dat de stedenbouwkundige uitwerking tot een bredere ambitie voor de Zuidas moest leiden: van een toplocatie voor uitsluitend kantoren naar een toplocatie voor kantoren, wonen en voorzieningen. Om de stedelijke kwaliteit te waarborgen werd uitgegaan van het ondergronds brengen van de infrastructuur met daarboven de nieuwe stad (het dokmodel).⁵⁶ Met de plannen voor de Zuidas is gereageerd op de voorgenomen rijksinvesteringen in de infrastructuur. Op deze wijze kan optimaal geprofiteerd worden van de kansen om in de Zuidas een nieuw stadscentrum te creëren. Het masterplan heeft een stedenbouwkundige uitwerking en verbeelding gekregen in de Visie Zuidas (1999).

Sinds de vaststelling van het masterplan in januari 1998 zijn de ontwikkelingen in de Zuidas in een stroomversnelling geraakt. Er zijn projecten die momenteel al gereed zijn waaronder ING, ABN AMRO en de renovatie van het WTC. Daarnaast is een groot aantal gebieden in ontwikkeling genomen, zoals bijvoorbeeld het Museumgebied en Vivaldi (het voormalige Drentepark). De volledige ontwikkeling zal tientallen jaren in beslag nemen. Amsterdam (2004) stelt dan ook in haar visie, dat het gebied niet op basis van een eindplan kan worden ontwikkeld maar dat is gekozen voor een ontwikkelingsstrategie. Dat betekent dat de uitwerking van de plannen tussentijds kan worden aangepast aan veranderende maatschappelijke ontwikkelingen en nieuwe inzichten. Er is daarbij sprake van een vraaggerichte aanpak: de uitwerking van de plannen wordt steeds afgestemd op de samenleving en de markt. "Belangrijk onderdeel van de ontwikkelingsstrategie is ook het voortdurend monitoren van de financiële haalbaarheid van het project (.....) de visie is geen eindstation".⁵⁷

Vivaldi is een deelgebied in de Zuidas. Vivaldi ligt ten zuiden van de ring A10 tussen de Europaboulevard, De Boelelaan en de Beethovenstraat. Het is de bedoeling dat Vivaldi tot een stedelijk gebied uitgroeit, tussen het Amstelpark en het Beatrixpark. Onderdeel in de plannen voor Vivaldi is het parkgebouw met de parkrandzone. Het parkgebouw is

⁵⁶ De gemeente Amsterdam opteert voor het dokmodel (het ondergronds brengen van alle infrastructuur) omdat op deze wijze de stadsdelen ZuiderAmstel en Buitenveldert aan elkaar kunnen worden verbonden en er bovenop de A10 een nieuwe stad kan worden gerealiseerd. Founders van het dokmodel zijn ING en Bouwfonds (ABN AMRO) en de gemeente Amsterdam. Er is aan het Rijk gevraagd om een bijdrage te leveren aan de daadwerkelijke realisatie van het sleutelproject Zuidas. Het Rijk heeft in 2004 besloten om een bijdrage te leveren. De discussie is per heden nog steeds niet gesloten.

⁵⁷ Gemeente Amsterdam (2004), blz. 6 en 7.

een cascade van parkeervoorzieningen, die vanaf De Boelelaan op het maaiveldniveau oploopt tot circa 10 meter hoogte boven de ring A10. Het parkgebouw vormt in feite een nieuwe parkverbinding tussen Buitenveldert en Amsterdam-Zuid. Op de cascade is voorzien in de (her)huisvesting van de Amsterdamsche Football Club (AFC), waarbij het eerste veld aan De Boelelaan is gelegen en het vijfde veld bovenop de A10. Onder de velden is voorzien in een parkeergarage, een fietsenstalling en een kinderdagverblijf. Er wordt tevens een sporthal en een sportmedisch centrum beoogd. Aan de oostkant van het gebied, de parkrandzone, is voorzien in woon- en kantoorgebouwen, en allerlei voorzieningen. In bijlage III is een kaart van het gebied opgenomen.

Vivaldi is momenteel vol in ontwikkeling. Ook het gebied rondom de Drentestraat is in de planvorming betrokken. In de voorliggende casestudie wordt *echter alleen ingezoomd op het parkgebouw en de parkrandzone*.

Voor het parkgebouw en de parkrandzone geldt het volgende programma:

- wonen: 700 woningen;
- kantoren: 265.000 m² (bvo);
- voorzieningen: 38.000 m²;
- 5 voetbalvelden, inclusief clubhuis;
- een sporthal van circa 5.000 m² (bvo);
- een kinderdagverblijf: 1.200 m² (bvo);
- sportmedisch centrum: 1.200 m² (bvo);
- parkeergarage voor 1.000 tot 1.500 plaatsen.

In Vivaldi is de eerste bouwactiviteit begonnen. Aan de A10 (in de parkrandzone) wordt momenteel door ING een nieuw kantoorgebouw voor Ernst & Young gerealiseerd. Dit 87 meter hoge gebouw van 30.000 m² zal begin 2007 gereed zijn. De projectbegeleiding is in handen van Trimp & Van Tartwijk (zie verderop).

Het ontstaan van de samenwerking

Het ontstaan van de samenwerking is in feite een reeks van toevallige omstandigheden en gebeurtenissen, die bepalend zijn geweest voor de initiatieffase.

In de periode 1994-1998 werden de contouren van een mogelijke ontwikkeling van de Zuidas steeds duidelijker. De economisch druk op het gebied nam toe en de gemeente Amsterdam nam zich voor om deze ontwikkeling te begeleiden (zie bovenstaande paragraaf). Als gevolg van de plannen was er een dreiging naar de zwakkere functies dat zij op termijn dienden te worden verplaatst naar andere gebieden in de gemeente. Eén van deze functies was AFC, de bekende Amsterdamsche Football Club, gevestigd aan De Boelelaan. AFC maakt, samen met ATC (de Amsterdamsche Tennis Club), deel uit van de Stichting Goed Genoeg. Bij deze voetbalvereniging speelden een tweetal prominente HBM'ers (Hollandsche Beton- en Waterbouw, onderdeel van de voormalige HBG, inmiddels alweer BAM). Op een bepaald moment ontstond in het clubhuis van AFC het idee om eens te bezien of AFC in de Zuidas behouden zou kunnen worden. Hierop sloten het bestuur van AFC en HBM in 1998 een intentieovereenkomst om dit plan meer handen en voeten te geven. Er is toen een plan ontwikkeld om AFC bovenop parkeergarages te laten voetballen. In de plinten van het gebouw konden dan allerlei aanverwante functies worden gehuisvest. Dit plan heeft geleid tot de toekenning van gelden uit het Stimuleringsfonds Intensief Ruimtegebruik (StIR). Deze gelden zijn

vervolgens gebruikt om de visie verder te brengen. Het resultaat is vastgelegd in het boekwerk "Cadeau voor de Zuidas" (2000).

Drentepark maakte in de oorspronkelijke ideeën geen deel uit van de ontwikkeling van de Zuidas. Pas toen AFC/HBM met gemeentelijke ontwerpers naar het gebied keken, ontstond het idee om het sportpark over de A10 heen te brengen en zodoende een verbinding aan te brengen tussen het Beatrixpark en Amstelpark. Aan de oostzijde van het park (aan de zijde van het kantorenpark Drentepark) zouden dan kantoor- en woongebouwen kunnen worden gerealiseerd. Hieropvolgend ontstond het idee om dan het *gehele* Drentepark bij de Zuidas te betrekken. Op deze wijze zou het tot dan toe geïsoleerde gebied (een restzone met kantoorgebouwen, hotels en het veilinghuis van Sotiby en diverse sportvoorzieningen, ingeklemd tussen wegen), volwaardig onderdeel kunnen worden in het nieuwe stedelijke weefsel. Mede als gevolg van deze ideeën namen ontwikkelaars in de periferie van het geprojecteerde parkgebouw posities in. In de parkrandzone hebben partijen als ING Asset Management (verbonden aan Ernst & Young), Bouwfonds Vastgoedontwikkeling (verbonden aan de UVA) en Blauwhoed Vastgoedontwikkeling (verbonden aan AZL) zich in positie gemanoeuvreed. ING en Blauwhoed hebben vervolgens HBM benaderd om samen te werken.

Parallel aan bovenstaande gebeurtenissen was de gemeente bezig met haar eigen proces. In 1998 heeft de gemeente haar masterplan voor de Zuidas gepresenteerd en in 1999 was Visie Zuidas een feit. Eind 1999 nam de gemeente het zogenoemde Projectbesluit Drentestraat en omgeving. Dit besluit houdt in dat instemming bestaat over de hoofdlijnen van de (her)ontwikkeling Drentepark/Vivaldi. In het besluit is tevens voorzien in de ontwikkeling van een sportpark en parkeergarage, hetgeen niet verwonderlijk was gezien de intensieve relatie tussen AFC en de gemeente in die periode. Het besluit, tezamen met de ontwikkelingen rondom AFC en de betrokken partijen leidde in feite tot de ontwikkeling in zoals die heden zichtbaar is.

Stakeholders: doelen en belangen

De regiefunctie voor de ontwikkeling van de Zuidas ligt primair bij het Projectbureau Zuidas. Dit bureau is specifiek in het leven geroepen om de procesbegeleiding van de Zuidas gestalte te geven. De overall doelstelling van de gemeente is het aantonen van de haalbaarheid van het ontwikkelingsplan voor de Zuidas, het begeleiding van het ontwikkelingstraject en het faciliteren van de betrokken partijen bij de ontwikkeling. Het projectbureau heeft een eigen mandaat. Er is een tweekoppige directie en er zijn per deelgebied projectleiders in dienst (al dan niet via het Projectmanagementbureau ingehuurd). In het Projectbureau Zuidas zijn faciliterende diensten aanwezig. De directeuren hebben een directe lijn naar de verantwoordelijke wethouder.

De gemeentelijke diensten, zoals Ruimtelijke Ordening en Grondbedrijf, nemen deel aan de processen. Deze diensten hebben hun eigen verantwoordelijkheden, maar vallen in de procesbegeleiding onder het Projectbureau Zuidas. Omdat de Zuidas in het (relatief nieuwe) stadsdeel ZuiderAmstel en Buitenveldert is gesitueerd, vindt op ambtelijk en bestuurlijk niveau regelmatig publiek-publiek overleg plaats. Het Projectbureau Zuidas staat qua proces echter boven het betreffende stadsdeel. In feite functioneert het Projectbureau Zuidas als een soort van procesmanagementorganisatie, waar de verschillende gemeentelijke diensten op het gebied van conceptontwikkeling, ruimtelijke ordening en grondexploitatie ondersteunende werkzaamheden verrichten.

ING Real Estate is vastgoedontwikkelaar. ING is daarnaast, via ING Asset Management, directe investeerder in het dokmodel en staat garant voor een aanzienlijk investeringsbedrag. In dit perspectief is het belang van ING duidelijk. ING Real Estate heeft in Vivaldi een aanzienlijke positie in het gebied en wil hierop kantoren, winkels en woningen realiseren. ING laat zich vertegenwoordigen door Blauwhoed Vastgoedontwikkeling. Blauwhoed is eveneens vastgoedontwikkelaar. ING en Blauwhoed hebben samengewerkt bij de ontwikkeling en realisatie van het ING hoofdkantoor op de Zuidas en het achtergelegen gebied (aan de Nieuwe Meer). Beide partijen hebben sindsdien een soort van rolverdeling voor de Zuidas: Blauwhoed is de doe-ontwikkelaar, terwijl ING op de bagagedrager meekijkt totdat er ergens overeenstemming dient te worden bereikt.

Figuur 5.2: De stakeholders bij de samenwerking voor Vivaldi	
<i>Privaat</i>	
ING Real Estate	Vastgoedontwikkelaar
Blauwhoed Vastgoedontwikkeling	Vastgoedontwikkelaar
HBG Civiel/HBG Vastgoed	Vastgoedontwikkelaar/bouwer
Bouwfonds Vastgoedontwikkeling	Vastgoedontwikkelaar
Amsterdamsche Football Club (AFC)	Voetbalvereniging
<i>Publiek</i>	
Gemeente Amsterdam	Projectbureau Zuidas
Gemeente Amsterdam	Projectmanagementbureau
Gemeente Amsterdam	Dienst Ruimtelijke Ordening
Gemeente Amsterdam	Gemeentelijk Grondbedrijf
Stadsdelen ZuiderAmstel en Buitenveldert	Ruimtelijke Ordening

Bouwfonds Vastgoedontwikkeling is vastgoedontwikkelaar. Bouwfonds heeft in Vivaldi een aantal prominente plekken in handen en wenst hierop een combinatie van commerciële ruimten, wonen en winkel te realiseren. In zekere zin lopen de belangen van ING en Bouwfonds parallel in Vivaldi.

HBG (inmiddels BAM) heeft een tweeledig belang. Enerzijds is het een ontwikkelingsbedrijf, anderzijds gaat deze onderneming voor bouwproductie. Via slim positiespel met AFC en de introductie van een nieuw bouwconcept voor parkeergarages, heeft HBG een positie opgebouwd in dit deelgebied van de Zuidas.⁵⁸

De Amsterdamsche Football Club (AFC) heeft een duidelijk belang. AFC is gebruiker van sportpark "Goed Genoeg" dat als gevolg van de Zuidas-ontwikkeling op termijn zal moeten verdwijnen. AFC wenst echter in de Zuidas gehuisvest te blijven. Hiertoe laat met zich adviseren door HBG (zoals in het voorgaande beschreven).

Organisatie

Het samenwerkingsverband zit enigszins complex in elkaar. Er zijn veel partijen bij de ontwikkeling en realisatie van het parkgebouw en parkrandzone betrokken. In

⁵⁸ HBM, HBG Civiel en HBG Utiliteitsbouw hebben het parkgarageconcept ontwikkeld. Dit concept voorziet in de realisatie van een parkeergarage met daar bovenop een park. De afwatering vindt plaats via de kolommen.

hiernavolgende word allereerst ingezoomd op de verschillende verbanden tussen de partijen met bijbehorende overeenkomsten. Daarna wordt stilgestaan bij de aangebrachte organisatiestructuur tussen de partijen.

In 1998 hebben Stichting Goed Genoeg (de rechtsgeldige vertegenwoordiger van AFC en ATC) en HBM een intentieovereenkomst gesloten met als vertrekpunt de ontwikkeling van een multifunctioneel sportpark in combinatie met een parkeergarage. In 2000 is daaropvolgend de intentieovereenkomst tussen AFC en HBM omgezet in de zogenoemde “Raamovereenkomst samenwerking ontwikkeling en realisatie sportpark Zuidas”. Hierin spreken Stichting Goed Genoeg en HBM af dat gezamenlijk zal worden opgetrokken naar de ontwikkeling en realisatie van het genoemde sportpark. In het sportpark zal worden gestreefd naar de herhuisvesting van AFC en ATC met alle bijbehorende functies: 5 velden, clubhuis, jeugdhonk, tribune en tennisvelden. In het programma zit eveneens een kinderdagverblijf en een sportmedischcentrum. Hiertoe heeft AFC een samenwerking met derden opgetuigd.

Hieropvolgend raken in 1999 HBM en de samenwerking BLING (ING en Blauwhoed Vastgoedontwikkeling), mede onder leiding van de gemeente Amsterdam, met elkaar in gesprek over een samenwerking. ING Real Estate heeft via haar beleggende bedrijfs onderdeel ING Asset Management posities in het gebied Drentepark (nu: Vivaldi) genomen en Blauwhoed heeft zich verbonden aan AZL. De partijen sluiten in 2000 een intentieovereenkomst, waarbij het zwaartepunt voor HBM logischerwijze ligt op de ontwikkeling en bouw van het sportpark en voor BLING op het ontwikkelen en realiseren van de posities van ING en Blauwhoed. Als partner in de ontwikkeling van het sportpark ondertekend ook HBG Bouw- en Vastgoed de overeenkomst. De doelstelling van de overeenkomst is het aantonen van de haalbaarheid van een integrale ontwikkeling van het sportpark en de genoemde posities *in samenwerking* met de gemeente.

Hierna ontstaan gesprekken tussen BLING en Bouwfonds Vastgoedontwikkeling, dit heeft als resultaat de doelstelling om te komen tot de oprichting van het Consortium Drentepark (nu: Vivaldi). Bouwfonds heeft eveneens, via de Universiteit van Amsterdam, een grote positie in het gebied Drentepark, Lange tijd hebben de genoemde partijen als niet geformaliseerd samenwerkingsverband gefunctioneerd. De partijen hebben in 2001 een intentieovereenkomst (zonder HBG) gesloten met de gemeente Amsterdam. De gemeente stelde als voorwaarde dat de partijen als één zouden gaan optreden en het gebied integraal oppakken (lees: inclusief sportpark met allen bijbehorende voorzieningen, zoals de gemeente in haar projectbesluit uit 1999 heeft omschreven). De vastgoedontwikkelaars gingen echter in eerste instantie expliciet voor de ontwikkeling en realisatie van hun eigen posities. De integraliteit met het sportpark werd impliciet op daadwerkelijke haalbaarheid betwist. In het bijzonder de marktconformiteit en de aanwezigheid van HBG werd betwist. Pas in 2004 is uiteindelijk het Consortium Vivaldi formeel opgericht.

In september 2003 heeft het Consortium Drentepark (nu Vivaldi), onder druk van de gemeente, een overeenkomst gesloten met BAM Vastgoed (inmiddels was HBG overgenomen door BAM). De inhoud van het akkoord was dat het Consortium Drentepark de ontwikkeling van het parkgebouw (een HBG ontwikkeling) zou integreren in haar eigen ontwikkeling van de parkrandzone. De overeenkomst betreft de afspraak dat HBG het parkgebouw verder uitontwikkelt, nadat de het ontwerp door het

consortium is geïntegreerd in het grotere geheel en de haalbaarheid is aangetoond. HBG zal dan tevens de bouw van het parkgebouw op zich nemen, mits dit past in het Europese aanbestedingsreglement. In de overeenkomst is geregeld dat de gemeente zich akkoord moet verklaren met de feitelijke overdracht. Middels het sluiten van deze overeenkomst vervalt de oude overeenkomst tussen HBM en BLING.

De gemeente Amsterdam staat op het standpunt dat zij alleen wenst samen te werken met ontwikkelende partijen die ook kapitaal inbrengen. Bouwende partijen zijn, mede vanuit het oogpunt van de Europese regelgeving, tijdens de voortrajecten (initiatief- en haalbaarheidsfase) uitgesloten. Dit geldt ook voor ontwikkelde bouwers. De gemeente ziet HBG als een bouwer. Hierdoor zijn de partijen uit het Consortium Vivaldi voor de gemeente wel partijen waar het mee wenst samen te werken en HBG daarvan is uitgesloten. Dit complicerende gegeven verklaart waarom de publiek-private intentieovereenkomst zonder HBG is gesloten. Dit gegeven is ook indirect een instrument voor het consortium om HBG zo min mogelijk in het proces te betrekken, dit terwijl HBG in feite, zoals hierboven aan de orde gesteld, initiatiefnemer is van de ontwikkeling van Drentepark en ervoor heeft gezorgd dat het oude kantorenpark Drentepark deel is gaan uitmaken van Zuidas.

De gemeente Amsterdam en het Consortium Vivaldi hebben een regulier opdrachtgeversoverleg, waarin middels een stuurgroep alle relevante zaken met betrekking tot het parkgebouw en de parkrandzone worden besproken. In dit overleg is het Projectbureau Zuidas vertegenwoordigd, tezamen met de directies van de marktpartijen. Hieronder zijn verschillende werkgroepen actief met de verdere uitwerking van de projectonderdelen. Eén van deze werkgroepen betreft het zogenoemde "Overleg Parkgebouw". In 2001 heeft de gemeente het consortium verzocht om een voorstel te doen inzake de ontwikkeling en exploitatie van het parkgebouw Drentepark. Omdat het consortium in die periode nog niet goed georganiseerd was en te maken had met een enorme kennisachterstand ten aanzien van dit beoogde gebouw, is HBG in de gat gesprongen.

In zekere zin is onder leiding van HBG de haalbaarheid van het parkgebouw in financiële en technische zin aangetoond. Het resultaat van deze studie is vastgelegd in het boekwerk "Sport & Recreatie Drentepark, Haalbaarheidsstudie Parkgebouw Zuidas Amsterdam" (2002). Dit resultaat is via een breed overleg met ambtelijke en publieke belanghebbenden tot stand gebracht. Hierbij was het consortium eveneens aanwezig. Hiermee werd HBG, zij het niet gewenst, toch gesprekspartner van de gemeente Amsterdam. Het consortium kon niet anders dan het plan accepteren en (in 2001, ten tijde van de ondertekening van de intentieovereenkomst tussen de gemeente en het Consortium Vivaldi) de belofte afgegeven dat zij het plan zouden integreren in haar eigen ontwikkelingsplannen voor de parkrandzone. Deze plannen liepen niet op schema waardoor de ontwikkeling van parkgebouw en parkrandzone niet parallel liepen. Dit bracht de verhouding tussen het consortium en de gemeente op spanning.

De gemeente, middels het projectbureau Zuidas, heeft zware druk op het consortium uitgeoefend en gevraagd om een spoedige ontwikkeling van de parkrandzone en de integratie hierin van het parkgebouw. Indien het consortium de ontwikkeling niet zou oppakken, dan werd bedreigd met de ontbinding van de intentieovereenkomst. Op voorspraak van de directeur van het projectbureau is eind 2002 een onafhankelijke partij

ingevaren, in de vorm van Trimp & Van Tartwijk, die de ontwikkeling voor het consortium ter hand moest nemen. Trimp & Van Tartwijk heeft, na enige tijd van inventariseren en het (opnieuw) vormgeven van het proces, vervolgens het Londense bureau Kohn Pedersen Fox Associates (KPF) opdracht gegeven om een visie te ontwikkelen voor het geheel. KPF is hierin geslaagd. Er ligt inmiddels een integraal plan met vijf gebouwen in de parkrandzone (wonen, werken, winkelen, recreëren) en een parkgebouw. De bouw van Ernst & Young is in 2005 gestart.

Het is vermeldenswaardig dat naast het reguliere overleg, er ook een maandelijks overleg wordt gevoerd tussen de gemeente Amsterdam (projectbureau) en Stichting Goed Genoeg en haar vertegenwoordiger HBG. De realisatiefase van het parkgebouw, met daarin de huisvesting van AFC, staat voor medio 2006 gepland. De overeenkomsten hiertoe zijn momenteel onderdeel van gesprek.

Verloop van de samenwerking

Het proces wordt beschreven aan de hand van de optimalisatie van de drie invalshoeken van stedelijke gebiedsontwikkeling: ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en middelen (Van 't Verlaat, 2003). De bindende factor in het optimaliseringsproces is het organiserend vermogen.

Ruimtelijke kwaliteit

De ruimtelijke kwaliteit van het plan zit geborgd in de aansturing van het Projectbureau Zuidas. Het Zuidasproject wordt gekenmerkt door een zeer hoog ambitieniveau. Alle plannen worden in dat kader getoetst. De supervisor hiervoor is Pi de Bruin.

Het plan van HBM/AFC heeft de toets reeds lange tijd geleden doorstaan. Mede ook omdat het plan vanuit een breed draagvlak is ontwikkeld. Met de vastlegging van het concept in een twee opeenvolgende boekwerken, zoals genoemd: Cadeau voor de Zuidas en Sport & Recreatie Drentepark, is de doelstelling voldoende vastgelegd. Tezamen met de nagestreefde ruimtelijke kwaliteit van de supervisor heeft dit in conceptuele zin voldoende ruimtelijke waarborging. Het concept kan als volstrekt uniek worden beschouwd en is alleen daarom al passend in het gemeentelijke streven om van de Zuidas een absolute toplocatie te maken.

Doordat het Consortium Vivaldi het concept van HBM/AFC heeft geaccepteerd en inmiddels heeft verwerkt in een integraal plan van KPF, kan worden gesteld dat ook het consortium gaat voor de beoogde kwaliteit. Het plan van KPF is door supervisor Pi de Bruin, na enige bijstelling en in overleg met de projectdirectie van de Zuidas, goedgekeurd. Doordat het bestemmingsplan reeds gereed was (en er aldus geen bouwstop geldt vanwege de stofdeeltjediscussie op Europees niveau), wordt de verdere uitontwikkeling en realisatie inmiddels voortvarend opgepakt. Bijzonder in het integrale plan is de beoogde wisselwerking tussen parken, het sportpark, de commerciële functies in de parkrandzone en de gebouwen.

Functionele kwaliteit

De functionele kwaliteit voor Vivaldi zit in de beoogde werking en de marktconformiteit van het plan. Het plan is bijzonder, maar heeft nogal veel functionele implicaties. Als voorbeeld kan worden gesteld, dat de accommodatie van AFC op het eerste gezicht alleen problemen met zich meebrengt: er is veel luidruchtig gebruik, de velden zijn niet

openbaar, enkele voetbalvelden hebben lichtmasten, et cetera. In eerste instantie waren de partijen uit het Consortium Drentepark nogal huiverig voor de ontwikkeling van woningen aan een dergelijk sportcomplex. Langzamerhand is dit echter omgeslagen in optimisme. Er is namelijk geen enkele andere plek in de Zuidas waar de woningen een dermate uitzicht kan worden geboden. Er is vanaf de parkrand niet alleen zicht over de stad en Buitenveldert, maar tevens over de velden naar het centrumgebied van de Zuidas. Dit is aldus een (onverwacht) selling point voor de woningen geworden.

Een tweede aspect wat in dit kader kan worden toegelicht betref het sportcomplex op zichzelf. De Zuidas wordt een zeer dichte compacte stad, bovenop de A10. In deze nieuwe stad was in eerste instantie weinig aandacht voor recreatieve outdoor- en groenvoorzieningen. De doorontwikkeling van het sportcomplex heeft het besef doen toenemen, dat Zuidas gebaat is bij een dergelijke voorziening. De nieuwe bewoners zijn gebaat bij groen in de directe nabijheid van de woonomgeving. Het complex voorziet hierin. Het beoogde dubbele ruimtegebruik leidt daarnaast tot een enorme meerwaarde; de benodigde parkeercapaciteit voor de Zuidas kan deels onder de velden worden opgelost. Daar waar in eerste instantie aldus werd gesproken over een uiterst kostbaar en mede daardoor onhaalbaar plan, is de tendens omgeslagen in positivisme over de algehele meerwaarde van het plan voor Vivaldi.

Voor vrijwel alle functies in Vivaldi (parkgebouw en parkrandzone) geldt dat er exploitanten zijn benaderd. Grotendeels is hierdoor het risico ingeperkt. Voor de woningen geldt dat de verwachting is dat deze een voorspoedige afzet zullen kennen. De marktonderzoeken zijn positief gestemd. Kritisch is evenwel de geluidscontour.

Middelen

De middelen, met uitzondering het dok waarop het vijfde veld voor AFC zal komen te liggen, zullen uit het project moeten worden gegenereerd. De grondexploitatie is in gemeentelijke handen. De grondexploitatie is positief. De partijen brengen hun gronden in bij de gemeente en krijgen bouwrijpe kavels teruggeleverd. De gronden worden in erfpacht uitgegeven. Er zijn voor Vivaldi geen extra subsidies toegekend. Het gemeentelijk grondbedrijf bewaakt de grondexploitatie.

Organiserend vermogen

Het organiserend vermogen zit in de aangebrachte structuur en in de personen. Het functioneren van Projectbureau Zuidas is elementair in de relatief succesvolle ontwikkeling van Vivaldi. Het projectbureau fungeert als loket in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Het procesmanagement is sterk georganiseerd en geïncorporeerd in de ambtelijke werkwijze. De markt (lees: private partijen) is leidend, maar het projectbureau stuurt. In het bijzonder moet hier worden gewezen op de rol van één de directeuren. De desbetreffende persoon is in staat om publiek-private processen te smeden, tegelijkertijd het politieke en ambtelijke draagvlak te bewerkstelligen, en tevens de private partijen ter verantwoording te roepen. Er is mede door het handelen van het projectbureau een nauwe band met de wethouder. De bedoelde directeur is vanaf het eerste begin bij de Zuidas betrokken.

Daarnaast moet nog op twee rollen worden gewezen. Allereerst betreft het de rol van HBM/AFC. De wijze waarop een planconcept tot stand is gebracht en tot op heden in stand is gebleven, kan worden omschreven als bijzonder. Het teamspel tussen HBM,

AFC en de gemeente, stond onder leiding van een planontwikkelaar die destijds werkzaam was binnen HBM. Het project kreeg, zoals reeds beschreven, landelijke bekendheid en werd door het Projectbureau Zuidas in het plangebied geïntegreerd. Het is de verdienste van HBM/AFC dat Drentepark is gaan deel uit maken in de gehele ontwikkeling van de Zuidas. HBG Vastgoed heeft deze rol later overgenomen. Het concept is toen nog een stap verder gebracht. Er was een optimale synergie tussen de voormalige planontwikkelaar van HBM (inmiddels werkzaam voor het Projectbureau Zuidas) en de vastgoedontwikkelaar van HBG Vastgoed.

Tot slot moet worden gewezen op Trimp & Van Tartwijk. Het was een zeer goede zet om het Consortium Vivaldi te laten vertegenwoordigen door deze partij. De directeur van deze onderneming is goed in staat gebleken om het proces te smeden. Hoewel Trimp & Van Tartwijk door het consortium is ingeschakeld, heeft hij veel draagvlak bij het Projectbureau Zuidas. Het uiteindelijk resultaat van de haalbaarheidsfase onder leiding van Trimp & Van Tartwijk tot stand gebracht spreekt voor zich. Vivaldi bevindt zich momenteel in de overgang van haalbaarheids- naar realisatiefase.

Rol en functie vastgoedontwikkelaar

De rol van de vastgoedontwikkelaars is in Vivaldi omvangrijk. Er zijn voor het parkgebouw en parkrandzone vier vastgoedontwikkelaars actief. De ontwikkelaars zijn echter van verschillende pluimage: ING Real Estate is een ontwikkelaar met een financiële achtergrond en Blauwhoed Vastgoedontwikkeling wordt gekenmerkt door een onafhankelijke positie. Bouwfonds was een onafhankelijke partij, maar is inmiddels onderdeel geworden van ABN AMRO waardoor Bouwfonds een vergelijkbare partij als ING is geworden.⁵⁹ HBG, inmiddels BAM Vastgoed, is een bouwende ontwikkelaar. Dit geheel maakt het niet eenvoudig om de rol van de vastgoedontwikkelaar goed te beschouwen. Aangezien het Consortium Vivaldi bestaat uit ING, Blauwhoed en Bouwfonds, en wordt vertegenwoordigd door Trimp & Van Tartwijk, wordt in de navolgende analyse het consortium als één geheel gezien. Daarnaast is de rol van HBG/BAM onderdeel van de analyse.

De rol en functie van de vastgoedontwikkelaar bij de gebiedsontwikkeling van Vivaldi kan als volgt worden gezien:

- Conceptontwikkeling avant-la-lettre. HBM, en later HBG Vastgoed, heeft zich als een pur sang conceptontwikkelaar opgesteld. Het idee om AFC blijvend in de Zuidas te huisvesten, is weliswaar geboren in het clubhuis, maar HBM greep de mogelijkheid om haar concept parkgarage verder uit te werken naar een multifunctioneel sportcomplex. In dit complex kan AFC worden geherhuisvest en tevens is er een overmaat voor verschillende functies;
- De conceptontwikkeling is in eerste aanleg via een één-tweetje tussen het projectbureau Zuidas en HBG/AFC verder vormgegeven door de ambtenaren van de gemeente Amsterdam. Een bijzondere rol was hier weggelegd voor de gemeentelijke stedenbouwkundige, die het concept voor AFC ruimtelijk in het gebied paste. De stedenbouwkundige verbond het Beatrixpark met het Amstelpark middels de situering van de voetbalvelden over de A10;

⁵⁹ Sinds eind 2004 heeft Bouwfonds het Haagse MAB overgenomen. De officieel gevoerde naam is sindsdien Bouwfonds MAB.

- Creëren van draagvlak. Via bilateraal overleg is steeds meer draagvlak voor de daadwerkelijke uitvoering van het concept ontstaan; niet alleen op ambtelijk niveau, maar tevens bij de leden van AFC, de politiek en derden. Het succesvol indienen van het concept bij het Ministerie van VROM in het kader van de StIR mag hierbij niet worden vergeten. Hierdoor kreeg het concept van HBM/AFC nationale (en zelfs internationale) bekendheid;
- Creëren van een groter plangebied. Het concept van HBM/AFC vormde niet alleen de verbindende schakel tussen de stadsdelen ZuiderAmstel en Buitenveldert, maar eveneens tussen de Zuidas en Vivaldi. Hierdoor ging het voormalige Drentepark ineens deel uitmaken van de ontwikkeling van de Zuidas. Hierdoor kan de Zuidas aan deze oostelijke zijde een nette afhechting krijgen. Bijkomend voordeel: er kan dokonafhankelijk worden ontwikkeld;
- Verwerving van posities. Door de acties van het Consortium Vivaldi kan de parkrandzone daadwerkelijk onderdeel gaan uitmaken van de Zuidas. Het enigszins versnipperde eigendom is aldus in handen gekomen van een eenduidige partij: Consortium Vivaldi. Dit vergroot voor de gemeente het gemak om tot een daadwerkelijke uitvoering van haar plannen te komen;
- Integrale planvorming. Onder leiding van Trimp & Van Tartwijk heeft de in eerste instantie alleen in woord nagestreefde integraliteit ook daadwerkelijk vorm gekregen. Trimp & Van Tartwijk is erin geslaagd om het consortium, HBG/AFC en de gemeente op één lijn te krijgen. Het resultaat is een integraal plan voor het parkgebouw en parkrandzone;
- Haalbare en marktconforme planvorming. Het plan voor Vivaldi is haalbaar. De gebouwen worden marktconform ontwikkeld voor bepaalde doelgroepen. Aan de ontwikkeling ligt gedegen marktonderzoek ten grondslag. In overleg met de gemeente, met in acht neming van de geluidscontouren, zijn vervolgens de gebouwconcepten op maat voor de doelgroepen gesneden.

Het is het vermelden waard dat HBM (en later HBG Vastgoed) AFC lange tijd in het project heeft vertegenwoordigd. AFC vormde de sleutel tot de gebiedsontwikkeling van Vivaldi. In enige mate kan dit worden gekenmerkt als een machtspositie. Het bestuur van AFC was zich dit terdege bewust en heeft zich te allen tijde als meedenkend en medewerkzaam opgesteld. Hierdoor zijn grote resultaten behaald. Door de overname van HBG door BAM en wisselingen in het bestuur van AFC zijn de oude structuren verdwenen. AFC laat zich niet meer in directe zin vertegenwoordigen door BAM. Hierdoor is de positie van AFC aan het verzwakken.

Succes- en faalfactoren

Het rollen spel bij het gebiedsontwikkelingsproces Vivaldi is overduidelijk. De gemeente speelt, via haar Projectbureau Zuidas, tegelijkertijd een pro-actieve en faciliterende rol. Er sprake van een relatief sterk organiserend vermogen, zowel middels de aangebrachte organisatiestructuur, als middels het aanwezige leiderschap. De gemeente daagt de markt (private partijen) uit en geeft daarna vorm aan initiatieven en begeleidt deze. Zonodig wordt ingegrepen en/of afgedwongen dat partijen met elkaar in gesprek gaan en blijven over (onderlinge contractenvormen). Er is voldoende aandacht voor de aspecten ruimtelijke kwaliteit en middelen. Het aspect functionele kwaliteit zit geborgd in het maatschappelijk-economische belang: de vestiging van AFC. Het aspect markt wordt overduidelijk overgelaten aan de private partijen.

De vastgoedontwikkelaars hebben in Vivaldi een dominante en bepalende rol, zowel in conceptuele zin als in het daadwerkelijk haalbaar maken van de plannen. In Vivaldi zijn de private partijen en derden (via HBM/AFC) reeds zeer vroeg in het project betrokken geraakt. In principe zelfs al ver voor dat de gemeente had nagedacht over de verbinding tussen de Zuidas-ontwikkeling en kantorenpark Drentepark. Op initiatief van de private partij HBM is het denkproces rondom een permanente huisvesting van AFC op de Zuidas vormgegeven. Hierna is een sterk samenspel ontstaan tussen HBM/AFC en de gemeente. Andere vastgoedontwikkelaars hebben hierop ingespeeld, en zijn gaan verwerven in het aanpalende gebied (Drentepark). In de opvolgende fasen hebben de ontwikkelaars ingehaakt op de mogelijkheid en de gemeentelijke wens.

Figuur 5.3: Succes -en faalfactoren Vivaldi
<p><i>Succesfactoren:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Sterke conceptuele visie(s) van publieke en private zijde 2. Sterke organisatie Projectbureau Zuidas 3. Sterke rol en inbreng projectdirectie Zuidas 4. Sterke rol combinatie HBM/AFC 5. Concretisering visie door de private partijen 6. Sterke rol procesleider van het consortium 7. Integraliteit in kosten en opbrengsten 8. Winstgevende grondexploitatie 9. Faciliterende houding van de gemeente
<p><i>Faalfactoren:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Positiespel van Consortium Vivaldi 2. Tussentijdse wijzigingen van betrokken partijen 3. Overschatting van "eigen rol" AFC 4. Discussie over het al dan niet doorgaan van het dokmodel 5. Relatief lange looptijd voordat contracten concreet worden 6. Tijdelijke recessie op de kantorenmarkt 7. De technische faseerbaarheid van de projecten

De succes- en faalfactoren voor het project Vivaldi in de Amsterdamse Zuidas zijn dan ook duidelijk aan te wijzen (zie tabel 5.3). De succesfactoren betreffen met name de conceptuele uitwerking, de bijzondere rol van AFC, het organiserende vermogen van het Projectbureau Zuidas en het leiderschap, en de afstemming tussen ruimtelijke ordening en vastgoedontwikkeling. De faalfactoren betreffen met name het risicomijdende gedrag van het Consortium Vivaldi (in de begin periode)ten aanzien van het parkgebouw. Een serieuze faalfactor voor de komende tijd is de recessie op de kantorenmarkt en de schier eindeloze discussie over het dokmodel.

5.3 Casus: project De Blauwe Berg, Hoorn

De Blauwe Berg in Hoorn wordt een zogenoemd "Openbaar Vrijetijdspark"; een park met stedelijke functie voor vermaak en verpozing. De Blauwe Berg in de bestaande situatie is een enigszins rommelige zone aan de westrand van Hoorn. Het gebied is in globale zin ingeklemd tussen de rijksweg A7 aan de westelijke zijde, de provinciale S9 aan de zuidzijde, de Hoornse binnenstad aan de oostzijde en een woonwagencamp aan de Bobeldijk in het noorden. Het gebied is in totaal 55 hectare groot. Het huidige gebruik is divers te noemen, naast een aantal voorzieningen zoals een scholengemeenschap en

enkele kantoorgebouwen, zijn er een tennispark, een schietvereniging en de atletiekvereniging in het gebied te vinden. Het overige deel van de Blauwe Berg is een groengebied, dat door de huidige opzet weinig wordt gebruikt. Zie bijlage IV voor een overzichtskaat van de Blauwe Berg.

De gemeente Hoorn is een middelgrote gemeente met circa 65.000 inwoners. Hoorn heeft een regionale functie, met een verzorgingsgebied van circa 300.000 tot 400.000 inwoners. Hoorn wordt, naast een historische binnenstad dat direct aan het IJsselmeer is gelegen, gekenmerkt door een groot aantal nieuwe wijken rondom de binnenstad. Als gevolg van de uitbreidingen zijn vroegere dorpen als Zwaag en Blokker tot het stedelijke gebied van Hoorn gaan behoren. Hoewel de gemeente Hoorn over een omvangrijk (winkel)voorzieningsniveau beschikt, is de verscheidenheid van dit niveau niet groot en kan daardoor als monofunctioneel worden gekarakteriseerd. Er kan aldus worden gesteld dat voorzieningsniveau niet evenredig is meegegroeid met de ontwikkeling van Hoorn. Hiervan is de gemeente zich zeer sterk bewust en heeft ervoor gekozen om een beleid te ontwikkelen dat is gericht op het verbeteren van Hoorn als stad.

Het terrein van vermaak en recreatie betreft één van de beleidsterreinen waarop Hoorn zich de komende jaren wenst te richten. Het besef bij de gemeente dat het beschikt over een te gering niveau aan zogenoemde leisurefuncties kwam ook voort uit de aanvraag van een Westfriese ondernemer, die graag een meerzalenbioscoop met een discotheek in de gemeente wilde vestigen. Hoorn kon deze aanvraag in eerste aanleg niet faciliteren. Er was simpelweg geen locatie voorhanden om deze voorziening nabij de Hoornse binnenstad te vestigen. Hierdoor geïnspireerd besloot de gemeente samen met deze ondernemer een zoektocht te starten naar een geschikte plek. De zoektocht eindigde in een gebiedsontwikkelingsplan voor de Blauwe Berg. Hoewel de Blauwe Berg op een geringe afstand van de Hoornse binnenstad is gelegen, zal het gebied tot een op zichzelf staand gebied moeten ontwikkelen.

Doelstelling van de ontwikkeling van de Blauwe Berg is het bieden van een vestigingsplaats voor stedelijke uitgaans- en vermaakfuncties die niet of in onvoldoende mate in de binnenstad kunnen worden ondergebracht. Een nevensdoelstelling is het bieden van een eigentijds vermaakcentrum voor Hoorn en de regio, naast de uitgaansconcentratie in de binnenstad. Sport en spel is als aanvulling op het beoogde programma in De Blauwe Berg aanvaardbaar, mits openbaar en het vermaakconcept niet wordt aangetast. Het park zal de komende jaren vorm krijgen door de juiste combinatie van ondernemingen en activiteiten die tot doel hebben mensen in alle verscheidenheid vermaak en verpozing te bieden. Het park krijgt een duurzaam karakter door het vinden van de juiste balans tussen natuur, gebouwen en activiteiten. Het is een voorwaarde dat de natuur en functies elkaar versterken en niet verstoren.

De volgende functies zullen in de Blauwe Berg een plaats vinden:⁶⁰

- een IJsbaan, gecombineerd met een evenementenhal;
- een dans- en uitgaansgelegenheid;
- een bioscoopcomplex;
- een horecaplein met restaurants;
- een hotel.

⁶⁰ Hermans Onroerend Goed (2004), Masterplan.

Om het plan haalbaar te maken is woningbouw in het plan gevoegd. Daarnaast heeft de politiek aangegeven de huidige sportfuncties (met name de atletiekvereniging) in het ontwikkelingsgebied te willen handhaven.

De gebiedsontwikkeling de Blauwe Berg is deels in de haalbaarheidsfase deels en deels in de realisatiefase. Diverse projecten worden momenteel ontwikkeld. Met de bouw van de ijsbaan is recentelijk gestart.

Het ontstaan van de samenwerking

Het (gemeentelijke) plan om de Blauwe Berg te transformeren naar een gebied met een multifunctionele gebruiksfunctie dateert van het einde van de jaren negentig. Het oorspronkelijke idee om tot ontwikkeling van het gebied te komen is in de basis een particulier initiatief. Vaak hebben ideeën een simpele oorsprong, zo ook het idee van de Westfriese ondernemer Kees Hermans. Hermans, een telg uit de bekende ondernemersfamilie Jacques Hermans, had halverwege de jaren negentig opgroeiende tieners. Voor tieners is vrij weinig vermaak in de gemeente Hoorn. Als succesvol ondernemer in entertainment nam Hermans het initiatief om hier iets aan te doen. Hij vatte het plan om een discotheek gecombineerd met een meerzalenbioscoop te realiseren. Hermans raakte hierover 1996 in gesprek met de gemeente.

Hoewel de gemeente in eerste instantie niet afwijzend stond tegenover het plan van Hermans, was de beoogde vestigingslocatie niet bespreekbaar. Hermans wilden de discotheek (later een dans- en uitgaansgelegenheid genoemd) en bioscoop net buiten de gemeentegrens van Hoorn realiseren, op grondgebied van Wervershoof, een kleine plaats iets ten noorden van Hoorn. Het ging de gemeente Hoorn niet zozeer om de discotheek, maar wel om de bioscoop. Hierover stelde de gemeente dat een dergelijke functie in de nabijheid van de Hoornse binnenstad hoort. Hierop werd besloten om naar een alternatieve locatie voor het gehele complex te zoeken. Min of meer als grap met een serieuze ondertoon werd door de wethouder gewezen op de Blauwe Berg als mogelijke vestigingslocatie. Dit werd door Hermans onmiddellijk opgepakt.

Hermans anticepeerde middels de samenstelling van een zeer uitdagende visie op de Blauwe Berg. De visie "Openbaar Vrijtijdspark De Blauwe Berg" kwam met de inbreng van architect Ruysenaars en landschapper Santhagens tot stand en sprak bij de gemeente zeer tot de verbeelding. Het plan situeerde de beoogde functies, toen nog zonder wonen en sportfuncties, onder een glooiend landschap. Dit zogenoemde gebouwde landschap zorgde voor de acceptatie van het idee dat in de Blauwe Berg nieuwe bebouwing zou kunnen zonder dat de bestaande landschappelijke waarden zouden worden aangetast. De gemeente omarmde het plan en zorgde voor ambtelijk en politiek draagvlak door middel van de samenstelling van de "Ontwikkelingsnotitie Blauwe Berg Hoorn" (2000). De keuze voor de Blauwe Berg lag hiermee vast.

Vervolgens stelde de gemeente Hoorn Hermans voor een dilemma. De gemeente wilde aan het plan van Hermans meewerken, mits Hermans aantoonde dat het plan haalbaar was en het plan ook daadwerkelijk op risico wilde ontwikkelen. De gemeente opteerde voor de grondexploitatie. Hermans is echter geen vastgoedontwikkelaar. Weliswaar hield zijn bedrijf, via Hermans Onroerend Goed, zich bezig met de ontwikkeling van kleinschalige projecten (winkels, vakantiewoningen in binnen- en buitenland en een

kantoor voor eigen gebruik), de core business was entertainment (muziek en film). Het ontbrak Hermans simpelweg aan kennis en investeringskapitaal om het gehele plan te kunnen trekken. Dit ondervindt Hermans op een slimme wijze; hij daagde de markt uit om onderdelen uit het plan voor eigen rekening en risico te ontwikkelen.

Hoewel de markt (vastgoedontwikkelaars en -investeerders) in eerste aanleg geïnteresseerd leek, velen kwamen immers in de periode 2000-2001 naar de openbare presentaties van Hermans over het gebied, haakten de meeste in tweede instantie af. Hermans (en de gemeente Hoorn) wilde(n) namelijk geen concessie doen aan het basisplan, dat uitging van een landschappelijke inrichting van het gebied. De beoogde samenwerkingspartners daarentegen zagen juist kansen voor een zeer sterke verstedelijking. Aan het begin van 2002 stelde de gemeente Hoorn Hermans een ultimatum, of Hermans tekende de intentieovereenkomst om tot een ontwikkelingsplan voor de Blauwe Berg te komen, of de gemeente zou de samenwerking verbreken en haar eigen weg gaan bewandelen ten aanzien van het gebied.⁶¹

Halverwege 2002 dreigde de gebiedsontwikkeling aldus te stranden op basis van twee basiselementen: het vasthouden aan de oorspronkelijke visie en de (on)mogelijkheid van de betrokken private partij om op risico te kunnen investeren. Toevalligerwijze werd HBG Vastgoed, via een tussenpersoon, rond dit tijdstip in contact gebracht met Hermans Onroerend Goed.⁶² HBG Vastgoed raakte in gesprek met Hermans en was geïnteresseerd in deelname in het project mits het plan kon worden aangepast. In het bijzonder stond naar de mening van HBG de financiële haalbaarheid onder druk. Hoorn maakte in een gesprek duidelijk dat zij graag wilde dat HBG partij werd, mits zij in de schaduw van Hermans zou optreden. Hierover werd een akkoord bereikt. Op initiatief Hermans werd tenslotte ook BAM Utiliteitsbouw bij het proces betrokken.⁶³

De samenwerking is aan het begin van 2003 een feit geworden. De gemeente Hoorn en Hermans Onroerend Goed hebben de intentieovereenkomst ondertekend. De samenwerking heeft geresulteerd in het "Masterplan De Blauwe Berg" (2004). Het masterplan is (onverkort) de onderlegger voor het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is in procedure gebracht.

De stakeholders: doelen en belangen

De regiefunctie voor de ontwikkeling van de Blauwe Berg ligt bij Hermans. In casu zijn de publieke en private partijen beleidsontwikkelaar en -uitvoerder van de visie, zoals is geconcretiseerd in het masterplan. Het ontwikkelingsplan voor de Blauwe Berg is in eerste aanleg een particulier initiatief van een ondernemer die van vastgoedontwikkeling geen core business maakt. Dit is een absoluut uitzondering in de wereld van de Nederlandse gebiedsontwikkeling. In het buitenland is het veel gewoner dat particulieren of branchevreemde partijen initiatiefnemer zijn in gebiedsontwikkeling. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gewezen om de ontwikkeling van de Potsdammer

⁶¹ Een bijkomende reden voor het gestelde ultimatum was het gegeven dat de gemeente Hoorn een subsidie had toegekend gekregen voor de realisatie van een IJsbaan. Deze subsidie zou eind 2002 vervallen als de gemeente Hoorn geen concreet plan zou kunnen overleggen en dit plan had aanbesteed.

⁶² Deze tussenpersoon was de heer P. Swart.

⁶³ BAM Utiliteitsbouw werd op voorspraak van Hermans bij het proces betrokken. Dit was vanuit een subjectief oogpunt; BAM had reeds geruime tijd belangstelling getoond als planontwikkelaar en bouwer.

Platz in Berlijn waar bijvoorbeeld ondernemingen als Sony en Daimler Benz initiators en lange tijd trekkers van de gebiedsontwikkeling zijn geweest.⁶⁴

Hermans Onroerend Goed heeft in de samenwerking een centraal belang. Zij is initiatiefnemer, planeigenaar en zijn wenst een bioscoopcomplex met een dans- en uitgaansgelegenheid te exploiteren. Hermans heeft geen belangstelling voor het lopen van het ontwikkelingsrisico. Ook heeft Hermans geen belang bij de financiering van de gebiedsontwikkeling of de bouw van de verschillende projecten. Hermans hecht er met name aan dat zijn rol als initiatiefnemer, en daarmee samenhangend zijn publieke functie op dit vlak naar de inwoners van Hoorn, wordt gewaarborgd.

Figuur 5.4: De stakeholders bij de samenwerking voor De Blauwe Berg	
<i>Privaat</i>	
Hermans Onroerend Goed	Visieontwikkelaar/exploitant
HBG Vastgoed	Vastgoedontwikkelaar/bouwer
BAM Utiliteitsbouw	Planontwikkelaar/bouwer
<i>Publiek</i>	
Gemeente Hoorn	Wethouder
Gemeente Hoorn	Ruimtelijke Ordening
Gemeente Hoorn	Grondbedrijf

HBG Vastgoed en BAM Utiliteitsbouw hebben een gezamenlijk belang. HBG was in eerste instantie meer geïnteresseerd in de gebiedsontwikkeling. Een bijkomend aspect in tweede instantie is de doelstelling om zoveel als mogelijk met de "eigen" bouwer deel te nemen in de realisatiefase. BAM zit als bouwer aan tafel, waarbij aan projectmatige planontwikkeling wordt gedaan. Dit is bouwgeoriënteerd. HBG Vastgoed bestaat inmiddels niet meer. Het HBG concern is in 2003 overgenomen door de BAM Groep. HBG en BAM opereren sinds het begin 2004 als één partij in de Blauwe Berg.

De gemeente Hoorn heeft een duidelijk belang; het voorzien in de behoefte aan leisurefuncties van de inwoners van de gemeente. Deze behoefte wil de gemeente faciliteren in de Blauwe Berg, binnen de door Hermans gestelde plankaders. Hiertoe heeft de gemeente op het gebied van de ruimtelijke ordening diverse stappen ondernomen. Daarnaast heeft de wethouder zijn politieke lot indirect verbonden aan de komst van de IJsbaan. De gemeente wil, zoals reeds opgemerkt, de regie in de grondexploitatie. Het gemeentelijke grondbedrijf heeft hierin een sterke positie.

Organisatie

In eerste instantie is er geen sprake van een duidelijke organisatie rondom de planvorming voor de Blauwe Berg. Het is een wereld van ons kent ons. Hier past in principe geen formeel afsprakenkader in de initiatieffase, hetgeen overigens geldt voor meerdere kleine en middelgrote gemeenten in Nederland. Kenmerkend is, dat de planvorming rond de Blauwe Berg middels een één tweetje tussen Hermans en de wethouder is geïnitieerd. Hermans heeft de suggestie van de wethouder opgepakt om zijn initiatief (bioscoop en dans- en uitgaansgelegenheid) op de Blauwe Berg te vestigen. Hiertoe heeft Hermans een integraal plan samengesteld, dat kan worden

⁶⁴ Nishen (1998), The Catalogue (info box), blz. 133 tot en met 201.

gekaracteriseerd als een initiatiefplan. Het plan omvatte, naast een gewaagde stedenbouwkundige visie, meerder functies. De gemeente heeft dit plan (weliswaar op hoofdlijnen) ambtelijk geadopteerd. Er is in 2000 een ontwikkelingsvisie gepresenteerd en hierna heeft de gemeente, aan het begin van 2003, een Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SpvE) opgesteld. De samenwerking was toen reeds een feit.

In tweede instantie is wel degelijk sprake van een duidelijk afsprakenkader. Toen halverwege 2002 de private partijen (Hermans, HBG en BAM) elkaar gevonden hadden, is de intentieovereenkomst tussen de gemeente Hoorn en Hermans ondertekend met als doel: het beschouwen van de haalbaarheid. De periode van intentie moet bij aangetoonde haalbaarheid uitmonden in een ontwikkelingsovereenkomst en (diverse) realisatieovereenkomst(en). De private partijen hebben hieropvolgend een gezamenlijke samenwerkingsovereenkomst ondertekend. De samenwerking heeft geresulteerd in het "Masterplan De Blauwe Berg" (2004). Het masterplan is de onderlegger voor het bestemmingsplan. Het masterplan is middels een raadsbesluit in 2004 akkoord bevonden. Inmiddels is de ontwikkelingsovereenkomst bijna een feit. Voor de deelprojecten worden daarna realisatieovereenkomsten gesloten. Inmiddels is via een openbare aanbesteding een private partner voor de ijsbaan gevonden. De realisatie van de Ijsbaan is halverwege 2005 aangevangen.

Verloop van het proces

Het proces wordt beschreven aan de hand van de optimalisatie van de drie invalshoeken van stedelijke gebiedsontwikkeling: ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en middelen (Van 't Verlaat, 2003). De bindende factor in het optimaliseringsproces is het organiserend vermogen.

Ruimtelijke kwaliteit

De ruimtelijke kwaliteit van het plan is in eerste instantie geborgd door de ontwikkelingsvisie van Hermans. Deze ontwikkelingsvisie is vervolgens vertaald naar het masterplan. Zoals gesteld, heeft de gemeente intern qua besluitvorming parallel gelopen. De gemeentelijke ontwikkelingsnotitie en SpvE ondersteunen de visie van Hermans. Het masterplan is de onderlegger van het bestemmingsplan. Door de acceptatie van het masterplan is het (onhaalbare) plan van Hermans van tafel gegaan.

De bewaking van de beoogde kwaliteit is (deels) vastgelegd in de ambitie van het oorspronkelijke idee en later het masterplan. Alle partijen onderschrijven het idee dat het gebied een groene recreatieve functie moet krijgen, met daarin enkele functies. Het park is daarmee onderdeel van de stedelijke functies. De bewaker van de ruimtelijke kwaliteit, is geborgd in de combinatie van een architect en landschapsarchitect die gezamenlijk zowel de visie van Hermans als het masterplan hebben uitgewerkt.

Functionele kwaliteit

De functionele kwaliteit is geborgd door een marktvisie van de private partijen en behoefteonderzoek van de gemeente. Hierover bestaat consensus bij de verschillende stakeholders. De komende tijd zal het de vraag zijn of de verschillende beoogde functies ook daadwerkelijke geïnteresseerd zijn in het masterplan. De essentie van het plan is, zoals hierboven reeds beschreven, dat niet de functies maar het landschap leidend is. Dit heeft een financiële consequentie voor de exploitanten.

Middelen

De middelen worden gegeneerd uit de grondexploitatie. Het plan is in haar geheel haalbaar, mits er woningen worden toegevoegd. Het aspect woningbouw is reeds lange tijd onderdeel van een politiek debat. In eerste aanleg waren de woningen niet gewenst in het plan. In tweede instantie is een aantal woningen wel toegestaan. In het politieke debat is besloten dat er 40 woningen in het plan mogen komen. Dit is te weinig. Via scenarioberekeningen is aangetoond dat het gehele (ruimtelijke en functionele) wensenpakket van de gemeente kan worden gehonoreerd, mits er ten minste 150 woningen in het plan mogen worden gerealiseerd. In januari 2004 is dit voorstel niet gehonoreerd en is aan de stakeholders gevraagd dit opnieuw te beoordelen en de middelen elders te genereren. Inmiddels, augustus 2005, is de raad zover dat het plan alsnog 100 tot 200 woningen mag herbergen. Dit zal na het zomerreces worden besloten en vastgelegd. Hiermee wordt de grondexploitatie sluitend.

Daarnaast is reeds vermeld dat de gemeente Hoorn via de provincie subsidie heeft verkregen voor de realisatie van de ijsbaan.

Organiserend vermogen

Het organiserende vermogen zit in de betrokken personen. Hermans kan worden omschreven als een visionaire leider. De door Hermans geformuleerde basisvisie heeft gefungeerd als gespreksdocument. De aanwezigheid van een sterke wethouder zorgt voor een katalyserend effect binnen de politiek en het ambtenaren apparaat. Samen hebben Hermans en de wethouder ervoor gezorgd dat de basisvisie zo lang als mogelijk overeind is gebleven. Er is frictie ontstaan toen de gemeente Hermans verzocht om tot een (intentie)overeenkomst te komen. Op dat moment is HBG Vastgoed in het proces gekomen en heeft de inhoudelijke (proces)regie overgenomen. Hermans hield zijn oorspronkelijke rol als visionair en uitdrager van het concept. De samenwerking tussen HBG Vastgoed en BAM Utiliteitsbouw was optimaal op het persoonlijke vlak. Later werd HBG overgenomen door BAM, zoals hierboven reeds vermeld, waardoor HBG en BAM als één onderneming (hierna HBG/BAM) is gaan opereren.

HBG/BAM heeft allereerst gezorgd voor het aanbrengen van een organisatiestructuur (procesarchitectuur). Deze structuur is vastgelegd in de notitie "Procesvoorstel Blauwe Berg" (2002) en maakt onderdeel uit van de intentieovereenkomst. Vervolgens heeft HBG gezorgd voor een inventarisatie van alle uitgangspunten die het project betreffen. Dit is in vastgelegd in een "Nota van Uitgangspunten" (2003). Tot slot hebben partijen overeenkomsten gesloten, bestaande uit een overeenkomst tussen de gemeente Hoorn en Hermans Onroerend Goed, en Hermans Onroerend Goed en HBG/BAM. In de organisatiestructuur is gekozen voor het klassieke model: stuurgroep (met daarin de wethouder en de publiek en private directeuren) en een werkgroep. In de werkgroep passeren alle onderwerpen die relevant zijn, van programmatische uitgangspunten tot inspraakprocessen, van kabels en leidingen tot marktonderzoek.

In het ontwikkelingsproces is een doorbraak bewerkstelligd door met publieke en private partijen gezamenlijk een dag over het stedenbouwkundige ontwerp te brainstormen. In dit overleg is de basisvisie omgevormd naar een marktconform ontwerp. Hierin zat een zeer sterke push van HBG/BAM. Twee clusters met voorzieningen (letterlijk een noordpool met de IJsbaan, evenementenhal en de dans- en uitgaansgelegenheid, en een zuidpool met een hotel en horecaplein). Het structurerende element was een idee

van HBG/BAM, dat uitgaat van een 9 meter hoge geluidswal van aarde. In de wal kunnen voorzieningen worden gesitueerd. Een bijkomend effect van deze geluidswal is, dat op deze wijze ook inkomsten kunnen worden gegenereerd. Immers, een dergelijke wal leent zich bij uitstek voor het verwerken van (licht)verontreinigde grond. De erkenning, dat woningbouw in het plan de haalbaarheid zijn vergroten is hier bereikt.

Er zijn rondom het organiserend vermogen nog twee aspecten belangrijk. Allereerst dient te worden gewezen op de bijzondere rol van de gemeentelijke procesmanager. De procesmanager vormt het ambtelijke aanspreekpunt voor de Blauwe Berg. Tevens rapporteert de manager één op één aan de wethouder. De wijze waarop de manager zijn taken uitvoert heeft onmiskenbaar een katalyserend effect op de totale samenwerking. In het bijzonder het bilateraal zaken met elkaar afstemmen; zowel publiek-publiek als publiek-privaat werkt bijzonder goed. Een dergelijke loketfunctie is aan te bevelen bij stedelijke gebiedsontwikkeling.

Een tweede aspect betreft het de aanbesteding van de ijsbaan. De samenwerkende private partijen opteerden voor de ontwikkeling en realisatie van de ijsbaan. Er kon echter geen sprake zijn van een één op één gunning (ook vanwege de toekenning van subsidiegelden door de provincie). Uiteindelijk is gekozen voor een openbare aanbesteding, waarop Hermans/HBG/BAM ook hebben ingeschreven. De gemeente heeft via een onafhankelijk adviseur het traject laten begeleiden. Iedere partij had zodoende dezelfde informatie. De aanbesteding is uiteindelijk gewonnen door de combinatie Vaessen/Optisports en dus niet Hermans/HBG/BAM.

Tot slot, waar de publieke en private partijen op dit moment op aan koersen, is een spoedige afronding van de ontwikkelingsovereenkomst. De verkiezingen komen er begin volgend jaar aan en het politieke risico wordt groot geacht. De wethouder teert momenteel op het behaalde succes van de start bouw van de ijsbaan. De verdere planvorming dreigt hierdoor te vertragen.

De rol en functie vastgoedontwikkelaar

De vastgoedontwikkelaar is in de gebiedsontwikkeling van de Blauwe Berg prominent aanwezig. Hoewel de overlegstructuur tussen Hermans, HBG en BAM (later HBG/BAM) zeer nauw is en in feite alle partijen een wisselende rol spelen, is de ontwikkelaar direct in de rol van regisseur gekropen. De vastgoedontwikkelaar werd hierdoor in feite een bepalende factor en verbindende schakel tussen publieke en private partijen. Organiserend vermogen is het juiste kenmerk van de betrokken vastgoedontwikkelaar. Er is een podium gecreëerd waarop de prominente personen, te weten Hermans en de wethouder, konden excelleren.

De rol en functie van de vastgoedontwikkelaar kan als volgt worden gezien:

- Visievorming. De vastgoedontwikkelaar heeft de basisvisie van Hermans (en de gemeente Hoorn) omarmd maar vrijwel direct vertaald naar een werkbare ontwikkelingsvisie. Het concept van een glooiend landschap met daaronder de functies is onder druk van de ontwikkelaar verlaten. De basisvisie is ingeruild voor het een stedenbouwkundig denkraam van twee polen (letterlijk een noord- en zuidpool), waarin de genoemde functies zijn geclusterd met daartussen een (geluids)wal van aarde. Er bestaat de mogelijkheid om in de wal (na verloop van tijd) verschillende commerciële functies te huisvesten;

- Concretisering van de planvorming. De betrokken ontwikkelaar heeft in samenspraak met de planontwikkelaar de bouwer het stedenbouwkundige denkraam (in nauwe samenspraak met de gemeente) vertaald in een masterplan. Het masterplan is vervolgens in de politieke metier gebracht;
- Samenstelling van een processtructuur. De ontwikkelaar heeft middels een procesdocument een overleg- en besluitvormingsstructuur aangebracht. Tevens is de nulmeting in een Nota van Uitgangspunten vastgelegd;
- Mede aansturen van de externe deskundigen, waaronder de aangewezen architect en landschapsarchitect;
- Haalbaarheid van de planvorming. Parallel aan de concretisering van de planvorming is het gehele plan middels een traject van rekenen & tekenen op haar haalbaarheid bekeken. De haalbaarheid van de grondexploitatie is een gezamenlijke exercitie van de publieke en private partijen geweest. De gemeente opteerde voor een geheel gemeentelijke grondexploitatie. De inzet was om een kostenneutrale exploitatie te maken. Om dit te bereiken zijn woningen in het plan gesitueerd. Hierover is via scenarioberekeningen consensus bereikt;
- Juridische formalisering van de gebiedsontwikkeling. Van intentieovereenkomst naar ontwikkelingsovereenkomst. Hoewel er niet expliciet gekozen is voor een publiek-private samenwerking, lijkt de open werkwijze en het juridische besluitvormingstraject wel degelijk op een pps;
- Begeleiding bij het politieke besluitvormingstraject. De ontwikkelaar heeft het proces van informatieoverdracht aan de verschillende fracties gefaciliteerd middels de samenstelling van een presentatie;
- Begeleiding van informatietraject aan bewoners. Via het samenstellen en beschikbaar stellen van presentatiemateriaal is de Blauwe Berg gepresenteerd op scholen en een inspraakcafé met belanghebbenden;
- Facilitering van (uit)ontwikkelingstraject. De vastgoedontwikkelaar heeft op tijd een stap opzij gezet in het aanbestedingstraject ten aanzien van de ijsbaan en de ontwikkeling van de overige plandelen gefaciliteerd.

Succes- en faalfactoren

De gebiedsontwikkeling de Blauwe Berg is een succes en wordt gerealiseerd. De gemeente speelt hierin een belangrijke rol. De gemeente faciliteert het proces van haalbaarheid. Hoewel de gemeente alle kenmerken heeft van een middelgrote gemeente (weinig ervaring met grote projecten vanuit het ambtelijk apparaat), is de houding medewerkend en actief. Er wordt zonder meer meegedacht en er is zonder mitsen en maren een team van ambtenaren ter beschikking gesteld voor de projectgroep. De bewaakt de ruimtelijke kwaliteit middels de adoptie van het basisplan van Hermans en de vertaling in de ambtelijke beleidsstukken. De middelen komen uit de grondexploitatie, die dekkend moet zijn (of worden). Het maatschappelijk-economische belang betreft de aanleg van een recreatief park met een ijsbaan, een bioscoop en diverse sportfuncties. Bijzonder is de rol van gemeentelijk procesmanager, die zijn rol zeer kundig vervult en daardoor een brugfunctie heeft tussen politiek en ambtenaren, en publiek en privaat. De wethoudersrol is sterk, maar tegelijkertijd dubbel. Het eerste succes is behaald (ijsbaan) en de verkiezingen staan voor de deur. De discussie rondom een sluitende grondexploitatie lijkt momenteel te worden vermeden.

De vastgoedontwikkelaar heeft een bepalende rol, met name omtrent de creatie van een podium waarop de initiatiefnemers kunnen excelleren en het daadwerkelijk

haalbaar maken van de plannen. De ontwikkelaar is daarmee zowel regisseur als facilitator. Via een sterk samenspel tussen Hermans, de gemeente (ambtelijk) en de ontwikkelaar is een bijzonder concept omgevormd tot een even bijzonder concept. Het betreft momenteel echter een concept dat haalbaar is en is vastgelegd in een masterplan. De ontwikkelaar heeft hiermee een succes bereikt; het masterplan is onderlegger van het bestemmingsplan. Er is (en wordt) sterk ingespeeld op een gemeentelijke urgentie en de behoefte om de grondexploitatie sluitend te krijgen. In dit verband is het belang van de vastgoedontwikkelaar gericht op het verwerven van een zo groot mogelijk aandeel van de woningbouw, waardoor de grondexploitatie sluitend wordt. Een bepalende succesfactor is het vermogen van de ontwikkelaar om het communicatieproces vorm te geven, zonder daar zelf actief een externe rol in te spelen. De scoringsdrang naar buiten wordt hiermee beteugeld en gelegd bij de mensen van het eerste uur. De haalbaarheid van de overige functies is vooralsnog vaag. Hierdoor staat de functionele kwaliteit (de komende tijd) zeer sterk onder druk.

Figuur 5.5: Succes -en faalfactoren Blauwe Berg
<p><i>Succesfactoren:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Visionaire basisvisie 2. Aanwezigheid van sterke leider 3. Relatief sterke wethouder 4. Gemeentelijke urgentie en grondbezit 5. Concretisering visie door de private partijen 6. Integraliteit in kosten en opbrengsten 7. Open en faciliterende houding van de gemeente 8. Masterplan als onderlegger voor nieuw bestemmingsplan 9. Eenduidige en actieve communicatie in- en extern
<p><i>Faalfactoren:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Af en toe (te) dominante leider 2. Fusie HBG en BAM, doordoor tussentijdse wijzigingen team 3. Zeer open processtructuur heeft hoog afbreukrisico 4. Euforische stemming wethouder

De succes- en faalfactoren zijn in tabel 5.5 benoemd. Een aspect dat niet zo expliciet in de succes- en faalfactoren naar voren komt, is het gegeven dat de lokaliteit van het plan de slagingskans van de gebiedsontwikkeling vergroot. Er is in feite sprake van een cultuur van ons kent ons (bijvoorbeeld Hermans versus de wethouder). Dit vergroot de bespreekbaarheid van procesgevoelige zaken.

5.4 Casus: project De Bongerd, Amsterdam

De nieuwe woonwijk De Bongerd is gelegen in Amsterdam-Noord. De woonwijk is ingesloten tussen de wijken Molenwijk, Kadoelen en Banne Buiksloot en de oude havengebieden, die momenteel bekend staan als de Noordelijke IJ-oeveren. Deze oeveren lopen van oost naar west, via het Shell-terrein naar het NSM-terrein. Amsterdam-Noord heeft een omvang van ruim 90.000 inwoners en is daarmee even groot als een stad als Leeuwarden of Delft. De Bongerd is momenteel in ontwikkeling. In juli 2005 is de verkoop gestart van de eerste fase. Zie bijlage V voor een kaart van Amsterdam-Noord en de situering van De Bongerd hierin.

Het voormalige bedrijventerrein aan het Zijkanaal I is reeds geruime tijd geleden door de gemeente aangewezen als toekomstige woningbouwlocatie. Het terrein bestond op dat moment uit een gemengd milieu. Er waren (zware) industriële functies aanwezig, er waren volkstuinjes gesitueerd en de kades waren in de loop der jaren in gebruik geraakt als aanlegplaats voor diverse schepen en woonboten. In de Bongerd zal de komende tijd een nieuw stedelijk tuindorp verrijzen met circa 1.600 woningen. Het gaat om een wijk met een zeer hoge dichtheid, waarin 30% sociale woningbouw is voorzien. De doelstelling is dat elke woning een eigen tuin, een voordeur op straatniveau en een parkeerplaats krijgt. Aan het water verrijzen diverse appartementengebouwen. Een bijzonder element in de ontwikkeling van De Bongerd betreft de wens om het aanpalende natuur- en recreatiegebied Kadoeler Breek te sparen. Hiertoe is het de bedoeling tunnel aan te leggen tussen de Klaprozenweg en IJdoornlaan. De wijk krijgt allerlei voorzieningen zoals een basisschool, kinderopvang en een supermarkt.

Amsterdam-Noord heeft een lange traditie van de ontwikkeling en realisatie van zogenoemde tuinsteden. Karakteristiek voor een tuinstad is een overwegend eenvoudige bebouwing, met veel groen. Daarnaast bestaat een tuinstad vaak uit smalle straten, met enkele strategische plekken waar het straatbeeld vergroot is: meestal het centrum, ook wel: "de brink" van de stad genoemd. De inrichting van de tuinstad is sterk gebaseerd op een collectief en gezamenlijk denken en doen in de wijk. In de ontwikkelingsvisie van De Bongerd Groep is de visie op de tuinstad gemoderniseerd. Dit heeft geresulteerd in een vorm die is aangeduid als de villastad: een woongebied met vrijstaande, los van elkaar staande, grondgebonden woningen, met veel geprivatiseerd groen in de vorm van tuinen. De basisbouwsteen is een "2- tot 8-onder-één-kap-woning". Er geldt een parkeernorm van 1.5 (0.1 voor bezoekers). Door gedwongen ophoging als gevolg van de bodemsanering (op het bedrijventerrein deel) ontstaat een glooiend landschap. Hiervan is in het plan dankbaar gebruik gemaakt.

De gemeentelijke projectleider Linnenkamp (2004) noemt De Bongerd "het stedelijke tuindorp van de 21^e eeuw".⁶⁵

Het ontstaan van de samenwerking

Het plan om De Bongerd te transformeren naar een woningbouwlocatie stamt uit 1996 toen het Stadsdeel Amsterdam Noord besloot de Nota van Uitgangspunten voor het onderhavige gebied vast te stellen. In de nota staat de visie van het stadsdeel op het gebied nauwgezet omschreven. Omdat de afspraken rondom de verwerving van de gronden (grotendeels in erfpacht uitgegeven) tezamen met de sanering van de gronden resulteerde in een relatief hoge kostprijs van de gronden, besloot het stadsdeel om een drietal partijen uit te nodigen voor het samenstellen van een visie voor het gebied vanuit de markt (in feite een marktconsultatie). Het stadsdeel wilde zoveel als mogelijk inzicht verkrijgen in de ontwikkelingspotentie van het gebied. Doelstelling was een zo hoogwaardig mogelijke stedelijkheid en een bijbehorende opbrengstwaarde.

Uit deze visies, die in maart 1997 aan het Stadsdeel Amsterdam-Noord zijn gepresenteerd, heeft het stadsdeel de visie van de Bongerd Groep gekozen. De Bongerd Groep is een initiatief van drie corporaties, te weten: ACOB, Ons Belang en Eigen Haard. De Bongerd Groep is aangevuld met NBM-Amstelland, Van der Leij

⁶⁵ Linnenkamp geciteerd in Nul 20, Tijdschrift voor het Amsterdams Woonbeleid, maart 2004.

Bouwbedrijven en Bank Nederlandse Gemeenten (BNG). De visie van de Bongerd Groep is door architectenbureau Uytenga opgesteld. Het stadsdeel heeft de visie van de Bongerd Groep en Uytenga vervolgens afgekocht met de doelstelling om dit plan om te vormen naar eigen inzicht, hetgeen daadwerkelijk heeft geresulteerd in een eigen stedenbouwkundig plan. Er waren geen afspraken met de private partijen voor een eventueel vervolgtraject in De Bongerd.

De private partijen, verzameld in de Bongerd Groep, zaten door de afkoop van hun plan in feite in de bijwagen. Het stadsdeel ging aan de slag met de resultaten van de inspanningen van de indieners van de visie en de private partijen moesten afwachten wat de verdere stappen zouden worden. Het stadsdeel was van mening dat via de voorgestane werkwijze, middels concurrentie tussen de uitgenodigde marktpartijen, het hoogst mogelijk resultaat zou worden bereikt: een visie en een optimale prijs-kwaliteit verhouding. Het is verwonderlijk dat partijen dit hebben geaccepteerd. Een vraag die niet meer beantwoord kan worden, betreft de vraag hoe de twee andere private partijen hiernaar hebben gekeken. Ook zij hebben kennis geleverd aan het Stadsdeel Amsterdam-Noord zonder dat daar iets tegenover heeft gestaan.

De Bongerd Groep is vervolgens lange tijd op vrijwillige basis bij het project betrokken gebleven. Zij hebben zichzelf (in die periode) als één partij gepresenteerd. Nadat het stadsdeel uiteindelijk haar "eigen" stedenbouwkundige visie had opgesteld, is besloten alsnog in zee te gaan met De Bongerd Groep. De gemeente stelde hiertoe wel een voorwaarde: men achtte het voor de ontwikkeling en realisatie van het plan belangrijk dat er meer ontwikkelingskennis in huis zou worden gehaald. Op dat moment is, in samenspraak met het stadsdeel, rond 1998 besloten HBG Vastgoed te benaderen om tot de samenwerking toe te treden. HBG was in deze periode vrij actief in het stadsdeel en is tevens een bekende voor de corporaties. HBG was daardoor een voor de hand liggende keuze, maar in feite geen "vastgoedontwikkelaar pur sang".

De stakeholders: doelen en belangen

De regiefunctie voor De Bongerd ligt bij de gemeentelijke overheid. In casu is dit het Stadsdeel Amsterdam-Noord als beleidsontwikkelaar en –uitvoerder. In Amsterdam is er voor de woningbouw een sterke richtinggevende rol vanuit het structuurplan en de woningbouwprogrammering op het centraal stedelijke niveau. Daarnaast is er een betrokkenheid van het gemeentelijke grondbedrijf. Bij De Bongerd was in eerste aanleg een initiatief van het stadsdeel in navolging van de beleidsvoornemens van de centrale stad met betrekking tot de wens om voorspoedig tot invulling te komen van enkele binnenstedelijke locaties. Het doel was voornamelijk volkshuisvestelijk van aard. Daarnaast was er (voor het stadsdeel) een groter belang: de aanhechting van De Bongerd bij de bestaande wijken en toekomstige ontwikkelingen op het gebied van het wonen (de plannen voor de Noordelijke IJ-oeveren en de centrumontwikkeling).

De private partijen bestaan in feite uit drie woningcorporaties, twee ontwikkelende bouwers en één bouwer, en een financier.

De woningcorporaties waren initiatiefnemer van De Bongerd Groep. De doelstelling van de corporaties was gelegen in het gegeven dat zij in aanmerking wilden komen voor de opgave sociale huurwoningen (30% van het totaal, te weten: 400 woningen). Zij hadden destijds geen belangstelling voor het lopen van ontwikkelingsrisico. De financiering van

de onrendabele top moest uit 70% marktontwikkeling plaatsvinden. De corporaties hadden daarnaast een belang voor het realiseren van een kwalitatief goede woonomgeving. De corporaties dachten destijds wel al na over de vorming van eigen ontwikkelingsbedrijven, maar waren toen nog niet zover. Vandaar dat men, ten tijde van de vraag van het stadsdeel Amsterdam-Noord om tot een visie voor De Bongerd te komen, terugviel op de ontwikkelaars en bouwers. Hedentendage spelen de betrokken corporaties veel meer een “eigen” rol in het ontwikkelingstraject.

De ontwikkelaars en bouwer participeren in De Bongerd Groep, zoals aangegeven, op aanvraag van de corporaties. Ontwikkelaars hebben hier uiteraard een belang in het verdienen van hun percentage winst & risico, en de aanbesteding van de opstellen voor de bouwers. Daarnaast bestaat de inbreng van ontwikkelaars uit het inbrengen van marktkennis, proces- en ontwikkelingskennis en managementvaardigheden. In principe zouden NBM-Amstelland en HBG Vastgoed dat willen neerleggen bij hun eigen bouwers. Dit conflicteert enigszins met het belang van Van der Leij, die als enige pure bouwer in het gezelschap fungeerde. De BNG participeerde in de samenwerking als financier. Voor de BNG wordt het met name interessant als partijen een gezamenlijke grondexploitatie zouden opzetten. De BNG participeert op deze basis als risicodragende participant met als doelstelling rendement op geïnvesteerd vermogen.

Figuur 5.6: De stakeholders bij de samenwerking voor De Bongerd	
Stakeholder	Karakter
<i>Privaat:</i>	
Woonstichting Ons Belang	Woningcorporatie
Woonstichting ACOB	Woningcorporatie
Woningbouwvereniging Eigen Haard	Woningcorporatie
NBM-Amstelland	Ontwikkelaar/bouwer
Van de Leij Bouwbedrijven	Woningbouwer
HBG Vastgoed	Ontwikkelaar/bouwer
Bank Nederlandse Gemeenten	Financier
<i>Publiek:</i>	
Stadsdeel Amsterdam-Noord	Gemeentelijke overheid

Er zijn twee opvallende zaken rondom de stakeholders te benoemen. Allereerst valt de hoeveelheid partijen en de zeer vroege deelname van de BNG op. Hoewel er gezien de brede samenstelling zeer zeker voldoende kennis en kunde aanwezig is, is het aantal deelnemende partijen wel erg groot. Dit kan een samenwerking belemmeren, hetgeen ook daadwerkelijk geldt voor De Bongerd. Het is voor partijen een groeiproces geweest van vallen en opstaan. Het ontbreekt echter aan een ontwikkelaar pur sang met een sterke conceptuele drang. Deze partij wordt echter niet gemist gezien de sterk sturende rol vanuit het stedenbouwkundige plan van Uytengaak.

Een tweede aspect betreft hoe snel de werkelijkheid aan verandering onderhevig is. De corporaties Ons Belang en ACOB zijn inmiddels gefuseerd en opgegaan in de nieuwe woningstichting Olympus Groep, welke aldus de plaats in De Bongerd Groep heeft overgenomen. NBM-Amstelland is inmiddels uiteengevallen in Wilma Bouw en Amstelland Ontwikkeling. Amstelland Ontwikkeling later weer gefuseerd tot het ontwikkelingsconcern AM (Amstelland MDC). De plaats in De Bongerd Groep is

overgenomen door Wilma Bouw. HBG Vastgoed bestaat ook niet meer. Het HBG concern is in 2003 overgenomen door de BAM Groep.

Organisatie

De organisatie rondom De Bongerd wordt in eerste aanleg gekenmerkt door een zwabberend geheel. In de initiatieffase heeft het stadsdeel een nogal onduidelijk selectietraject uitgezet. Zoals in paragraaf 5.2.1 beschreven, heeft het stadsdeel een Nota van Uitgangspunten opgesteld, en vervolgens drie partijen aangeschreven en uitgedaagd om een visie samen te stellen middels de prijsvraagmethode. Het probleem hierbij was dat het stadsdeel geen eenduidige criteria had gesteld op basis waarvan partijen zouden worden geselecteerd. Dit kon het stadsdeel ook niet vanwege de complexiteit van de opgave. Het stadsdeel wilde eigenlijk, middels een soort van marktconsultatie, inzage verkrijgen in de ontwikkelingspotentie en –wijze van De Bongerd. De vraagstelling is aldus voor de private partijen niet geheel of in het geheel niet duidelijk geweest. Bovendien is de vraagstelling halverwege het proces veranderd waarvan de wens om een tunnel aan te leggen een goed voorbeeld is.

In 1999 heeft het stadsdeel bij raadsbesluit het bestemmingsplan De Bongerd vastgesteld. Het strekt ertoe dat er woningbouw mogelijk moet worden gemaakt voor 1.700 woningen. Het betreft een bestemmingsplan dat ten aanzien van de randvoorwaarden voor de bouw van het “stedelijk tuindorp” en de inrichting van de openbare ruimte grotendeels globaal van karakter is. Alle woningbouwplekken zijn van grenzen voorzien, maar dienen middels uitwerkingsplannen te worden ingevuld. Deze plannen dienen te worden bekrachtigd middels een raadsbesluit. Het bestemmingsplan is in 2000 door Gedeputeerde Staten goedgekeurd en in 2001 bekrachtigd door de Raad van State. Vanaf 2001 werkt het stadsdeel aan uitwerkingsplannen. In 2002 heeft het stadsdeel Amsterdam-Noord een ontwikkelingsovereenkomst gesloten met de Ontwikkelingscombinatie De Bongerd BV (ODB). Het ODB is de juridische entiteit en zodoende opvolger van De Bongerd Groep.

In eerste aanleg heeft de samenwerking bestaan uit een poging om tot een PPS te komen. Vanuit De Bongerd Groep werd gewerkt met een stuurgroep en een tweetal werkgroepen: één voor de samenwerkingsvorm en één voor de grondexploitatie. In de laatste werkten de publieke en private partijen nauwgezet samen. De doelstelling was om tot een gezamenlijke grondexploitatie met een afnameplicht van de bouwrijpe kavels te komen. De afspraak was een lumpsum benadering voor de grondkosten met een jaarlijkse index. Op voorspraak van de centrale stad is hierop ingegrepen. De wethouder Ruimtelijke Ordening heeft het “eigen” grondbedrijf naar voren geschoven als de partij die gezamenlijk met het Stadsdeel Amsterdam-Noord de grondexploitatie draait. Er is geen nu geen sprake meer van invloed door de private partijen. De regie is aldus in handen van de gemeentelijke overheid. Er is een maximale invloed vanuit het stadsdeel en men hoopt op deze wijze de opbrengst te maximaleren.

In de huidige constellatie van de ontwikkelingsovereenkomst is de samenwerking beperkt tot twee partijen: het Stadsdeel Amsterdam-Noord en Ontwikkelingscombinatie De Bongerd BV. Het samenwerkingsverband is gezamenlijk opdrachtgever voor de ontwikkeling van de wijk. Het stadsdeel is verantwoordelijk voor de stedenbouwkundige opzet en bepaalt onder meer waar en hoeveel woningen er komen en de inrichting van de openbare ruimte. Ook verzorgt het stadsdeel de infrastructuur en de overige

voorzieningen in de wijk. De gemeente verzorgt aldus het bouw- en woonrijp maken van De Bongerd. ODB is verantwoordelijk voor de ontwikkeling en realisatie van de opstallen. In feite is de samenwerking tussen het Stadsdeel Amsterdam-Noord en ODB een klassieke, waarbij grondexploitatie in handen is van de publieke partij en de opstalexloitatie een private aangelegenheid is. De uitwerkingsplannen zijn wél het resultaat van een gezamenlijke inspanning.

Verloop van het proces

Het proces wordt beschreven aan de hand van de optimalisatie van de drie invalshoeken van stedelijke gebiedsontwikkeling: ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en middelen (Van 't Verlaat, 2003). De bindende factor in het optimaliseringsproces is het organiserend vermogen. Als extra aandachtspunt bij deze casus is aandacht besteed aan het aspect draagvlak.

Ruimtelijke kwaliteit

Het stadsdeel Amsterdam-Noord heeft in eerste aanleg een voorstel gedaan om tot een ontwikkelingsvisie voor De Bongerd te komen. Vervolgens heeft het stadsdeel een aantal ontwikkelaars uitgenodigd om een visie op te stellen. De opgave aan de ontwikkelaars was driedig: maak een visie voor een stedelijk woongebied, gebouwd in een hoge dichtheid waarmee de specifieke kwaliteiten van het stadsdeel kunnen worden versterkt. De ontwikkelingsvisie van De Bongerd Groep sprak aan en is vervolgens door het stadsdeel gekocht en vertaald naar een eigen Stedenbouwkundig Programma van Eisen (SpvE, 1999), hetgeen uiteindelijk is vertaald in het Bestemmingsplan De Bongerd (2001). Middels Uitwerkingsplannen wordt het bestemmingsplan op deelplanniveau verder vormgegeven. De uiteindelijke visie voor De Bongerd is de normale inspraakprocedure ingegaan.

Het is zeer opvallend is dat pas in latere instantie is nagedacht over de beoogde ruimtelijke kwaliteit. Er is pas nadat het bestemmingsplan was vastgesteld toegewerkt naar een plan voor de openbare ruimte. Dit roept veel vragen op.

Functionele kwaliteit

De functionele kwaliteit heeft geen directe plaats gehad in het proces. De ambitie, in een overigens goede marktsituatie, was leidend boven een goed gefundeerde marktvisie. Het stadsdeel ging er van uit dat de private partijen goed hadden nagedacht over het ingediende plan. De marktsituatie is echter gedurende de afgelopen jaren danig verandert. De vooronderstelling heeft later dan ook geleid naar een noodgedwongen bijstelling in het plan.

Middelen

De financiële middelen zijn beperkt gebleken. Naast een aantal financiële impulsen ten behoeve van de bodemsanering, is geen sprake van andere subsidies. De grondexploitatie is in gemeentelijke handen. Hierdoor is sprake van een traditioneel gemeentelijke gronduitgifte. Het stadsdeel geeft de kavels tegen zogenoemde marktconforme voorwaarden uit. De ontwikkelende partijen moeten de grondprijs terugverdienen uit de opstallen. Als gevolg van de recentelijke aanpassingen in het plan kan de beoogde tunnel waarschijnlijk geen doorgang vinden. De investering kan niet worden terugverdiend uit de opbrengsten van de opstalexloitatie.

Organiserend vermogen

Het gebiedsontwikkelingsproces in De Bongerd verloopt nogal wanordelijk. Het project is inmiddels aangeland in de fase van realisatie voor het eerste deelgebied. De woningen zijn in verkoop gebracht. Er is nog immer een aantal fundamentele zaken niet op orde. Op hoofdlijnen kan dit worden toegeschreven aan een gebrek aan organiserend vermogen, zowel van de publieke als private partijen. Lange tijd is er geen publiek-privaat samenwerkingsmodel opgesteld. De private partijen hebben tot de ondertekening van de Ontwikkelingsovereenkomst in 2002 op basis van vrijwilligheid aan het proces meegewerkt. Pas nadat het stadsdeel haar eigen planvormingsproces had doorlopen is voor een samenwerking met private partijen gekozen.

Ondanks de keuze voor samenwerking met private partijen was er geen sprake van heldere structuur. Kenmerkend hiervoor is het gegeven dat er lange tijd door publieke en private partijen (De Bongerd Groep) is gewerkt aan een gezamenlijke grondexploitatie (Bongerd Exploitatie Maatschappij), maar dat op het laatste moment de wethouder van de centrale stad dit heeft geblokkeerd. Waar is het overleg op het hoogste niveau geweest? Dit wordt nog eens versterkt door het "ineens" aandienen van Woningbedrijf Amsterdam (sinds het begin van 2005 opgegaan in Woningbedrijf Ymere) met een claim voor 400 huurwoningen die zijzelf wilde ontwikkelen. Het stadsdeel moest erkennen dat zij dit heeft toegezegd hetgeen betekende dat de betrokken woningcorporaties een deel van hun aandeel moesten inleveren.

In de samenwerking is vaak sprake geweest een discussie over het eigen belang, zowel publiek-privaat als bij de private partijen onderling. Er is daarnaast veel verwarring opgetreden als gevolg van het anders interpreteren van begrippen (bijvoorbeeld het begrip "overwinst" is nergens in de stukken gedefinieerd). Ook extern aangestelde partijen als Deloitte & Touche hebben nauwelijks kunnen functioneren vanwege het ontbreken van een heldere structuur. Het is duidelijk dat het ontbreken van een echte leider in het proces tot een totaal gebrek aan sturing heeft geleid.

Draagvlak

Het draagvlak voor het plan is soms gering. Dit komt door de onduidelijke procesgang en een aanpassen van het plan aan de huidige marktomstandigheden. Verschillende fracties stellen continue vragen over het correct uitvoeren van raadsbesluiten en het bewaken van de (ruimtelijke) kwaliteit, en de voortgang van het project. Een voorbeeld hiervan is dat het Voorontwerp Uitwerkingsplan nog niet was afgerond, terwijl het plan voor de openbare ruimte al weer in de inspraak werd gebracht.

Het is gebleken dat partijen het zeer moeilijk hebben gevonden om afspraken te maken voor de lange termijn vanwege de grote onzekerheid. In eerste instantie leek het een relatief eenvoudige opgave. Pas later is het plangebied dermate vergroot en complex geraakt dat er sprake is van een integrale gebiedsontwikkeling. Hoewel dit moeilijk is te achterhalen kan worden verondersteld, dat hierdoor soms moedwillig is gewacht met het aanbrenge van een heldere organisatiestructuur.

Rol en functie vastgoedontwikkelaar

De rol van de vastgoedontwikkelaar in het gebiedsontwikkelingsproces van De Bongerd is niet altijd even duidelijk. De Bongerd Groep was duidelijk een initiatief van de betrokken woningcorporaties. Op initiatief van de woningcorporaties zijn een drietal

partijen aangesloten, zoals genoemd: NBM-Amstelland, Van der Leij en BNG. In latere instantie is ook HBG Vastgoed aan tafel gekomen. De ontwikkelaars hebben aldus pas in tweede instantie een prominente(re) rol gespeeld binnen De Bongerd Groep.

De rol en functie van de vastgoedontwikkelaar bij gebiedsontwikkeling van De Bongerd kan als volgt worden gezien:

- Aansturing van de planvorming in eerste instantie. De ontwikkelaars hebben samen met de woningcorporaties een plan gepresenteerd bij het Stadsdeel Amsterdam-Noord. Dit plan is opgesteld door architect Uytengaak. Dit plan is goed gevallen bij het stadsdeel;
- Het gaande houden van het proces van initiatief. De ontwikkelaars zijn er samen met de corporaties in geslaagd om in beeld te blijven nadat hun plan in eerste instantie is gekocht door het stadsdeel. Hiermee zou het stadsdeel in principe vrij van verplichtingen zijn geweest;
- De ontwikkelaars hebben samen met de corporaties het stadsdeel geholpen met de concretisering van de opgave. Hoewel er niet gekozen is voor een gezamenlijke grondexploitatie, heeft er wel degelijk een kruisbestuiving plaatsgevonden door de samenwerking in de initiatieffase;
- De ontwikkelaars hebben samen met de corporaties geen direct financieel belang bij de grondexploitatie. Dit betekent dat hun financiële belang beperkt is tot de afname van de gronden, de bekostiging van de onrendabele top van de sociale huurwoningen en een afroomberegeling voor de overwinst;
- De ontwikkelaars hebben samen met de corporaties aan de basis gestaan van het huidige juridische afsprakenkader tussen het Stadsdeel Amsterdam-Noord en ODB. Hoewel er geen eenduidige PPS-structuur is gekozen, is er wel sprake van een volledige samenwerking op deze locatie;
- De ontwikkelaars hebben zorggedragen voor de marktconformiteit van het plan voor De Bongerd. Als gevolg van de mindere marktomstandigheden is middels nauw overleg gezorgd voor een aanpassing. Er worden minder woningen gebouwd (zie de laatste alinea van deze paragraaf).

Aanpassing van het plan

Het stedenbouwkundige plan voor De Bongerd is jaren geleden reeds samengesteld door architect Uytengaak. Het ontwikkelingsplan is echter sinds de ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst maar moeizaam van de grond gekomen. Dit heeft te maken gehad met de verslechterende economische omstandigheden. Aanvankelijk zouden er ruim 1.700 woningen in het gebied komen. Als gevolg van de mindere marktomstandigheden en de wens om een groene, moderne tuinstad te realiseren, is tijdens het ontwikkelingsproces wens en werkelijkheid geharmonieerd. Ook op het gebied van parkeren is een concessie gedaan. Het aantal woningen is teruggebracht naar 1.600 woningen. De woningen zijn ruimer geworden door het laten vallen van de eis dat inpandig moet worden geparkeerd. Parkeren heeft nu een plek op het maaiveld van het plangebied. Wel is het ontwikkelingsprincipe overeind gebleven: er wordt gewerkt met stempel van 2- tot 8-onder-één-kapwoningen.

Succes- en faalfactoren

De Bongerd wordt gekenmerkt door een zeer rommelig proces met een af en toe onduidelijk rollenspel, in zowel publiek-publieke als publiek-private zin. Ook de private partijen onderling spreken niet altijd met één stem. Hoewel het moeilijk is om over

duidelijke succesfactoren te spreken, zijn er enkele aan te wijzen. De faalfactoren zijn explicieter. Eén van de belangrijkste succesfactoren heeft te maken met de conceptuele visie van de private partijen. De visie doet nog immer gestand, hetgeen kan worden opgevat als een compliment. Tegelijkertijd is het ook een faalfactor. Immers, het plan wordt door alle partijen als een gegeven beschouwd: een status quo.

Het is in principe een sterk gegeven dat het stadsdeel ervoor gekozen heeft om met een globaal bestemmingsplan te werken en middels uitwerkingsplannen voor de verschillende deelgebieden te komen tot een definitieve invulling van het gebied. Het is echter zeer sterk de vraag wat de waarde van een globaal bestemmingsplan is, als wordt vastgehouden aan de oorspronkelijke overall visie. De recente wijziging van het plan bewijst het bovenstaande. De marktomstandigheden hebben ertoe geleid dat het plan is aangepast. Er is echter gekozen voor een nieuwe overall aanpassing. De waaromvraag is hier belangrijk: wat is de reden van een aanpassing van het stedenbouwkundige plan, als toch wordt gewerkt met uitwerkingsplannen? In casu: een stedenbouwkundig plan dat is vastgelegd in een globaal bestemmingsplan suggereert optimale flexibiliteit. Het opnieuw vastleggen van een aangepast stedenbouwkundig plan voor het totale plangebied zorgt echter voor het tegenovergestelde: inflexibiliteit. In principe een onbegrijpelijke keuze, juist ook als in aanmerking wordt genomen dat zij de gronden in bezit heeft en de grondexploitatie geheel gemeentelijk is.

Figuur 5.7: Succes -en faalfactoren in De Bongerd
<p><i>Succesfactoren:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Kwaliteit van het plan van de private partijen 2. Globaal bestemmingsplan 3. Uiterwerkingsplannen bieden flexibiliteit 4. Grondbezit door het stadsdeel
<p><i>Faalfactoren:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ontbreken van een eenduidige visie 2. Ontbreken van een leider 3. Gebrekkige organisatie 4. Gebrekkige communicatie 5. Gebrek aan integraliteit in kosten en opbrengsten 6. Trage besluitvorming 7. Gebrekkige bereidheid tot samenwerken 8. Veel tussentijdse wijzigingen 9. Traditionele aanpak

Het zwaartepunt van de bevindingen ligt op de faalfactoren. Veel van benoemde faalfactoren zijn zeer bepalend en daarom elementair voor het verlopen van een stedelijk gebiedsontwikkelingsproces. Het is dan ook niet verwonderlijk dat de gebiedsontwikkeling De Bongerd een zeer moeizame procesgang kent. Hierop mag het stadsdeel Amsterdam-Noord worden aangesproken.

Echter, de aanwezigheid van maar liefst zeven private partijen; drie (in het Amsterdamse zeer ervaren) woningcorporaties, twee grote ontwikkelaars, een bouwbedrijf en een bancaire instelling, zijn hier mede debet aan. Het is opvallend dat deze combinatie van partijen het niet lukt om een goed lopend samenwerkingsverband op te zetten. Het is te

gemakkelijk om te wijzen naar de gebrekkige regie van de overheid. Het belang is voor de private partijen blijkbaar te gering. Er kan zonder meer worden gesteld dat de synergie tussen de private partijen is simpelweg niet aanwezig is. Het verbond van zeven private partijen lijkt te omvangrijk voor succes.

5.5 Casus: project Johannes de Deo, Haarlem

De locatie Johannes de Deo (hierna ook: Deo-locatie) is net buiten het historische centrum van Haarlem gelegen. De historisch Schotersingel vormt de begrenzing tussen de Haarlemse binnenstad en de buurten Frans Hals en Kleverpark. De Johannes de Deo ligt tussen de beide buurten ingeklemd: aan de noord- en oostzijde de Kleverparkbuurt en aan de westzijde de Frans Halsbuurt. Het gebied wordt gekenmerkt door de chique woonbebouwing in het Kleverpark, de prachtige landschappelijk vormgegeven Schotersingel, de Heilige Hartkerk en het ziekenhuisterrein van het Kennemer Gasthuis. Het Kennemer Gasthuis staat op de plek dat van oudsher voor zorgfuncties in gebruik is. De Broeders van Barmhartigheid van Johannes de Deo begonnen hier aan het eind van de 19^e eeuw met wijkverpleging en een bejaardentehuis, met het zogenoemde hoofdgebouw als basis. Vanuit hier ontwikkelde het Kennemer Gasthuis (toen nog Deo-ziekenhuis genaamd).

Het ziekenhuisterrein is een typisch product van de zogenoemde moderne internationale stijl uit de jaren zestig. Het gebied vormt een enclave tussen de genoemde buurten. Nergens is af te lezen dat het om een ziekenhuis gaat, met uitzondering van de hoofdentree, en nergens zijn verbindingen met de omringende straten gelegd. De gebouwen zijn puur functioneel van opzet en hebben geen relatie met het oorspronkelijke hoofdgebouw en de Heilige Hartkerk. Het contrast met de Kleverparkbuurt, dat wordt gekenmerkt als een tuindorp met architectonische invloeden van de Jugendstil en Berlage, de sobere Frans Halsbuurt; met een grote hoeveelheid arbeiderswoningen en de Schotersingel met monumentale panden, mag als enorm worden omschreven. In 2001 heeft het Kennemer Gasthuis een prijsvraag uitgeschreven met als doelstelling een woonbuurt te ontwikkelen op de Deo-locatie. Het Kennemer Gasthuis zal naar een locatie elders vertrekken.

Het Masterplan "St. Joannes de Deo Haarlem" (2004) van AM Wonen en De Principaal maakt duidelijk dat de Deo-locatie in de nieuwe situatie zal voorzien in 84 appartementen, 97 eengezinswoningen, 800 m² (bvo) bedrijfsruimte en 181 parkeerplaatsen. Voor het oude hoofdgebouw is nog geen ontwikkelingsplan gereed. Zie bijlage VI voor een overzichtskaart van de Deo-locatie.

Het ontstaan van de samenwerking

In het voorjaar van 2001 schrijft het Kennemer Gasthuis, in samenwerking met Abeco Adviseurs & Makelaars, een ontwikkelingscompetitie uit. De procedure voor de prijsvraag is in overleg met de gemeente Haarlem en het College Sanering Ziekenhuisvoorzieningen tot stand gebracht en vastgesteld. Aan de partijen is gevraagd om een globaal stedenbouwkundig plan op te stellen, met een financieel bod op de locatie. De partijen hoefden geen rekening te houden met slopen en saneren. Het Kennemer Gasthuis levert zelf de locatie bouwrijp op. De opgestelde randvoorwaarden hadden betrekking op de gewenste verhouding koop-huur (80%-20%), de wens om het

oude hoofdgebouw zo mogelijk te behouden en hierin een HOED⁶⁶ te vestigen, een maximaal bebouwingsoppervlak van 34.000 m² (bvo), een parkeernorm van 1.2 en het bereiken van een hoge ruimtelijke kwaliteit. De daadwerkelijke overeenkomst tussen het Kennemer Gasthuis en de gemeente Haarlem omtrent de "Uitgangspunten voor de Planontwikkeling" was ten tijde van het uitschrijven (en het in gang zetten) van de ontwikkelingscompetitie nog niet geformaliseerd. Er was afgesproken dat de gemeente Haarlem (via de ingestelde projectgroep: op kwaliteit) en het Kennemer Gasthuis (op het financiële bod) de plannen zouden beoordelen.

In eerste aanleg hebben zich een groot aantal verschillende vastgoedontwikkelaars voor de competitie aangemeld. Op basis van de gevraagde profielen (curriculum vitae en financiële kengetallen) zijn uiteindelijk 24 partijen door Abeco geselecteerd. Deze partijen hebben ook allen de benodigde stukken toegezonden gekregen. Aan de vastgoedontwikkelaars is verzocht om binnen twee maanden de gevraagde stedenbouwkundige visie met financiële bod bij Abeco uit te brengen. Uiteindelijk hebben van deze 24 partijen er 10 daadwerkelijk binnen twee maanden een visie met bod ingeleverd. Na een uitgebreide analyse, kwam de gemeentelijke projectgroep tot het oordeel dat geen van de ingediende plannen aan de gestelde criteria voldeed.⁶⁷ De projectgroep stond in eerste aanleg op het standpunt dat alle plannen moesten worden teruggestuurd en dat de procedure moest worden overgedaan. In tweede instantie is toch voor een beoordeling gekozen. Zeven van de tien plannen voldeden in het geheel niet. Twee van de tien plannen (Amvest en Rabo Vastgoed) konden wellicht worden aangepast en over één plan (Amstelland Ontwikkeling en De Principaal) verschilden de meningen. Het bod van Amstelland Ontwikkeling was verreweg het hoogst, dus de beoordeling van het Kennemer Gasthuis was op dat vlak gemakkelijk.

Het Kennemer Gasthuis was met de gemeente Haarlem overeengekomen, dat zij de definitieve keuze zou maken voor de winnende vastgoedontwikkelaar. De gemeente Haarlem zou de beste vier plannen aan het Kennemer Gasthuis voordragen, waarna het hoogste bod voor het Kennemer Gasthuis leidend zou zijn. Het Kennemer Gasthuis had uit strategische overwegingen voor deze weg gekozen. Het Kennemer Gasthuis stond namelijk op het standpunt dat zij inhoudelijk niet in staat was het beste plan te selecteren. Voor haar was alleen het financiële bod leidend. In oktober 2001 maakte de gemeente echter kenbaar dat "geen van de tien plannen zodanig aan de uitgangspunten voldoet dat nadere uitwerking gerechtvaardigd is". Met dit gegeven had geen van de partijen vooraf rekening gehouden. Als gevolg hiervan ontstond een impasse. Het Kennemer Gasthuis moest noodgedwongen besluiten de verkoopprocedure te beëindigen. In plaats daarvan werd, zonder verder overleg met de gemeente, besloten om de 24 partijen aan te schrijven met het verzoek om binnen 14 dagen tot een onvoorwaardelijk bod te komen binnen de oorspronkelijk gestelde uitgangspunten van de gemeente. De wens van de gemeente om de ontwikkelaars een nieuwe ontwikkelingsvisie te laten opstellen heeft het Kennemer Gasthuis genegeerd.

Uiteindelijk is de keuze gevallen op de combinatie Amstelland Ontwikkeling en De Principaal. De combinatie bood (ook in tweede instantie) het hoogste bedrag.

⁶⁶ HOED staat voor huisartsen onder één dak.

⁶⁷ Rapportage van de Projectgroep Deo (2001), selectie ontwikkelaars Deoterrein.

De actoren: doelen en belangen

De stakeholders hebben verschillende belangen maar een gericht gemeenschappelijk doel: de herontwikkeling van de Deo-locatie. De regie van het proces ligt in handen bij de gemeentelijke projectleider. De projectleider heeft een status aparte binnen de gemeente en is specifiek aangesteld voor de Deo-locatie. De gemeente heeft geen grondpositie en voert niet de grondexploitatie uit. Zij heeft aldus geen direct financieel belang. Wel handelt de Haarlem vanuit het maatschappelijke belang en heeft de wens om tot een zo hoog mogelijke ruimtelijke en functionele kwaliteit te komen.

Het Kennemer Gasthuis heeft een direct financieel belang. Het Kennemer Gasthuis heeft de wens haar locatie te verkopen. Hiertoe is een koopovereenkomst gesloten met de hoogst biedende partij. Het Kennemer Gasthuis heeft een inspanningsverplichting naar de koper toe om de locatie op tijd en in bouwrijpe toestand te leveren. Daarnaast heeft het Kennemer Gasthuis een maatschappelijke verplichting. De buurtbewoners zijn ook de toekomstige gebruikers van het ziekenhuis. Het bestuur is er aldus veel aan gelegen om op de “meest vriendelijke” wijze van de locatie te vertrekken.

<i>Privaat</i>	
AM Wonen (was Amstelland Ontwikkeling)	Vastgoedontwikkelaar
De Principaal	Vastgoedontwikkelaar
<i>Publiek</i>	
Gemeente Haarlem	Wethouder
Gemeente Haarlem	Projectleider
<i>Overig</i>	
Kennemer Gasthuis	Ziekenhuis
Belangengroepen	Bewoners/schoolbestuur

De ontwikkelingscombinatie AM Wonen (voorheen Amstelland Ontwikkeling) en De Principaal zijn de vastgoedontwikkelaars van de Deo-locatie. De locatie komt in eigendom van de ontwikkelaars nadat het Kennemer Gasthuis de locatie heeft verlaten en bouwrijp heeft opgeleverd. De locatie wordt op dat moment ook daadwerkelijk afgeleverd.⁶⁸ De ontwikkelaars hebben er aldus belang bij om het ontwikkelingsproces parallel te laten verlopen aan de werkzaamheden van het Kennemer Gasthuis. In dit perspectief hebben de ontwikkelaars de ontwikkeling reeds ter hand genomen. De ontwikkelingscombinatie voert de grondexploitatie uit en heeft het masterplan verzorgd.

De belangengroepen bestaan uit meerdere partijen. Allereerst zijn er twee bewonersgroepen: de vertegenwoordiging van de Frans Halsbuurt en de vertegenwoordiging van de Kleverparkbuurt. Dit zijn twee zeer actieve organisaties die ook hebben geparticipeerd in de projectgroep te beoordeling van de (hierboven genoemde) ontwikkelingscompetitie. Daarnaast is het bestuur van de naastgelegen basisschool zonder meer een belangengroep. Het bouwverkeer en de toekomstige wijkontsluiting zal pal naast de school naar de Velsersstraat worden afgewikkeld. Beide partijen hebben in stem in de planvorming en –uitvoering.

⁶⁸ De grond zal per 1 januari 2007 door het Kennemer Gasthuis aan AM Wonen en De Principaal worden overgedragen. Per 1 juli 2006 zal het Kennemer Gasthuis haar nieuwe locatie betrekken.

Organisatie

De organisatie van de Deo-locatie zit relatief eenvoudig in elkaar. Er is een bilateraal overleg tussen de gemeente Haarlem en de vastgoedontwikkelaars. Hier worden strategische zaken besproken. Op gezette tijden wordt de betrokken wethouder geïnformeerd. Daarnaast is een projectgroep ingesteld. In de projectgroep hebben de gemeentelijke projectleider en de vastgoedontwikkelaars zitting. De belangengroepen participeren eveneens.⁶⁹ Op afroep nemen gespecialiseerde ambtenaren of architecten deel aan het overleg. Het overleg vindt maandelijks plaats.

Eveneens is er een zogenoemde technische werkgroep ingesteld. Deze werkgroep behandelt alle zaken met betrekking tot het bouw- en woonrijp maken. Hierin heeft het Kennemer Gasthuis zitting, tezamen met de vastgoedontwikkelaars en de gemeentelijke projectleider. Ook voor deze groep geldt dat de partijen op afroep worden bijgestaan door specialisten. De technische projectgroep bewaakt direct de voortgang van het proces in de voorfase van de ontwikkeling. De technische werkgroep is afhankelijk van de voortgang van de nieuwbouw voor het Kennemer Gasthuis.

De vastgoedontwikkelaars zijn onderling met elkaar verbonden via een samenwerkingscontract. Er is een afsprakenkader over de verdeling van de werkzaamheden. AM Wonen is penvoerder van de ontwikkelingscombinatie. De ontwikkelingscombinatie heeft een stuurgroep ingesteld. In de stuurgroep worden besluiten genomen in het belang van de combinatie. De besluitvorming wordt voorbereid door de vastgoedontwikkelaars van de beide ondernemingen.

De belangengroepen zijn elk op hun eigen wijze georganiseerd. Regelmatig vinden informatieavonden plaats of er wordt tussen de leiding van de school en de ouders gesproken. De vastgoedontwikkelaars staan open voor bilateraal overleg hetgeen op uitnodiging van de belangengroepen daadwerkelijk plaatsvindt. Daarnaast nemen de ontwikkelaars zelf het initiatief om op onderwerp met de belangengroepen te overleggen. Veelal vindt dit overleg ter voorbereiding op de projectgroep plaats.

Verloop van de samenwerking

Het proces wordt beschreven aan de hand van de optimalisatie van de drie invalshoeken van stedelijke gebiedsontwikkeling: ruimtelijke kwaliteit, functionele kwaliteit en middelen (Van 't Verlaat, 2003). De bindende factor in het optimaliseringsproces is het organiserend vermogen.

Ruimtelijke kwaliteit

De ruimtelijke kwaliteit in het plangebied wordt tweeledig geborgd. Allereerst heeft de gemeente Haarlem een Programma van Eisen (PvE) opgesteld ten behoeve van de inrichting van de openbare ruimte. Het PvE omvat een minimaal eisenpakket waaraan de vastgoedontwikkelaars moeten voldoen. De belangengroepen hebben hierop inspraak. Daarnaast is afgesproken op welke wijze de overdracht van de openbare ruimte zal plaatsvinden. De openbare ruimte zal voor de overdracht worden geschouwd door vertegenwoordigers van de gemeente.

⁶⁹ De gemeente Haarlem heeft een lange traditie met betrekking tot bewonersparticipatie. Vanuit dit perspectief hebben de bewoners zitting in de projectgroep.

De belevingskwaliteit van het gebied zit gewaarborgd in het masterplan. Het masterplan functioneert in zekere zin als een soort van beeldkwaliteitplan. Er vindt geen vertaling plaats van het masterplan naar een stedenbouwkundig plan. Het masterplan is door de private partijen opgesteld, in nauwe samenspraak met de gemeente en de belangengroepen. Het masterplan is onderdeel van de politieke besluitvorming en fungeert als onderlegger voor het bestemmingsplan. De woningontwerpen zullen moeten voldoen aan de doelstelling van het masterplan.

Ter controle van de beoogde ruimtelijke kwaliteit (openbare ruimte en architectonisch woningontwerp), is Ponec van Soeter Van Eldonk Ponec Architecten als supervisor voor het gebied aangesteld. Ponec heeft ook het masterplan samengesteld.

Functionele kwaliteit

De functionele kwaliteit is enerzijds qua differentiatie opgelegd door de gemeente Haarlem middels de verhouding 80% koop en 20% huur, anderzijds ligt uitgebreid marktonderzoek ten grondslag aan de woningontwikkeling. Het programma is aldus een marktconforme vertaling van de vraag, binnen het gegeven dat de gemeente graag een deel van de woningbouw in het huursegment gerealiseerd wil zien.

De functionele kwaliteit zit ook in de vergroting van gebruikswaarde van het openbaar gebied door de ontwikkeling van een parkeergarage. In het plangebied zal slechts minimaal sprake zijn van op het maaiveld parkeren. Incidenteel wordt geparkeerd op het eigen terrein. 75% van het parkeren zal ondergronds worden afgewikkeld. De straten worden aldus verkeerssluw en er zijn twee centrale pleinen.

Middelen

De grondexploitatie wordt door de vastgoedontwikkelaars uitgevoerd. Zoals reeds aangegeven zal het Kennemer Gasthuis de locatie bouwrijp opleveren. Het Kennemer Gasthuis levert een financiële bijdrage aan het gemeentelijke procesmanagement. Er zullen geen subsidies beschikbaar worden gesteld. Uit de exploitatie zullen onder meer de aanleg van een speeltuin voor de buurt en de beoogde kwalitatief hoogwaardige inrichting van de openbare ruimte worden bekostigd.

Organiserend vermogen

De aangebrachte processtructuur is helder en werkt. Er is echter een lacune in de afstemmingsmogelijkheden open een hoger schaalniveau tussen publieke en private partijen, en de politiek. Hierin is niet direct voorzien. Er wordt wel bilateraal overleg gevoerd, maar dit leidt niet tot een geregeld afsprakenkader. Daarnaast geldt dat de belangengroepen (met name de bewoners) relatief machtig zijn. Dit is een historisch gegeven en kan niet zomaar worden teruggedraaid. Desondanks leidt dit tot het fenomeen dat bewoners inzage hebben in vrijwel alle relevante stukken (van contracten tot verkeerscirculatieplannen en van woningontwerpen tot financiële kengetallen) zelfs voordat hier besluitvorming over heeft plaatsgevonden of in de inspraak is gebracht. Het niet verstrekken van informatie leidt direct tot een emotionele klacht van de bewoners bij de wethouder; dat de partijen niet transparant zijn. Dit werkt procesvertragend.

De synergie tussen de publieke verantwoordelijke en de vastgoedontwikkelaars is relatief groot. Hierdoor kan snel worden geschakeld op vorm en inhoud.

Rol en functie vastgoedontwikkelaar

De rol van de vastgoedontwikkelaar op de Deo-locatie laat zich het beste omschrijven als gebieds- en vastgoedontwikkelaar ineen. De combinatie AM Wonen en De Principaal regelen zowel de grond- als de opstalexploitatie. De gemeente speelt een faciliterende rol en zorgt voor de publiekrechtelijke procedures.

De rol en functie van de vastgoedontwikkelaars bij de gebiedsontwikkeling van de Johannes de Deo-locatie laat zich als volgt omschrijven:

- Grondexploitatie. De vastgoedontwikkelaars nemen de grond in bouwrijpe toestand van de grondeigenaar (het Kennemer Gasthuis) af. De ontwikkelaars bebouwen de locatie en maken de locatie vervolgens woonrijp en leveren deze om niet aan de gemeente Haarlem;
- Planontwikkeling. Het masterplan is door de vastgoedontwikkelaars samengesteld. Er is nauwgezet gecommuniceerd over het plan met de gemeente en de belangengroepen. Het plan wordt breed gedragen en zal dienen als onderlegger voor het bestemmingsplan;
- Draagvlak. De vastgoedontwikkelaars spelen een elementaire rol bij de communicatie over het project in de projectgroep. Er vindt regelmatig inhoudelijk overleg plaats en de ontwikkelaars nemen de moeite om op gezette momenten bilateraal met de belangengroep af te stemmen;
- Facilitering van het ontwikkelingstraject. De vastgoedontwikkelaars zorgen voor de ontwikkeling van de diverse opstallen; hun feitelijke core business. Er is in zekere zin sprake van een bijzondere situatie; de ontwerpen worden per fase besproken met de projectgroep;
- Aansturing van externe deskundigen. Door de gecombineerde grond- en opstalontwikkeling is een veelheid van externe deskundigen bij het project betrokken. De vastgoedontwikkelaars zorgen voor de aansturing. Het grondbedrijf van AM is hierbij ondersteunend.

Het proces dat doorlopen wordt in de verschillende fasen kan als interactief worden omschreven. Telkenmale vindt op de verschillende podia afstemming plaats, waarbij de projectgroep de meest prominente plaats inneemt. Zoals reeds eerder gesteld, nemen de belangengroepen een belangrijke plaats in. Hetgeen cultuur is in Haarlem. Een en ander betekent dat de belangengroepen een machtsbasis hebben. Dit blijkt ook uit het gegeven dat bewoners bij een verondersteld gebrek aan informatie zelf gaan informeren bij de verschillende ambtelijke en politieke partijen

Succes- en faalfactoren

Het Kennemer Gasthuis heeft een duidelijke procedure uitgezet om haar locatie te verkopen. Het getuigt van inzicht, dat zij haar publieke belang heeft zeker gesteld door de gemeente Haarlem (en daardoor indirect de belangengroepen) te betrekken bij de selectie van een private partij. Het is bijzonder dat het Kennemer Gasthuis daarbij een bijdrage levert in de kosten van een gemeentelijke projectleider, die zich met de Deo-locatie bezighoudt. De bijdrage wordt betaald uit de opbrengst van de locatie.

De publieke rol is duidelijk, maar soms wat weifelend. De gemeente speelt alleen een regierol en toezichhoudende rol; de gemeente heeft geen grondbezit en heeft geen functie in de grondexploitatie. De gemeente heeft echter wel een overlegstructuur

aangebracht waardoor publieke en private partijen, tezamen met de belangengroepen, regelmatig overleg voeren over de stand van zaken. De gemeente stuurt op het bereiken van een aanvaardbare ruimtelijke kwaliteit, terwijl de private partijen sturen op de functionele kwaliteit en de middelen.

<p>Figuur 5.9: Succes- en faalfactoren op de Deo-locatie</p> <p><i>Succesfactoren:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Publiek-private samenwerking 2. Eenduidig grondbezit 3. Kwaliteit masterplan 4. Duidelijke projectorganisatie 5. Regulier overleg met belangengroepen 6. Eenvoudige contractvormen 7. Integraliteit kosten en opbrengsten 8. Tijdvolgende RO-procedures 9. Onderling respect <p><i>Faalfactoren:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ontbreken van een echte leider 2. Ontbreken van een publiek-private stuurgroep 3. Tijdige oplevering nieuwbouw Kennemer Gasthuis 4. Relatieve macht van bewoners 5. Trage besluitvorming 6. Te veel overleg

In het algemeen kan de duidelijkheid als succesfactor worden omschreven. De belangrijkste (potentiële) faalfactor is gelegen in het ontbreken van een echte leider in het proces: een persoon die aan publiek-private zijde respect afdwingt en tegelijkertijd impact heeft bij de belangengroepen. De (relatieve) macht van de bewoners herbergt een falen in zich (vertraging door te veel overleg en inspraak).

5.6 Samenvatting

Het is niet eenvoudig om het verloop van stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen te beschrijven. Er vindt in de fase van initiatief en haalbaarheid een zeer grote hoeveelheid aan activiteiten plaats, die direct of indirect bepalend zijn voor het verloop van het proces. Over het algemeen kan worden gesteld dat stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen zeer dynamische processen zijn. Er vinden tal van activiteiten plaats voordat er sprake is van een duidelijke organisatiestructuur. Het lijkt erop dat elke partij zich voorbereid middels “intern rekenen en tekenen” op het idee dat er iets moet gaan gebeuren in een bepaald gebied. Tegelijkertijd wordt er een soort van positiespel gespeeld, waarbij een (soms toevallige) legitimatie wordt gezocht om in een gebied te participeren. Als er eenmaal sprake is van een samenwerking, dan zijn de genomen stappen herkenbaar. Soms is er dan wel sprake van een afstemmingsprobleem; de ene partij is verder dan de andere partij in het proces.

In het algemeen wordt duidelijk dat de processen lang niet altijd (meer) klassiek worden aangestuurd door de gemeente. Private partijen zijn vaak zelf initiatiefnemer, zelfs al ver voordat er überhaupt sprake is van gemeentelijke visie- of besluitvorming doen zij aan planontwikkeling (Vivaldi en Blauwe Berg). Soms nemen particuliere instellingen het

initiatief om een ontwikkelingscompetitie uit te schrijven (Deo-locatie). Alleen De Bongerd voldoet aan het klassieke model. Of de grond gemeentelijk eigendom is, doet ook niet altijd meer ter zake. In De Blauwe Berg is een privaat initiatief leidend, terwijl de grond (grotendeels) gemeentelijk eigendom is. Op de Deo-locatie is een particuliere eigenaar leidend. Daar is gezamenlijk met een vastgoedontwikkelaar opgetrokken om tot planontwikkeling te komen. In Vivaldi hebben de private partijen de gronden in handen maar daar wordt in een dynamisch model gewerkt: de private partijen stellen voor en de gemeente toetst en bereid de publieke besluitvorming voor.

De keuze voor de samenwerkingsvorm is bepalend voor het succes van de gebiedsontwikkeling. In De Bongerd is zichtbaar dat een ongeorganiseerd proces leidt tot een chaotisch planontwikkeling en –planuitvoeringsfase. Continue worden gemeentelijke beslissingen aangevochten, zowel vanuit de publieke kant als de private zijde. Ook is er politiek weinig draagvlak. Heel anders gaat dat in processen waarbij een goede structuur is neergezet. Vivaldi wordt gekenmerkt door een sterke publieke zijde van de samenwerking, welke als regisseur van de gebiedsontwikkeling fungeert. Er wordt gewerkt conform het bouwclaim model. De Blauwe Berg is onconventioneel. Een particuliere persoon is leidend in de ontwikkeling en bepaald een ontwikkeling op gemeentelijk grondbezit. De gemeente faciliteert hier. Op de Deo-locatie is sprake van een volledig private ontwikkeling. De gemeente geeft daar alleen de randvoorwaarden aan en vormt het publieke besluitvormingsproces.

Het verloop van de samenwerkingen is wisselend, maar telkens met dezelfde doelstelling: de realisatie van een gebiedsontwikkeling. In de meeste ontwikkelingen is relatief veel aandacht voor de *ruimtelijke kwaliteit*. In drie van de vier gevallen is sprake van masterplanning voordat een stedenbouwkundig of bestemmingsplan wordt opgesteld. In alle drie de gevallen ondersteund de gemeente dit proces. De masterplannen geven een indicatie van de gewenste ontwikkeling met bijbehorende kwaliteit. Deze kwaliteit wordt door de gemeenten vaak vastgelegd in PvE's. Voor *functionele kwaliteit* is veel minder aandacht. Impliciet wordt dat aan de private partijen overgelaten. De *middelen* zijn belangrijk, maar zodra een grondexploitatie sluitend is, wordt uitgegaan van de haalbaarheid van de plannen. Vaak wordt gewerkt met een globaal bestemmingsplan zodat kan worden ingespeeld op marktontwikkelingen. *Organiserend vermogen* ten slotte, blijkt de bepalende factor te zijn voor succes.

De rol van de vastgoedontwikkelaar kan worden omschreven als pro-actief. De private partijen zijn in stedelijke gebiedsontwikkelingen procesmanagers. De gemeenten geven deze rol ook aan de vastgoedontwikkelaars. In De Blauwe Berg en de Deo-locatie regisseren de private partijen de gehele gebiedsontwikkeling. Hier worden alle voorstelbare werkzaamheden verricht: van buurtpresentaties tot gebouwontwerpen en van masterplanning tot procesorganisator. In Vivaldi is een sterk Projectbureau Zuidas de regisseur van de ontwikkelingen. Het projectbureau schrijft niet voor, maar daagt de markt uit om te komen met ontwikkelingsconcepten. Ondernemerschap in conceptuele zin wordt door het projectbureau in hoge mate gewaardeerd. Daar waar in de genoemde drie gevallen de ontwikkelaars een uitermate belangrijke rol vervullen, is dat bij De Bongerd totaal niet het geval. De gemeente houdt in principe de ontwikkelaars buiten de deur. Ook de ontwikkelaars zelf blijven in gebreke.

De succes- en faalfactoren van de geanalyseerde projecten worden in de volgende figuur (figuur 5.10) samengevat. Er is voor gekozen om uit de vier bestudeerde casestudies acht succes- en faalfactor te benoemen. De volgorde van de succes- en faalfactoren is willekeurig en zegt aldus niets over de mate van belangrijkheid.

Uit de figuur wordt duidelijk dat succesfactoren tegelijkertijd faalfactoren kunnen zijn: de sterkte is ook altijd de valkuil. Het succes zit veelal in een visie die dermate flexibel en goed onderbouwd is, dat het een groot draagvlak verkrijgt. Daarnaast zijn aspecten als een duidelijke organisatiestructuur en een sterk leiderschap elementair. De benadering van de opgave en de samenwerking is daarbij belangrijk: masterplanning en integraliteit in kosten en opbrengsten. De bereidheid tot samenwerken is in feite alles bepalend.

<p>Figuur 5.10: Succes- en faalfactoren samengevat</p> <p><u>Succesfactoren:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Conceptuele visie 2. Organisatiestructuur 3. Eenduidig grondbezit 4. Integraliteit kosten en opbrengsten 5. Masterplanning (globaal bestemmingsplan) 6. Houding gemeente en mate van urgentie 7. Leiderschap 8. Bereidheid tot samenwerken <p><u>Faalfactoren:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tussentijdse wijzigingen teamsamenstelling 2. Euforie bij eerste resultaten 3. Trage besluitvorming / te veel overleg / te open structuur 4. Macht bij derden (belanghebbenden) 5. Lange looptijd van het project 6. Gebrekkige visie 7. Gebrekkige organisatie / te veel partijen 8. Gebrekkige communicatie
--

De belangrijkste faalfactoren zijn: de tussentijdse wijzigingen van het team, de euforie die ontstaat bij de eerste resultaten (m.n. bij wethouders) en een te trage besluitvorming bij de gemeente. Een te open structuur met te veel overleg en veel macht bij derden zijn ook belangrijke faalfactoren. Het is logisch dat een gebrek aan visie, organisatie en communicatie (belangrijke succesfactoren) leidt tot falen.

6. SUCCES- EN FAALFACTOREN: EEN NADERE TOELICHTING

In het voorliggende hoofdstuk worden de succes- en faalfactoren nader beschouwd. In het voorgaande is middels literatuurstudie, op basis van ervaringsgegevens en enkele interviews stilgestaan bij de theorie van vastgoedontwikkeling en gebiedsontwikkeling, en de wijze waarop stedelijke gebiedsontwikkeling wordt georganiseerd. Vervolgens is ingezoomd op de praktijk van gebiedsontwikkeling. In dit kader zijn een viertal casestudies behandeld. Er is vooral gekeken naar de wijze waarop de samenwerking in de initiatief- en haalbaarheidsfase is verlopen en hoe het rollenspel is geweest. In dit hoofdstuk wordt de theorie en praktijk met elkaar vergeleken. De succes- en faalfactoren van de stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen in de praktijk, zoals deze zijn benoemd in het vorige hoofdstuk (hoofdstuk 5), zijn hierbij leidend.

6.1 Visie

Stedelijke gebiedsontwikkeling gaat uit van een integrale aanpak. De integrale aanpak betreft een gezamenlijke inspanning, waarbij het kenmerk is: een gelijktijdige benadering van de ontwikkelingsmogelijkheden ten aanzien van het woon- en woonomgevingsmilieu, in zowel sociaal-economische-, stedenbouwkundige- als volkshuisvestelijke context. Daarnaast worden ook winkelcentra, maatschappelijke en sociaal-economische voorzieningen en infrastructuur in de opgave gewogen. Aan de basis van de integrale aanpak staat te allen tijde een visie op het gebied. Een visie kan starten vanuit een idee op de genoemde aspecten, maar het kan ook een concrete gedachte zijn over hoe een gebied zou moeten worden vormgegeven. Het idee of de gedachte wordt vaak geconcretiseerd in een globaal (initiatief)plan. Dit plan vormt de basis voor verdere discussies rondom wenselijkheid en haalbaarheid.

Alle onderzochte cases zijn gestart met een visie. De sterkste voorbeelden zijn het conceptuele model van het parkgebouw in Vivaldi en de ontwikkelingsvisie op De Blauwe Berg in Hoorn. Beide ontwikkelingen vormen een goed voorbeeld van een zo te noemen toevallige visie. Het ging daarbij om het benutten van de mogelijkheid. Bij Vivaldi werd de gedachte een echte ontwikkelingsmogelijkheid omdat op het juiste moment de juiste partijen elkaar ontmoeten en de visie concretiseerden. De visie voor het parkgebouw is later leidend geworden in de uitontwikkeling van het gehele gebied. Bij de Blauwe Berg was eveneens een toevallige gebeurtenis bepalend. Het was een ondernemer die een latente behoefte (de behoefte aan leisure) vertaalde naar een concrete locatie. De Deo-locatie is een goed voorbeeld van een ontwikkelingscompetitie waar uiteindelijk een visie is samengesteld binnen aangegeven randvoorwaarden.

6.2 Organisatiestructuur

De organisatiestructuur is een bepalende factor in het succes of falen van een stedelijke gebiedsontwikkeling. In de initiatieffase wordt beschouwd of het project gewenst is, dan wel of er de mogelijkheid bestaat of er betere alternatieven zijn. Oftewel, de betrokken stakeholders bepalen of er sprake is van een project. Hier wordt bekeken of de doelstellingen van stakeholders convergeren. Een partij, zowel publiek als privaat, neemt hiertoe het initiatief om een bepaald project tot ontwikkeling te brengen en treedt daarover in contact met één of meerdere partijen. Er wordt een idee gevormd over de mogelijkheden en er wordt een beeld gevormd van het mogelijk te behalen projectresultaat. Tevens wordt in kaart gebracht wie betrokken is of wel betrokken moet worden en vooral met welke rol. Het is van belang om vast te stellen welke afspraken

moeten worden gemaakt om over te kunnen gaan naar de haalbaarheidsfase. Het is in dit verband absoluut van belang om tot een onderbouwing te komen van de projectinhoudelijke werkzaamheden ter onderbouwing van de contractvorm en het organiseren van de besluitvorming. Aspecten als taakverdeling, inbreng, risico's en communicatie worden vastgelegd in een samenwerkingscontract. Het geheel van afspraken vormt een heldere basis voor de vormgeving van het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces in het doorlopen van alle fasen.

Als binnen een gebiedsontwikkelingsproces niet is nagedacht over de organisatiestructuur (de zogenoemde procesarchitectuur), dan zal veel tijd verloren gaan met overleggen en het afstemmen van de te nemen stappen. Het zal er toe leiden dat stappen in het proces te laat, dan wel te vroeg worden genomen en dat wezenlijke discussies niet worden gevoerd. Dit zal altijd leiden tot onbegrip of zelfs wantrouwen tussen de partijen onderling. Vaak polariseren uitgangspunten, waardoor een ontwikkeling alleen met heel veel moeite een fase verder kan worden gebracht. Dit brengt in directe zin de integraliteit van een gebiedsontwikkeling in gevaar. In De Bongerd is het gebrek aan organisatie en waar dat toe kan leiden zeer goed zichtbaar. Veel zaken zijn daar dubbel gedaan of zijn nog steeds onduidelijk. Ineens moet ook een vreemde partij (Ymere) tot de samenwerking worden toegelaten. Ook worden projectonderdelen (bijvoorbeeld de tunnel) dan weer wel, en dan weer niet in het project opgenomen, terwijl het stedenbouwkundige plan hierop geheel is afgestemd. Dit heeft veel te maken met het overzien van de middelen (het correct beschouwen en prognosticeren van kosten en opbrengsten). Ten slotte leidt het niet accuraat afstemmen van ruimtelijke en functionele kwaliteit tot het noodgedwongen aanpassen van het gehele ontwikkelingsplan, met alle gevolgen van dien.

In de projecten waar een duidelijke structuur is aangebracht, is sprake van een relatief goed verlopend proces (uiteraard met de nodige ups en downs). De helderheid van de organisatie in Vivaldi leidt bijvoorbeeld tot een goed geregisseerd proces. In Amsterdam is sprake van een goed georganiseerd projectbureau met een sterke leider. Het organisatiemodel schrijft voor dat de marktpartijen worden uitgedaagd om met goed doordachte en marktconforme ontwikkelingsconcepten te komen. De supervisor bepaalt de stedenbouwkundige inpassing in het geheel van de Zuidas. Hierna wordt het uitontwikkelingstraject en besluitvormingstraject in een soort van open publiek-private overlegstructuur gelijk geschakeld. In De Blauwe Berg wordt, weliswaar op een veel kleiner schaalniveau, min of meer dezelfde weg bewandeld. De private partijen zorgen voor een visionaire visie en de marktconforme vertaling hiervan in de correcte planvorming (masterplan als onderlegger voor het bestemmingsplan). De gemeentelijke procesmanager zorgt voor de bilaterale afstemming tussen de publiek-publieke en publiek-private partijen. De uitontwikkeling van het plan wordt in een geregisseerde overlegstructuur tot stand gebracht. De rol van supervisor is hier weggelegd door de oorspronkelijke conceptontwikkelaar, in samenwerking met een architect. De partijen delen gezamenlijk de beoogde plankwaliteit.

6.3 Grondbezit

In de theorie wordt vaak een discussie gevoerd over het grondbezit. Het vraagstuk van waardevermeerdering van grond en het ontwikkelen van opstallen op deze gronden al dan niet in een stedelijke context is een geliefd discussieonderwerp. De daadwerkelijke realisatie van waardevermeerdering wordt onmiskenbaar bewerkstelligd door de

deelname van professionele partijen die risico's nemen bij de ontwikkeling en realisatie. Dit zijn meestal ontwikkelaars van vastgoed in de meest brede zin. Het verschil in looptijd tussen project- en gebiedsontwikkeling, en de wijze waarop de vermeerdering van waarde wordt geïncasseerd, leidt soms tot een discrepantie in begrip tussen publieke en private partijen. Vaak worden de professionele state-of-the-art vastgoedontwikkelaars echter verward met de free riders op de Vinex-locaties, die middels de verhandeling van grondposities hoge inkomsten hebben gegenereerd. Ontwikkelaars zijn echter in principe niet geïnteresseerd in grondposities. Grond is voor ontwikkelaars een productiemiddel en geeft toegang tot de markt. Onderzoeken van Priemus en Kolpron tonen aan dat ontwikkelaars bereid zijn om winst op grond te herinvesteren in bijvoorbeeld de openbare ruimte. Het is daarbij belangrijk dat partijen elkaar vertrouwen, hetgeen leidt tot kwalitatief betere plannen.

Uit de geanalyseerde casestudies blijkt dat publieke en private partijen, ongeacht het grondbezit, meewerken aan het realiseren van de gezamenlijke doelstellingen. De Bongerd is bij uitstek een voorbeeld van een stedelijke gebiedsontwikkeling waarbij het grondbezit (tezamen met de klassieke inrichting van het ontwikkelingsproces) leidt tot een verkeerde houding van de gemeentelijke overheid. De private partijen mogen meedenken, maar niet meedoen in de initiatieffase. De beoogde ruimtelijke kwaliteit wordt opgelegd en projectonderdelen worden in zekere zin in de ontwikkeling gebracht zonder overleg met de verschillende private partijen (die geen zicht hebben op de gemeentelijke grondexploitatie). Heel anders verloopt het bij de ontwikkeling van Vivaldi en de Deo-locatie, waar de private partijen grondeigenaar zijn. De ruimtelijke kaders worden in overleg samengesteld en de private partijen wensen te voldoen aan het bereiken van een zo hoog mogelijke kwaliteit. Hiervoor wordt budget gereserveerd. In de Blauwe Berg is de gemeente grondeigenaar. Ook hier gaan de partijen voor een hoge investering in de openbare ruimte. De betaalbaarheid hiervan is echter onderwerp van discussie. De beoogde kwaliteit van de gemeente kan alleen worden gerealiseerd middels de vergroting van het aantal woningen in het gebied.

6.4 Integraliteit in kosten en opbrengsten

Het is in stedelijke gebiedsontwikkeling een noodzaak om tot een integrale visie te komen; niet alleen op het gebied van de planontwikkeling, maar tevens op het gebied van de financiën. Het vraagstuk van verevening is daarbij actueel. In de grondexploitatie van een stedelijke gebiedsontwikkeling is verevening tussen de rendabele en onrendabele planonderdelen een gegeven. In een grondexploitatie wordt twee vormen van kostenverevening onderscheiden: de binnenplanse verevening, waarbij de onrendabele plandelen worden gecompenseerd door rendabele plandelen binnen het project en de buitenplanse verevening, waarbij kostenverevening plaatsvindt tussen verschillende plannen. Bij buitenplanse verevening is toestemming nodig van de betrokken private partijen. Binnenplanse verevening komt in de dagelijkse praktijk bij alle samenwerkingsvormen voor. De vereveningsgrondslag is te allen tijde besprekingsonderwerp in processen waarin publieke en private partijen zij aan zij werken aan de beoogde kwaliteit. Om te kunnen verevenen zijn alle partijen gebaat bij een zo gunstig mogelijke opbrengst in de opstalexplotatie.

In de casestudies is in een tweetal gevallen sprake van een directe koppeling in kosten en opbrengsten tussen de grond- en opstalexplotatie. Het duidelijkst is dit bij de Blauwe Berg, waar het programma direct leidend is voor het realiseren van de beoogde

plankwaliteit. In de Blauwe Berg is de ambitie om een groen, recreatief gebied te realiseren groot. Daarnaast is sprake van enkele functies, die een geringe grondwaarde kennen. Het woonprogramma is hier aldus leidend voor een sluitende grondexploitatie. Ook bij Vivaldi is de directe koppeling zichtbaar. Het parkgebouw moet worden gefinancierd uit de opbrengsten van de parkrandzone (en het parkeren). Dit lijkt goed mogelijk omdat de parkeervoorziening onder de voetbalvelden gedeeltelijk kan voorzien in het behalen van de parkeernorm voor de functies in de gebouwen. Voor deze gebouwen is, door de aanwezigheid van het parkgebouw, geen ondergronds gebouwde parkeervoorziening nodig. Bij de De Bongerd is er een impliciete koppeling: het stadsdeel vraagt een grondprijs aan de marktpartijen middels systeem van grondquotes. Op de Deo-locatie is sprake van een geheel private ontwikkeling.

In geen van de gevallen, met uitzondering van Vivaldi in de Zuidas, is sprake van een expliciete buitenplanse verevening.

6.5 Masterplanning

In de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling speelt het masterplan een belangrijke rol. Het masterplan functioneert veelal als visie over de wijze waarop de betrokken partijen een ontwikkeling denken vorm te geven. De visie is in meer of mindere mate geconcretiseerd en behandelt diverse functies. Het masterplan komt van vaak in de plaats voor het stedenbouwkundige plan. Het stedenbouwkundige plan is meestal veel verder uitgewerkt dan een masterplan. Het masterplan functioneert in stedelijke gebiedsontwikkeling vaak als onderlegger voor het bestemmingsplan.

In het voorliggende onderzoek is niet in direct zin ingegaan op het masterplan. In de praktijk blijkt dat het masterplan vaak wordt gebruikt. De ontwikkeling van de Blauwe Berg wordt vormgegeven middels een masterplan. Over het masterplan bestaat veel consensus tussen de publieke en private partijen. Het masterplan dient direct als onderlegger voor het bestemmingsplan. Dezelfde situatie gaat op voor de Johannes de Deo-locatie in Haarlem. Het door de private partijen vervaardigde masterplan wordt ook hier vertaald naar een bestemmingsplan. Vivaldi kent ook een masterplan.

6.6 De houding van de gemeente en mate van urgentie

Het is in het voorliggende onderzoek in de theorie niet echt aan de orde gesteld. De mate van urgentie is uiteraard wel degelijk bepalend voor het al dan niet voorspoedig verlopen van een gebiedsontwikkelingsproces. Er is een groot verschil tussen een concrete aanleiding (en dus noodzaak) of een latente mogelijkheid, al dan niet door de private partijen zichtbaar gemaakt. De gemeente zal eerder geneigd zijn om stedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk te maken als er een concrete reden voor is.

De beste voorbeelden van een situatie waar de urgentie een rol speelt in de stedelijke gebiedsontwikkeling zijn de Blauwe Berg en Deo-locatie. Bij de Blauwe Berg speelt een concrete aanleiding een rol, te weten: de vestiging van de ijsbaan. Daarnaast bepaalt de gemeentelijke wens, om op korte termijn leisurefuncties binnen de gemeentegrens te realiseren, de medewerkzaamheid. Bij de Deo-locatie is het vertrek van het ziekenhuis de bepalende factor in het urgentievraagstuk.

6.7 Leiderschap

In de theorie van stedelijke gebiedsontwikkeling is aangegeven dat traditioneel projectmanagement niet meer volstaat om gebiedsontwikkeling tot een goed einde te brengen. Procesmanagement is veel meer een passende managementstijl bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij staat een regievoering vanuit een integrale insteek voorop, waarbij uiteenlopende belangen een rol spelen van verschillende stakeholders die niet op voorhand van elkaar afhankelijk zijn. Stakeholders moeten zover worden gekregen dat ze gaan samenwerken of in ieder geval het proces van gebiedsontwikkeling niet blokkeren. In feite is sprake van stedelijk management, dat zich op een nog hoger schaalniveau afspeelt. Dit stelt hoge eisen aan de procesmanager. Deze manager neemt een centrale plaats in het besluitvormingsproces in, hetgeen niet wil zeggen dat ook alle lijnen via de manager lopen. De procesmanager moet voeling hebben met processen en personen. Daarnaast zijn creatieve kwaliteiten onontbeerlijk op het gebied van visie- en planontwikkeling. Ook conflictbeheersing is de manager niet vreemd. Dit vergt uitstekende sociale en communicatieve vaardigheden.

In de onderzochte casestudies is in een tweetal gevallen sprake van sterke leiders. In Vivaldi is het leiderschap verenigd in een aantal betrokken personen. In het bijzonder kan de directeur van het Projectbureau Zuidas worden genoemd. Deze persoon is in staat om publieke en private belangen te verenigen. Ook is er een directe lijn naar de verantwoordelijke wethouder. Het proces in Vivaldi wordt versneld door de aanwezigheid van sterke leiders aan de private zijde. Bij de Blauwe Berg is eveneens sprake van een sterke leider. Deze persoon is verantwoordelijk voor de basisvisie, die later vertaald is naar het masterplan. Hoewel deze persoon geen vastgoedontwikkelaar is, is hij wel degelijk de cultuurbewaker van het idee. Daarnaast heeft deze persoon een directe lijn naar de verantwoordelijke wethouder. In De Bongerd is een sterke leider totaal afwezig. Dit is ook zichtbaar in het proces. Teveel partijen hebben iets in de melk te brokkelen, terwijl de eenduidigheid ver te zoeken is. De Deo-locatie wordt gekenmerkt door een goede organisatiestructuur en een relatief eenvoudige opgave. In dit perspectief lijkt sterk leiderschap minder noodzakelijk.

6.8 Bereidheid tot samenwerken

Samenwerking is een onmiskenbare voorwaarde om stedelijke gebiedsontwikkeling vorm te kunnen geven. Vroegtijdige betrokkenheid van private partijen leidt tot een grotere beschikbaarheid van kennis en creativiteit en tot een versneld zicht op de uitvoerbaarheid van ideeën. In dit perspectief is publiek-private samenwerking, een organisatorisch verband tussen de (lokale) overheid en private partijen dat een gezamenlijke ontwikkeling (en realisatie) van projecten of een gebied tot doel heeft, een algemeen geaccepteerd instrument ter verwezenlijking van de uitvoering van het ruimtelijke beleid. Publiek-private samenwerking gaat uit van gemeenschappelijke doelen en belangen, waarbinnen de partijen zoveel mogelijk in staat moeten zijn om hun eigen doelen en belangen eveneens te verwezenlijken. Het gaat hierbij om een evenwichtige verdeling van risico's en het voeren van regie.

In drie van de vier onderzochte casestudies staat publiek-private samenwerking centraal in de vormgeving van het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces. De wijze van samenwerking verschilt inhoudelijk van elkaar. Bij Vivaldi is sprake van een open samenwerking met een sterke regierol van het Projectbureau Zuidas. Er is een gemeentelijke grondexploitatie en er wordt middels het bouwclaimmodel gewerkt. Bij de

Blaauwe Berg wordt eveneens middels een open structuur samengewerkt. De gronden zijn in handen van de gemeente en er wordt conform de gemeentelijke grondexploitatie gewerkt. De ontwikkelaars nemen bouwrijpe kavels af. Op de Deo-locatie is sprake van een geheel private ontwikkeling. De gemeente heeft desondanks een regierol. De Bongerd wordt gekenmerkt door een traditionele publiek-private verhouding. De bereidheid tot samenwerking valt hier in de praktijk erg tegen.

6.9 Overige succes- en faalfactoren

Uit de casestudies zijn ook nog enkele succes- en faalfactoren naar voren gekomen die zich niet direct laten vergelijken aan de hand van theorie en praktijk. Het zijn desondanks bepalende factoren bij stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen en worden daarom in het hiernavolgende kort behandeld.

Van de overige succes- en faalfactoren valt allereerst op dat tussentijdse wijzigingen in de teamsamenstelling leidt tot verstoring van het gebiedsontwikkelingsproces. In enkele gevallen blijkt het vertrek van personen uit samenwerkingsverbanden te leiden tot een vermindering van de effectiviteit van de desbetreffende stakeholder. Hieruit blijkt dat stedelijke gebiedsontwikkeling hangt op persoonlijke relaties.

Een tweede opvallend aspect betreft het gevoel van euforie dat sommige stakeholders treft als er succes wordt behaald. Met name op politiek niveau neemt dat een politiek risico met zich mee. Het tegengestelde kan gebeuren als samenwerkingen een te lange besluitvorming of te lange looptijd kennen. Het vergt dan veel geduld voordat de resultaten van de inspanningen zichtbaar worden.

Ten derde moet hier worden gewezen op het aspect te open en te veel. Sommige samenwerkingen worden gekenmerkt door veel openheid in het proces en er is sprake nogal veel overleg. De gekozen procesarchitectuur met daarbijbehorende afspraken zijn dan leidend in vergaderingsritme in plaats van de noodzakelijkheid. Te veel openheid leidt er ook soms toe dat derden een te dominante positie verkrijgen.

Tot slot, kan er op worden gewezen dat niet in alle gevallen er voldoende aandacht is voor communicatie. Communicatie is weliswaar geen doel op zich, maar wel een middel om draagvlak te creëren bij diverse stakeholders.

6.10 De rol en functie van de vastgoedontwikkelaar

De rol en functie van vastgoedontwikkelaars in processen van gebiedsontwikkeling is heel divers, zoals blijkt uit de analyse van de verschillende casestudies. In de fasen van initiatief en haalbaarheid is het duidelijk zichtbaar dat ontwikkelaars veel eerder in de processen deelnemen of interveniëren, dan voorheen het geval was. De ontwikkelaars hebben overduidelijk een pro-actieve houding, met als doelstelling ontwikkelingspotentie te creëren. Uit de casestudies blijkt duidelijk dat de vastgoedontwikkelaars waarde in het proces hebben. Deze waarde mag worden omschreven als meerwaarde.

De meerwaarde van ontwikkelaars laat zich als volgt samenvatten:

- *Vaardigheden rondom acquisitie en verwerving.* Uit de casestudies blijkt dat de creatie van een ontwikkelingspositie in de fase van initiatief op verschillende manieren kan worden bewerkstelligd, te weten: middels de verwerving van grond, middels het winnen van een ontwikkelingscompetitie,

middels de introductie van ontwikkelingsconcepten of middels actief het meedenken met publieke stakeholders. Vastgoedontwikkelaars zijn in staat om binnen én buiten de reguliere ruimtelijke planvisies kansen en mogelijkheden te herkennen om projecten te kunnen ontwikkelen. In het bijzonder het nemen van initiatief kan een jarenlang traject zijn, welke voor andere partijen vaak onzichtbaar is;

- *Marktkennis en conceptontwikkeling.* Vastgoedontwikkelaars hebben kennis van de markt. Hoewel dit gegeven een gedeelde kennis betreft, gezien het feit dat veel partijen zich op dit vlak begeven (makelaars en adviesbureaus), is het de vertaalslag van markt naar marktconforme concepten die ontwikkelaars bijzonder maakt. Het betreft het ontwikkelen van een visie op een gebied of locatie met een doorvertaling naar opstallen. Conceptontwikkeling is de basis voor vastgoedontwikkeling. Uit de cases blijkt dat vastgoedontwikkelaars hun conceptuele kennis relatief sterk naar voren brengen. De vertaalslag naar de marktconformiteit is veelal impliciet: veelal wordt er van uit gegaan, dat het door ontwikkelaars voorgestelde concept voldoende marktconform is;
- *Procesvaardigheid en managementkennis.* Vastgoedontwikkelaars zijn toegesneden op het managen van processen. De kennis en kunde hieromtrent is deels verkregen vanuit het projectmanagement. Van oudsher managen ontwikkelaars het proces van ontwikkeling en realisatie. Langzamerhand is er bij ontwikkelaars ook kennis en kunde opgedaan met het organiseren van de initiatief- en haalbaarheidsfase, en samenwerkingen daar omheen: het procesmanagement. Vastgoedontwikkelaars zijn winstgedreven en managen op financiële grondslag. Ontwikkelaars hebben vanuit dit oogpunt belang bij een goed georganiseerd proces, waardoor risico's beheersbaar worden. De pro-actieve houding blijkt duidelijk uit de casestudies;
- *Ontwikkeling en realisatie.* Vastgoedontwikkelaars zijn vanuit hun financiële doelstelling toegesneden op het daadwerkelijk ontwikkelen en realiseren van projecten. Pas op het moment dat vastgoedontwikkelaars hun gerealiseerde vastgoedprojecten daadwerkelijk verkopen verkrijgen zij hun inkomsten. Alle voorafgaande activiteiten; van verwerving tot masterplanning en van procesmanagement tot opstalontwikkeling, zouden in stedelijke gebiedsontwikkeling volstrekt zinloos zijn als er geen partijen zijn, die daadwerkelijk in staat zijn om (marktconforme) projecten daadwerkelijk vorm te geven en te laten realiseren. Te vaak wordt dit niet onbelangrijke aspect van stedelijke gebiedsontwikkeling door andere partijen vergeten.

In de praktijk blijkt dat vastgoedontwikkelaars reeds geruime tijd conform het overheidsstreven van meer marktwerking opereren. Vastgoedontwikkelaars hebben een dominante rol in stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen. Publieke partijen stellen hierbij veelal de randvoorwaarden en faciliteren de ontwikkeling middels het stroomlijnen van de ruimtelijke procedures. Het gaat echter niet overal goed. De Bongerd laat zien dat een ouderwetse opstelling, zonder duidelijke structuren een averechts effect heeft. Een gebrekkige visie werkt belemmerend.

Vastgoedontwikkelaars zouden daarentegen zelf meer openheid van zaken kunnen geven. Communicatie, zowel intern (binnen de samenwerkingsverbanden) als extern is nog steeds een ondergeschoven vakgebied, zo blijkt uit de casestudies.

7. SAMENVATTING, CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

7.1 SAMENVATTING

1. Inleiding, achtergrond en onderzoeksuitgangspunten

Inleiding

In Nederland kennen grootschalige gebiedsontwikkelingen een uitermate langjarige planningshorizon. Daarbij worden deze ontwikkelingen gekenmerkt door een hoge integraliteit: vele direct en indirect belanghebbenden zijn betrokken vanuit een breed spectrum van invalshoeken. Van oudsher spelen vastgoedontwikkelaars, dat wil zeggen partijen die zich bezighouden met waardevermeerdering middels het verwerven van gronden, het bouwrijp maken van gronden en het realiseren van opstallen, een rol in gebiedsontwikkelingen. Deze rol is aan verandering onderhevig. Sinds het verschijnen van de Vinex wordt door overheden steeds meer gevraagd en overgelaten aan de markt. Als gevolg hiervan wordt het ontwikkelingsproces, en dan met name de initiatieffase en grondexploitatie, anders georganiseerd. Private partijen zijn veel eerder in het proces gaan participeren dan voorheen het geval was. Vanuit dit perspectief zijn andersoortige samenwerkingsvormen, en afspraken over de verdeling van risico's, taken en verantwoordelijkheden gemeengoed geworden.

In dit onderzoek staat de rol van de vastgoedontwikkelaar in stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen centraal. Hierbij zijn drie aspecten belangrijk. Op de eerste plaats wordt ingezoomd op de identiteit van de vastgoedontwikkelaar. Ten tweede wordt stilgestaan bij het rollenspel bij stedelijke gebiedsontwikkelingen, zoals bedoeld in de Vinex en aldus momenteel actueel zijn. Ten derde wordt vanuit een viertal casestudie de vraag gesteld hoe deze rolverdeling in de praktijk uitpakt en wat hiervan middels de benoeming van succes- en faalfactoren geleerd kan worden.

Theoretische en praktische achtergrond

Sinds het begin van de jaren negentig ondergaat de volkshuisvesting in Nederland een aantal grote veranderingen. Koop in plaats van huur werd het credo. In dezelfde periode werd de Vinex geïmplementeerd. In de Vinex moest de bedoelde marktwerking een praktische uitwerking krijgen. Gemeenten werden in hun mogelijkheden beperkt om financiële risico's te lopen bij de ontwikkeling van nieuwe woongebieden. Van private partijen werd verwacht dat zij de gronden zouden verwerven. Om stedelijke gebiedsontwikkeling te kunnen realiseren, is daarom samenwerking tussen publieke en private partijen steeds actueler geworden.

De gebiedsontwikkeling staat echter steeds sterker in het perspectief van macro-economische veranderingsprocessen, die de ruimtevraag beïnvloeden. Oude ruimtelijke structuren (spaces of places) veranderen en een nieuwe wetmatigheid ontstaat die hier niets meer mee te maken heeft. Deze nieuwe wereld is vooral georganiseerd rondom stromen van goederen, mensen en geld, en relatienetwerken (spaces of flows). De stad als eenduidig fenomeen bestaat niet meer. Het is de vraag in hoeverre stedelijkheid nog te koppelen is aan de stad. Vanuit dit perspectief is het een terechte vraag of de traditionele instrumenten nog toereikend zijn om te ordenen.

Centrale onderzoeksvraag en deelvragen

De centrale onderzoeksvraag die in dit onderzoek naar het rollenspel bij gebiedsontwikkeling wordt gehanteerd, luidt als volgt:

In hoeverre en op welke wijze spelen vastgoedontwikkelaars een rol in stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen en hoe verhoudt zich dat tot de toenemende vraag naar meer marktwerking door de rijksoverheid?

De centrale onderzoeksvraag is onder te verdelen in vijf deelvragen. De beantwoording van deze vijf deelvragen moet stapsgewijs tot een antwoord leiden op de centrale onderzoeksvraag. De volgende deelvragen worden gesteld:

1. Wat is een vastgoedontwikkelaar, hoe ziet het ontwikkelingsproces er uit en welke doelstelling heeft een ontwikkelaar in relatie tot gebiedsontwikkeling?
2. Wat is stedelijke gebiedsontwikkeling, welke vormen van gebiedsontwikkeling zijn te onderscheiden en wat is de opgave voor het komende decennium?
3. Op welke wijze wordt stedelijke gebiedsontwikkeling georganiseerd, welke partijen spelen een rol en welke risico's kunnen worden benoemd?
4. Hoe verloopt het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces in de praktijk, wat is de rol en functie van vastgoedontwikkelaars in dit proces en welke succes- en faalfactoren kunnen worden benoemd?
5. Welk inzicht levert de vergelijking tussen theorie en praktijk op in stedelijke gebiedsontwikkeling in termen van succes- en faalfactoren en welke waarde levert de vastgoedontwikkelaar hierin?

Onderzoeksopzet

De beantwoording van de deelvragen is voornamelijk gebaseerd op literatuuronderzoek en diverse interviews met vastgoeddeskundigen en beleidsmakers. Verder is gebruik gemaakt van de resultaten die zijn verkregen uit het bestuderen van een viertal casestudies. Het onderzoek biedt voornamelijk een kwalitatief inzicht in de werking van het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces en de rol van de vastgoedontwikkelaar daarin. Het onderzoek is gericht op de woningmarkt. Daarnaast is het onderzoek met name gericht op de beginfasen (initiatief en haalbaarheid) van gebiedsontwikkeling omdat stakeholders elkaar in dat stadium het meest frequent tegenkomen door de toegenomen complexiteit van de ontwikkelingsprocessen.

2. Vastgoedontwikkeling: de inhoud van een vakgebied

Wat is vastgoedontwikkeling?

De vastgoedontwikkelaar houdt zich bezig met het toevoegen van vastgoed aan de voorraad en met de herontwikkeling van een deel van die voorraad. Onder vastgoed wordt begrepen: de gebouwen en de grond waarop de gebouwen staan. De vastgoedontwikkelaar investeert in de ontwikkeling en realisatie van vastgoedprojecten voor de markt. Dat kunnen woningen zijn, kantoren, bedrijfshallen, winkels, recreatief vastgoed of een combinatie daarvan. Het komt ook voor dat vastgoedontwikkelaars andersoortige vastgoedprojecten met een niet-commerciële insteek ontwikkelen.

Het proces van vastgoedontwikkeling is altijd locatiespecifiek. De opgave verschilt telkenmale, de samenstelling van de partners is anders en de omgevingsfactoren zijn

iedere keer weer nieuw. Desondanks kan het proces worden ingedeeld in een aantal kenmerkende fasen, die zich op de een of andere manier voordoen. Het gaat hierbij om de fasen van initiatief (haalbaarheid), ontwikkeling, realisatie en exploitatie. Een vastgoedontwikkelaar kan aldus worden omschreven als een ondernemer in grond en opstalontwikkeling. Hiertoe neemt een ontwikkelaar het ondernemersrisico.

Het ontstaan en evolutie van een vakgebied

De naamsaanduiding vastgoedontwikkelaar (ook wel: projectontwikkelaar) is overgewaaid vanuit de Angelsaksische landen. Sinds de invoering van de woningwet in 1901 zijn de gemeenten zelf verplicht om uitbreidingsplannen te maken en bouwverordeningen op te stellen. Hiermee verkreeg de overheid grip op de stadsontwikkeling. Door de relatief grote invloed van gemeenten en door de rol van woningcorporaties heeft het werkkterrein van de vastgoedontwikkelaar zich in Nederland anders ontwikkeld dan in de Angelsaksische landen.

De intensieve overheidsbemoeyenis in de periode 1945-1990 heeft het vakgebied danig beïnvloed. De vergroting van de vraag viel samen met technologische ontwikkelingen en de schaalvergroting van de projecten. Het bouwen werd minder een hoofdactiviteit en is onderdeel geworden van een proces dat voorafgegaan wordt door de haalbaarheids- en ontwerpfase, en gevolgd wordt door de exploitatiefase. Er ontstond hierdoor een behoefte aan partijen die de stappen in het proces konden coördineren en integreren: de vastgoedontwikkelaar.

Als gevolg van de uitvoering van de Vinex is bij ontwikkelaars een forse schaalvergroting opgetreden, zowel op het niveau van de projecten als van de organisaties. Het is voor (de grote professionele) ontwikkelaars al lang geen vraagstuk meer of er met overheden en andere partijen moet worden samengewerkt. Er wordt zonder meer geaccepteerd dat verworven gronden voor veel lagere prijzen in de grondexploitatie dienen worden ingebracht dan de verwervingsprijs was. Langjarige afsprakenkaders met afname- en bouwverplichtingen zijn gewoon geworden.

Op de drempel van een nieuwe identiteit?

Vastgoedontwikkelaars worden steeds meer ondernemingen waar, naast de core business, een grote kennis beschikbaar is van maatschappelijke processen. Als aanbieder van vastgoed is een ontwikkelaar uitermate gebaat bij een grote kennis van de markt. De positionering van een vastgoedproduct in de leefomgeving wordt steeds belangrijker. In dit verband zijn kwaliteitsaspecten als de inrichting van de openbare ruimte en architectuur een vanzelfsprekendheid geworden. Om sociale en economische meerwaarde te kunnen creëren is een optimale samenwerking noodzakelijk.

Kortom, een ouderwetse, ietwat vijandige, houding ten opzichte van ontwikkelaars is zinloos geworden. De state-of-the-art ontwikkelaars zijn allang niet meer te vergelijken met de "ordinair veel geld verdiende" ondernemers uit vorige decennia.

Verschijningsvormen

Over het algemeen kan worden gesteld dat niet alle vastgoedontwikkelaars geschikte partners zijn in stedelijke gebiedsontwikkeling. Ontwikkelaars die tot de corporaties en bancaire instellingen behoren hebben financiële middelen om langjarig op risico te kunnen investeren. Dit geldt tot op zekere hoogte ook voor de "ongebonden"

ontwikkelaars. Het zijn partijen die bereid zijn deel te nemen in een grondbank. Het zijn ook partijen die gericht investeren in kennis en vaardigheden op het gebied van procesmanagement. Communicatie is een onderdeel van het vak.

Bouwende ontwikkelaars en (kleinere) particulieren vastgoedontwikkelaars hebben over het algemeen geen lange adem. Deze ondernemingen zullen, vanwege de benodigde liquiditeit, niet snel genegen zijn om zich voor een langere periode risicodragend vast te leggen. Zij zullen aldus niet snel in de grondexploitatie van een stedelijke gebiedsontwikkeling deelnemen. Overigens zullen deze partijen wel bereid zijn om (bouwrijpe) gronden in een gebiedsontwikkeling af te nemen. Ook zullen deze partijen gericht grond en opstallen kopen in een gebiedsontwikkeling.

Omschrijving: state-of-the-art vastgoedontwikkelaar

Een state-of-the-art vastgoedontwikkelaar is een onderneming die zich bezig houdt met het toevoegen van vastgoed aan en herontwikkeling van de voorraad. De ontwikkelaar investeert gericht in de ontwikkeling en realisatie van vastgoedprojecten. Hiertoe wordt het ondernemersrisico gelopen. Kansmanagement en risicoreductie een belangrijk onderdeel van het vak. Een state-of-the-art ontwikkelaar is in staat om alle fasen van het ontwikkelingsproces te doorlopen om tot opstallen te komen.

Een state-of-the-art vastgoedontwikkelaar wordt daarbij gekenmerkt door de aanwezigheid van accurate marktkennis, conceptuele visie, procesvaardigheid en managementkennis op het gebied van ontwikkeling en realisatie. Een state-of-the-art ontwikkelaar heeft voldoende omvang en draagkracht om op risico langdurig in stedelijke gebiedsontwikkeling te investeren, en is dus bereid om in een grondexploitatie met een lange looptijd deel te nemen.

3. Gebiedsontwikkeling: vorm, beleid en opgave

Wat is gebiedsontwikkeling?

Na de stadsvernieuwing, zijn momenteel de vrijvallende gebieden op spoorwegemplacementen, havengebieden en kazerneterreinen aan de beurt voor herontwikkeling. Richtinggevend voor de grote stedelijke projecten is een gemengd stedelijk programma, waarin naast woningen en kantoren vooral ook de vrijetijdsfunctie veel ruimte krijgt. Trefwoorden zijn hierbij: toenemende marktwerking, publiek-private samenwerking en city-marketing. Gebiedsontwikkeling of ontwikkelingsplanologie is in dit kader een veel gehoorde term. Dit is niet nieuw en zeker geen Nederlandse uitvinding. Al in de jaren zeventig hebben Baltimore en Boston, onder leiding van ontwikkelaar Rouse, een multifunctionele transformatie ondergaan.

De op gebiedsontwikkeling gerichte aanpak van de stedelijke herontwikkeling kwam in Nederland veel langzamer op gang. Ontwikkelingsplanologie past maar moeilijk in de Nederlandse cultuur. In feite betekende de Vinex een trendbreuk met het verleden van de Nederlandse ruimtelijke ordening. Het is de laatste jaren steeds duidelijker geworden dat ontwikkeling van gebieden gelijktijdige en samenhangende initiatieven vergt op verschillende terreinen. Het gaat hierbij onder meer om woningbouw, natuurontwikkeling en sociaal-economische vitaliteit van gebieden. In het hedendaagse jargon is de term gebiedsontwikkeling gemeengoed geworden. Stedelijk management lijkt zich hieropvolgend tot een nieuw ruimtelijk vakgebied te ontwikkelen.

Theorie van gebiedsontwikkeling

Bij de aanvang van de stedelijke gebiedsontwikkeling, begin jaren negentig, lag het accent vooral op de fysieke kant van de woonwijken. Halverwege de negentiger jaren is dit beleid min of meer vervangen door een zogenoemd “herstructureringsbeleid nieuwe stijl”, dat in het kader van de stedelijke vernieuwing veel aandacht heeft gekregen. Het gaat hierbij om een gebiedsgerichte *procesbenadering*, waarbij middels een integrale, multifunctionele aanpak concrete en marktconforme doelen voor meerdere stakeholders zijn en worden gerealiseerd. Vanuit deze insteek is het vak procesmanagement in opkomst gekomen. Procesmanagement heeft als hoofddoel: het verbeteren van de kwaliteit en doorlooptijd van de besluitvorming over planontwikkeling, financiering, samenwerking, contractvorming en uitvoering van projecten.

Inmiddels is er weer een stap gezet in de stedelijke gebiedsontwikkeling. De toenemende dynamiek, effecten van globalisering en de Europese Unie noodzaken tot een nieuwe aanpak van stedelijk beleid. De voortdurende stedelijke transformatie, waarbij het telkens aanpassen van de steden aan de nieuwe maatschappelijke eisen en behoeften elementair is, vereist een actieve opstelling. Procesmanagement alleen is niet meer voldoende. Het begrip stedelijk management dekt meer de lading. Het stedelijk management richt zich op verschillende schaalniveaus en op diverse ontwikkelingsaspecten. Op de ontwikkeling van die territoriale gebieden richt stedelijke gebiedsontwikkeling zich. Deze gebiedsontwikkelingen zijn doorgaan zeer bepalend voor de stedelijke ontwikkeling in het algemeen.

Via het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling, dat verschillende fasen doorloopt, wordt gestreefd naar een optimale samenhang en optimalisatie tussen ruimtelijke en functionele kwaliteit, en de beschikbare middelen. Samenwerking is het sleutelwoord voor het welslagen van de ontwikkeling. Organiserend vermogen, middels een adequaat procesmanagement, is een basisvereiste.

Vormen en facetten van gebiedsontwikkeling

De transformatie van gebieden, of te wel gebiedsontwikkeling, kan vanuit verschillende werkvelden worden bekeken. Op hoofdlijnen wordt een onderscheid gemaakt tussen (binnen)stedelijke gebiedsontwikkeling, het ontwikkelen van de uitleglocaties en landelijke gebiedsontwikkeling. Projecten met de volgende kenmerken zijn het meest kansrijk: herkenbare maatschappelijke vraagstukken, zichtbare verantwoordelijkheden, aansprekende inhoudelijke en financiële visies, en een actieve communicatie.

Ruimtelijk beleidskader

In de Vinex (1991) heeft de rijksoverheid richtinggevende uitspraken gedaan over de ruimtelijk-economische toekomst van Nederland. De Vinex is expliciet opgesteld in het licht van een mondiaal-economische orde en het open gaan van de Europese grenzen in 1992. In de nota is de versterking van het grootstedelijk productiemilieu tot eerste centrale beleidsdoelstelling benoemd. De vestigingsmilieus moeten in het bijzonder worden gecreëerd in de vier grootstedelijke gebieden, tezamen met de ontwikkeling van de mainports Schiphol en Rotterdam. Het wonen behoort ook tot de gekozen invalshoek voor beleid. Er dienen hoogwaardige woonlocaties te worden ontwikkeld, tezamen met de uitbreidingslocaties (de zogenoemde Vinex-locaties).

De in 1999 verschenen startnotitie “De ruimte van Nederland” vormde het vertrekpunt voor de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening. De PKB-procedure voor de Vijfde Nota is nooit afgerond. In feite vormt de onlangs uitgebrachte “Nota Ruimte” (2004) samen met (nog steeds) de Vinex de onderlegger voor het ruimtelijke beleid. In de Nota Ruimte zijn echter in tegenstelling tot de Vinex de ruimtelijke contouren rondom toekomstige woningbouw veel vager. Wel is de decentralisatie van taken en bevoegdheden doorgezet. Er is gekozen voor ontwikkelingsplanologie. Uiteindelijk zal dit moeten leiden tot meer goede initiatieven van de lagere overheden en private partijen met als doel het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit.

In de “Nota Mensen, Wensen, Wonen” (2000) staat geschreven dat het tijdperk van kwantitatieve tekorten voorbij is. Er is geen behoefte meer aan een grote uitbreiding van de woningvoorraad. Waar wel behoefte is een verbreding van het beleid naar de realisatie van meer kwaliteit. Veel van de huidige woningvoorraad (en woonmilieus) voldoet niet meer aan de vraag. Dit komt niet alleen door de economische groei en de daarmee samenhangende vraag naar meer ruimte en kwaliteit, maar ook door de toenemende individualisering en emancipatie van de burger op de woningmarkt. De burger wil zeggenschap over hoe en waar hij woont. Om dit te realiseren is (in beperkte mate) meer marktwerking nodig.

In de “Nota Grondbeleid Op grond van nieuw beleid” (2001) staat het overheidsbeleid ten aanzien van grond. Over de toepassing van actief grondbeleid stelt de nota, dat er een mogelijkheid zal ontstaan om grond ter beschikking te stellen voor particulier opdrachtgeverschap en creatieve concurrentie op de woningmarkt te bevorderen door te werken met tenders, prijsvragen en dergelijke. Met name de gewijzigde verhouding tussen overheden, markt en burgers maken dat de nadelen van actief grondbeleid tezamen met de trend naar een grotere rol van de private partijen en PPS een belangrijke reden zijn om het faciliterende grondbeleid te versterken. Gemeenten hebben echter in beperkte mate wettelijke instrumenten tot hun beschikking.

Kwantificering van de opgave

Het is gedurende de afgelopen jaren steeds weer gebleken hoe moeilijk het is stedelijke gebiedsontwikkelingen financieel te ramen. Desondanks is geprobeerd de investeringsopgave voor de periode 1999-2010 te ramen. Deze investeringsopgave is vertaald naar vier beleidsthema's:

- Stedelijke economie en vitale steden: circa € 10 miljard;
- Stedelijke infrastructuur en bereikbare steden: circa € 8.5 miljard;
- Stedelijke vernieuwing en sociale cohesie: circa € 17.5 miljard;
- Duurzame stedelijke ontwikkeling: € 7 miljard.

Naast de genoemde stedelijke investeringsopgave, is ook de herstructurering van de bestaande wijken een issue voor stedelijk beleid (€ 23 miljard).

Definitie: stedelijke gebiedsontwikkeling

Stedelijke gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar deze moet worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen. Zo kunnen bijvoorbeeld economische potenties van gebieden worden aangegrepen om sociale problematieken in die

gebieden tot een oplossing te brengen. De toenemende stedelijke dynamiek heeft gevolgen voor de complexiteit van het ontwikkelen van deze gebieden.

4. Organiseren van gebiedsontwikkeling

Partijen

Het gebiedsontwikkelingsproces wordt gekenmerkt door de deelname van een grote hoeveelheid aan stakeholders. In principe kan een onderscheid gemaakt worden tussen publieke en private investeerders. Daarnaast gaat het om belangenorganisaties en particulieren. De inzage in de (belangen van) stakeholders is fundamenteel, mede ter beantwoording van de meest basale vraag bij gebiedsontwikkeling of er bij de beoogde ontwikkeling samenwerking met de stakeholders noodzakelijk is. De vraag is hoe en met wie in welke fase moet worden samengewerkt.

Organisatie

Publieke en private partijen komen elkaar in verschillende fasen van het gebiedsontwikkelingsproces tegen. Publieke partijen proberen soms op de traditionele wijze tot de uitvoering van het ruimtelijke beleid te komen. Het komt ook voor dat private partijen initiatiefnemer zijn voor een ontwikkeling. Bij stedelijke gebiedsontwikkelingen gaat het om complexe projecten met een lange termijn horizon. In de meeste gevallen wordt door publieke en private partijen samengewerkt in de eerste aanleg van een stedelijke gebiedsontwikkeling, te weten: de fasen van initiatief en haalbaarheid.

De wijze van samenwerken kunnen als volgt worden gekarakteriseerd: traditionele grondexploitatie, bouwclaimmodel, joint-venture model en concessiemodel.

Het is van belang dat partijen voorafgaande aan een samenwerking zich afvragen wat gewenst is ten aanzien van bijvoorbeeld zeggenschap en risicoverdeling. In de meeste gevallen is de grondpositie van belang en bepalend voor de keuze van het model. Het is eveneens van belang wat de gemeente wenst. In de afweging spelen ook factoren mee als de omvang, de complexiteit en de duur van het project. Het is overigens denkbaar dat verschillende soorten samenwerkingsmodellen naast elkaar in één stedelijke gebiedsontwikkeling voorkomen.

Proces in fasen

De inrichting van het samenwerkingsproces bij gebiedsontwikkeling is het organiseren van de activiteiten in relatie met hun omgeving en de omgeving van het project. Dit wordt weergegeven door de besluitvorming te faseren en vorm te geven door middel van een plan. De eerste stap voor de vormgeving van het proces is het opknippen van het proces in verschillende fasen. De volgende fasen worden onderscheiden: initiatieffase, haalbaarheidsfase, realisatiefase en beheerfase.

Risico's

Samenwerking bij integrale gebiedsontwikkeling is een vorm van het beheersen van risico's. Bij complexe projecten met een lange looptijd spelen, ongeacht de gekozen wijze van samenwerking, vele risico's een rol. De verdeling en beheersing van deze risico's is een streven van partijen. De volgende risico's gebiedsontwikkeling manifesteren zich: planontwikkelingsrisico, marktrisico, grondexploitatie- en publiekrechtelijk risico, politiek risico en exploitatie/beheersrisico.

Grondexploitatie

Bij gebiedsontwikkeling is de grondexploitatie elementair bij het bepalen van de haalbaarheid van een ontwikkeling. De grondexploitatie beschrijft het productieproces van grond in getallen, te weten: kosten en opbrengsten, en fasering. Bij de invulling van de exploitatie is het belang voor welke waarde gronden (eventueel met opstallen) worden verworven. De gronden worden hierna geschikt gemaakt voor de woonfunctie en vervolgens verkocht. De opbrengsten uit de grond- of kaveluitgifte is de belangrijkste inkomstenbron van de exploitatie.

Verevening

In de grondexploitatie wordt de discussie gevoerd over de verevening tussen de rendabele en onrendabele planonderdelen in de gebiedsontwikkeling. In een grondexploitatie worden twee vormen van kostenverevening onderscheiden: de binnenplanse verevening, waarbij de onrendabele plandelen worden gecompenseerd door rendabele plandelen *binnen* het project en de buitenplanse verevening, waarbij kostenverevening plaatsvindt *tussen verschillende* plannen. Bij buitenplanse verevening is (in geval van faciliterend grondbeleid) toestemming nodig van de betrokken private partijen. Binnenplanse verevening komt bij alle samenwerkingsvormen voor.

5. Samenwerking bij gebiedsontwikkeling in de praktijk

Om tot een nader inzicht te komen van de stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen in de praktijk, de rol van de vastgoedontwikkelaar in deze processen en de lessen die hieruit in algemene zin kunnen worden geleerd, wordt een aantal cases bestudeerd. Het betreft twee projecten in Amsterdam, één in Hoorn en één in Haarlem. Vivaldi is een project dat is gelegen aan de rand van de Zuidas-ontwikkeling in Amsterdam en maakt deel uit van het kantorenpark Drentepark. De Blauwe Berg is een gebiedsontwikkeling in Hoorn. De Bongerd is gelegen op een oud industrieterrein in Amsterdam-Noord. Tot slot wordt ingezoomd op Haarlem waar de Johannes de Deo-locatie studieobject is.

Samenvatting

In het algemeen wordt duidelijk dat de processen lang niet altijd (meer) klassiek worden aangestuurd door de gemeente. Private partijen zijn vaak zelf initiatiefnemer, zelfs al ver voordat er überhaupt sprake is van gemeentelijke visie- of besluitvorming doen zij aan planontwikkeling (Vivaldi en Blauwe Berg). Soms nemen particuliere instellingen het initiatief om een ontwikkelingscompetitie uit te schrijven (Deo-locatie). Alleen De Bongerd voldoet aan het klassieke model. Of de grond gemeentelijk eigendom is, doet ook niet altijd meer ter zake. In De Blauwe Berg is een privaat initiatief leidend, terwijl de grond (grotendeels) gemeentelijk eigendom is. Op de Deo-locatie is een particuliere eigenaar leidend. Daar is gezamenlijk met een vastgoedontwikkelaar opgetrokken om tot planontwikkeling te komen. In Vivaldi hebben de private partijen de gronden in handen maar daar wordt in een dynamisch model gewerkt: de private partijen stellen voor en de gemeente toetst en bereid de publieke besluitvorming voor.

De keuze voor de samenwerkingsvorm is bepalend voor het succes van de gebiedsontwikkeling. In De Bongerd is zichtbaar dat een ongeorganiseerd proces leidt tot een chaotisch planontwikkeling en –planuitvoeringsfase. Continue worden gemeentelijke beslissingen aangevochten, zowel vanuit de publieke kant als de private zijde. Ook is er politiek weinig draagvlak. Heel anders gaat dat in processen waarbij een

goede structuur is neergezet. Vivaldi wordt gekenmerkt door een sterke publieke zijde van de samenwerking, welke als regisseur van de gebiedsontwikkeling fungeert. Er wordt gewerkt conform het bouwclaim model. De Blauwe Berg is onconventioneel. Een particuliere persoon is leidend in de ontwikkeling en bepaald een ontwikkeling op gemeentelijk grondbezit. De gemeente faciliteert hier. Op de Deo-locatie is sprake van een volledig private ontwikkeling. De gemeente geeft daar alleen de randvoorwaarden aan en vormt het publieke besluitvormingsproces.

Het verloop van de samenwerkingen is wisselend, maar telkens met dezelfde doelstelling: de realisatie van een gebiedsontwikkeling. In de meeste ontwikkelingen is relatief veel aandacht voor de *ruimtelijke kwaliteit*. In drie van de vier gevallen is sprake van masterplanning voordat een stedenbouwkundig of bestemmingsplan wordt opgesteld. In alle drie de gevallen ondersteund de gemeente dit proces. De masterplannen geven een indicatie van de gewenste ontwikkeling met bijbehorende kwaliteit. Deze kwaliteit wordt door de gemeenten vaak vastgelegd in PvE's. Voor *functionele kwaliteit* is veel minder aandacht. Impliciet wordt dat aan de private partijen overgelaten. De *middelen* zijn belangrijk, maar zodra een grondexploitatie sluitend is, wordt uitgegaan van de haalbaarheid van de plannen. Vaak wordt gewerkt met een globaal bestemmingsplan zodat kan worden ingespeeld op marktontwikkelingen. *Organiserend vermogen* ten slotte, blijkt de bepalende factor te zijn voor succes.

De rol van de vastgoedontwikkelaar kan worden omschreven als pro-actief. De private partijen zijn in stedelijke gebiedsontwikkelingen procesmanagers. De gemeenten geven deze rol ook aan de vastgoedontwikkelaars. In De Blauwe Berg en de Deo-locatie regisseren de private partijen de gehele gebiedsontwikkeling. Hier worden alle voorstelbare werkzaamheden verricht: van buurtpresentaties tot gebouwontwerpen en van masterplanning tot procesorganisator. In Vivaldi is een sterk Projectbureau Zuidas de regisseur van de ontwikkelingen. Het projectbureau schrijft niet voor, maar daagt de markt uit om te komen met ontwikkelingsconcepten. Ondernemerschap in conceptuele zin wordt door het projectbureau in hoge mate gewaardeerd. Daar waar in de genoemde drie gevallen de ontwikkelaars een uitermate belangrijke rol vervullen, is dat bij De Bongerd totaal niet het geval. De gemeente houdt in principe de ontwikkelaars buiten de deur. Ook de ontwikkelaars zelf blijven in gebreke.

De succes- en faalfactoren van de geanalyseerde projecten zijn in figuur 5.10 (op bladzijde 86 van de hoofdstuk) samengevat.

6. Succes- en faalfactoren: een nadere toelichting

Visie

Stedelijke gebiedsontwikkeling gaat uit van een integrale aanpak. Aan de basis van de integrale aanpak staat te allen tijde een visie op het gebied. Een visie kan starten vanuit een idee op de genoemde aspecten, maar het kan ook een concrete gedachte zijn over hoe een gebied zou moeten worden vormgegeven. Het idee of de gedachte wordt vaak geconcretiseerd in een globaal (initiatief)plan. Dit plan vormt de basis voor verdere discussies rondom wenselijkheid en haalbaarheid. Alle onderzochte cases zijn gestart met een visie. De sterkste voorbeelden zijn het conceptuele model van het parkgebouw in Vivaldi en de ontwikkelingsvisie op De Blauwe Berg in Hoorn.

Organisatiestructuur

De organisatiestructuur is een bepalende factor in het succes- of falen van een stedelijke gebiedsontwikkeling. In de initiatieffase wordt beschouwd of het project gewenst is, dan wel of er de mogelijkheid bestaat of er betere alternatieven zijn. Of te wel, de betrokkenen bepalen of er sprake is van een project. Als binnen een gebiedsontwikkelingsproces niet is nagedacht over de organisatiestructuur, dan zal veel tijd verloren gaan met overleggen en het afstemmen van de te nemen stappen. In De Bongerd is het gebrek aan organisatie en waar dat toe kan leiden zeer goed zichtbaar. Veel zaken zijn daar dubbel gedaan of zijn nog steeds onduidelijk. Ook worden projectonderdelen (bijvoorbeeld de tunnel) dan weer wel, en dan weer niet in het project opgenomen, terwijl het stedenbouwkundige plan hierop geheel is afgestemd.

In de projecten waar een duidelijke structuur is aangebracht, is sprake van een relatief goed verlopend proces (uiteraard met de nodige ups en downs). De helderheid van de organisatie in Vivaldi leidt bijvoorbeeld tot een goed geregisseerd proces. In De Blauwe Berg wordt min of meer dezelfde weg bewandeld.

Grondbezit

In de theorie wordt vaak een discussie gevoerd over het grondbezit. De daadwerkelijke realisatie van waardevermeerdering wordt onmiskenbaar bewerkstelligd door de deelname van professionele partijen die risico's nemen bij de ontwikkeling en realisatie.

Uit de geanalyseerde casestudies blijkt dat publieke en private partijen, ongeacht het grondbezit, meewerken aan het realiseren van de gezamenlijke doelstellingen. De Bongerd is bij uitstek een voorbeeld van een stedelijke gebiedsontwikkeling waarbij het grondbezit (tezamen met de klassieke inrichting van het ontwikkelingsproces) leidt tot een verkeerde houding van de gemeentelijke overheid. Heel anders verloopt het bij de ontwikkeling van Vivaldi en de Deo-locatie, waar de private partijen grondeigenaar zijn. In de Blauwe Berg is de gemeente grondeigenaar. Ook hier gaan de partijen voor een hoge investering in de openbare ruimte.

Integraliteit in kosten en opbrengsten

Het is in stedelijke gebiedsontwikkeling een noodzaak om tot een integrale visie te komen; niet alleen op het gebied van de planontwikkeling, maar tevens op het gebied van de financiën. Het vraagstuk van verevening is daarbij actueel. In de grondexploitatie van een stedelijke gebiedsontwikkeling is verevening tussen de rendabele en onrendabele planonderdelen een gegeven. Om te kunnen verevenen zijn alle partijen gebaat bij een zo gunstig mogelijke opbrengst in de opstalexplotatie.

In de casestudies is in een tweetal gevallen sprake van een directe koppeling in kosten en opbrengsten tussen de grond- en opstalexplotatie. Het duidelijkst is dit bij de Blauwe Berg, waar het programma direct leidend is voor het realiseren van de beoogde plankwaliteit. Ook bij Vivaldi is de directe koppeling zichtbaar. Het parkgebouw moet worden gefinancierd uit de opbrengsten van de parkrandzone. Bij de De Bongerd is er een impliciete koppeling. Op de Deo-locatie is sprake van een private ontwikkeling.

Masterplanning

In de praktijk van stedelijke gebiedsontwikkeling speelt het masterplan een belangrijke rol. Het masterplan functioneert veelal als visie over de wijze waarop de betrokken

partijen een ontwikkeling denken vorm te geven. Het masterplan functioneert in stedelijke gebiedsontwikkeling vaak als onderlegger voor het bestemmingsplan. In de praktijk blijkt dat het masterplan vaak wordt gebruikt. De ontwikkeling van de Blauwe Berg wordt vormgegeven middels een masterplan. Dezelfde situatie gaat op voor de Johannes de Deo-locatie in Haarlem. Vivaldi kent ook een masterplan.

De houding van de gemeente en mate van urgentie

Het is in het voorliggende onderzoek in de theorie niet echt aan de orde gesteld. De mate van urgentie is uiteraard wel degelijk bepalend voor het al dan niet voorspoedig verlopen van een gebiedsontwikkelingsproces. De beste voorbeelden van een situatie waar de urgentie een rol speelt in de stedelijke gebiedsontwikkeling zijn de Blauwe Berg en Deo-locatie. Bij de Blauwe Berg speelt een concrete aanleiding een rol, te weten: de vestiging van de ijsbaan en de wens om op korte termijn leisurefuncties binnen de gemeentegrens te realiseren. Bij de Deo-locatie is het vertrek van het ziekenhuis de bepalende factor in het urgentievraagstuk.

Leiderschap

In de theorie van stedelijke gebiedsontwikkeling is aangegeven dat traditioneel projectmanagement niet meer volstaat om gebiedsontwikkeling tot een goed einde te brengen. Procesmanagement is veel meer een passende managementstijl bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Hierbij staat een regievoering vanuit een integrale insteek voorop, waarbij uiteenlopende belangen een rol spelen van verschillende stakeholders die niet op voorhand van elkaar afhankelijk zijn. Stakeholders moeten zover worden gekregen dat ze gaan samenwerken of in ieder geval het proces van gebiedsontwikkeling niet blokkeren. In feite is sprake van stedelijk management.

In de onderzochte casestudies is in een tweetal gevallen sprake van sterke leiders. In Vivaldi is het leiderschap verenigd in een aantal betrokken personen. Bij de Blauwe Berg is eveneens sprake van een sterke leider. In De Bongerd is een sterke leider totaal afwezig. De Deo-locatie wordt gekenmerkt door een goede organisatiestructuur en een relatief eenvoudige opgave. In dit perspectief lijkt sterk leiderschap minder noodzakelijk.

Bereidheid tot samenwerken

Samenwerking is een onmiskenbare voorwaarde om stedelijke gebiedsontwikkeling vorm te kunnen geven. Vroegtijdige betrokkenheid van private partijen leidt tot een grotere beschikbaarheid van kennis en creativiteit en tot een versneld zicht op de uitvoerbaarheid van ideeën. Bij Vivaldi is sprake van een open samenwerking met een sterke regierol van het Projectbureau Zuidas. Er is een gemeentelijke grondexploitatie en er wordt middels het bouwclaimmodel gewerkt. Bij de Blauwe Berg wordt eveneens middels een open structuur samengewerkt. De gronden zijn in handen van de gemeente en er wordt conform de gemeentelijke grondexploitatie gewerkt. Op de Deo-locatie is sprake van een geheel private ontwikkeling. De gemeente heeft desondanks een regierol. De Bongerd wordt gekenmerkt door een traditionele publiek-private verhouding. De bereidheid tot samenwerking valt in de praktijk erg tegen.

Overige succes- en faalfactoren

Van de overige succes- en faalfactoren valt allereerst op dat tussentijdse wijzigingen in de teamsamenstelling leidt verstoring van het gebiedsontwikkelingsproces. In enkele gevallen blijkt het vertrek van personen uit samenwerkingsverbanden te leiden tot een

vermindering van de effectiviteit van de desbetreffende stakeholder. Hieruit blijkt dat stedelijke gebiedsontwikkeling hangt op persoonlijke relaties.

Een tweede opvallend aspect betreft het gevoel van euforie dat sommige stakeholders treft als er succes wordt behaald. Ten derde moet hier worden gewezen op het aspect te open en te veel. Sommige samenwerkingen worden gekenmerkt door veel openheid in het proces en er is sprake nogal veel overleg. Tot slot, kan er op worden gewezen dat niet in alle gevallen er voldoende aandacht is voor communicatie.

De rol en functie van de vastgoedontwikkelaar

De rol en functie van vastgoedontwikkelaars in processen van stedelijke gebiedsontwikkeling is heel divers. In de fasen van initiatief en haalbaarheid is het duidelijk zichtbaar dat vastgoedontwikkelaars veel eerder in de processen deelnemen of interveniëren, dan voorheen het geval was. De ontwikkelaars hebben een overduidelijk een pro-actieve houding, met als doelstelling ontwikkelingspotentie te creëren. Uit de casestudies blijkt duidelijk dat de vastgoedontwikkelaars waarde in het proces hebben. Deze waarde mag worden omschreven als meerwaarde.

De meerwaarde van ontwikkelaars laat zich als volgt samenvatten:

- *Vaardigheden rondom acquisitie en verwerving.*
- *Marktkennis en conceptontwikkeling.*
- *Procesvaardigheid en managementkennis.*
- *Ontwikkeling en realisatie.*

In de praktijk blijkt dat vastgoedontwikkelaars reeds geruime tijd conform het overheidsstreven van meer marktwerking opereren.

7.2 CONCLUSIES

Het antwoord op de centrale onderzoeksvraag, als is gesteld in het eerste hoofdstuk van dit onderzoeksrapport – *In hoeverre en op welke wijze spelen vastgoedontwikkelaars een rol in stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen en hoe verhoudt zich dat tot de toenemende vraag naar meer marktwerking door de rijksoverheid?*– luidt gezien de uitkomsten:

De vastgoedontwikkelaars spelen een uitermate pro-actieve rol bij stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen. Vastgoedontwikkelaars nemen daarbij vaak in een zeer vroegtijdig stadium initiatieven om ontwikkelingen op te zetten, waarbij grondbezit niet altijd leidend is, en hebben de bereidheid om langjarig te participeren. De initiatieven bestaan veelal uit het samenstellen van conceptuele visies, het organiseren van draagvlak en investeringen in planvorming en grond. Risico's worden hierbij niet vermeden. De vastgoedontwikkelaars handelen geheel in lijn met de vraagstelling van de rijksoverheid, in onder meer de Vinex, om meer marktwerking en initiatief van private partijen bij stedelijke gebiedsontwikkelingsprocessen.

De motivatie hiervoor is gelegen in de antwoorden op de deelvragen. De deelvragen kunnen als volgt worden beantwoord:

1) *Wat is een vastgoedontwikkelaar, hoe ziet het ontwikkelingsproces er uit en welke doelstelling heeft een ontwikkelaar in relatie tot gebiedsontwikkeling?*

Een vastgoedontwikkelaar houdt zich bezig met het toevoegen van vastgoed aan de voorraad en met de herontwikkeling van een deel van die voorraad. Een ontwikkelaar investeert in de ontwikkeling en realisatie van vastgoedprojecten voor de markt. Een vastgoedontwikkelaar kan aldus worden omschreven als een ondernemer in grond en opstalontwikkeling. Hiertoe neemt een ontwikkelaar het ondernemersrisico. Het proces van vastgoedontwikkeling is altijd locatiespecifiek. De opgave verschilt telkenmale, de samenstelling van de partners is anders en de omgevingsfactoren zijn iedere keer weer nieuw. Desondanks kan het proces worden ingedeeld in een aantal fasen. Het gaat hierbij om de fasen van initiatief, haalbaarheid, ontwikkeling en realisatie. De reden voor een vastgoedontwikkelaar om deel te nemen aan stedelijke gebiedsontwikkeling is simpelweg het behalen van ontwikkelingswinst uit vastgoedproductie.

2) *Wat is stedelijke gebiedsontwikkeling, welke vormen van gebiedsontwikkeling zijn te onderscheiden en wat is de opgave voor het komende decennium?*

Stedelijke gebiedsontwikkeling is het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden. Daarbij gaat het niet alleen om de ruimtelijke ontwikkeling, maar deze moet worden gezien in nauwe samenhang met economische, sociale en andere ontwikkelingen. Zo kunnen bijvoorbeeld economische potenties van gebieden worden aangegrepen om sociale problematieken in die gebieden tot een oplossing te brengen. De toenemende stedelijke dynamiek heeft gevolgen voor de complexiteit van het ontwikkelen van deze gebieden

Gebiedsontwikkeling kan vanuit verschillende werkvelden worden bekeken. Op hoofdlijnen wordt een onderscheid gemaakt tussen stedelijke gebiedsontwikkeling, het ontwikkelen van de uitleglocaties en landelijke gebiedsontwikkeling. Het werkveld van stedelijke gebiedsontwikkeling valt grofweg uiteen in drie categorieën: revitalisering, herstructurering en transformatie. Transformatie is de meest verregaande vorm van gebiedsontwikkeling. De totale investeringsopgave bedraagt voor de periode 1999-2010 in ieder geval circa € 66 miljard (inclusief stedelijke herstructurering).

3) *Op welke wijze wordt stedelijke gebiedsontwikkeling georganiseerd, welke partijen spelen een rol en welke risico's kunnen worden benoemd?*

Het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces wordt gekarakteriseerd door publiek-private samenwerkingsvormen. De processen worden gekenmerkt door de deelname van een grote hoeveelheid stakeholders. In principe kan een onderscheid gemaakt worden tussen publieke en private investeerders. De stakeholders komen elkaar verschillende fasen van het gebiedsontwikkelingsproces tegen. In de meeste gevallen wordt door publieke en private partijen samengewerkt in de eerste aanleg van een stedelijke gebiedsontwikkeling, te weten: de fasen van initiatief en haalbaarheid. Bij stedelijke gebiedsontwikkelingen gaat het om veel complexe projecten met een lange termijn horizon. Dit is een dynamisch proces, waarbij publieke en private belangen parallel en door elkaar heen lopen. De wijze van samenwerken is variabel van een geheel gemeentelijke grondexploitatie (traditionele grondexploitatie) tot een geheel private grondexploitatie (concessiemodel). Als tussenvormen kunnen het bouwclaimmodel en

het joint-venture model worden onderscheiden. De belangrijkste risico's zijn de risico's ten aanzien van de plannen, de markt, de grondexploitatie, de ruimtelijke ordeningsprocedures en de politiek.

4) *Hoe verloopt het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces in de praktijk, wat is de rol en functie van vastgoedontwikkelaars in dit proces en welke succes- en faalfactoren kunnen worden benoemd?*

In het algemeen wordt duidelijk dat de processen lang niet altijd (meer) klassiek worden aangestuurd door de gemeente. Private partijen zijn vaak zelf initiatiefnemer, zelfs al ver voordat er überhaupt sprake is van gemeentelijke visie- of besluitvorming. Of de grond gemeentelijk eigendom is, doet ook niet altijd meer ter zake. De keuze voor de samenwerkingsvorm is bepalend voor het succes van de gebiedsontwikkeling. In de meeste ontwikkelingen is relatief veel aandacht voor de *ruimtelijke kwaliteit*. Voor *functionele kwaliteit* is veel minder aandacht. De *middelen* zijn belangrijk, maar zodra een grondexploitatie sluitend is, wordt uitgegaan van de haalbaarheid van de plannen. *Organiserend vermogen* ten slotte, blijkt de bepalende factor te zijn voor succes.

De rol van de vastgoedontwikkelaar kan worden omschreven als pro-actief. De private partijen zijn in stedelijke gebiedsontwikkelingen procesmanagers. In enkele gevallen regisseren de private partijen de gehele gebiedsontwikkeling, daarbij worden alle voorstelbare werkzaamheden verricht: van buurpresentaties tot gebouwontwerpen en van masterplanning tot procesorganisator. De succes- en faalfactoren van de geanalyseerde cases hangen veelal samen met de aanwezigheid van een conceptuele visie, een kloppende projectorganisatie, de integraliteit van kosten en opbrengsten, het grondbezit en leiderschap. De belangrijkste faalfactoren zijn wijzigingen in teamsamenstelling, trage besluitvorming en te grote euforie bij het eerste resultaat.

5) *Welk inzicht levert de vergelijking tussen theorie en praktijk in stedelijke gebiedsontwikkeling op in termen van succes- en faalfactoren en welke waarde levert de vastgoedontwikkelaar hierin?*

Stedelijke gebiedsontwikkeling gaat uit van een integrale aanpak. Aan de basis van de integrale aanpak staat te allen tijde een visie op het gebied. Alle onderzochte cases zijn gestart met een visie. Daar waar de visie ontbreekt is sprake van een zwabberend proces. In de projecten waar een duidelijke structuur is aangebracht, is sprake van een relatief goed verlopend proces (uiteraard met de nodige ups en downs). Grondbezit blijkt geen reden te zijn om niet mee te werken aan ontwikkelingsprocessen. De waardevermeerdering van de gronden is een gezamenlijke inspanning, die tot uitdrukking komt in een betere betaalbaarheid van de grondexploitatie. In vrijwel alle cases is sprake van een streven naar integraliteit in kosten en opbrengsten. Het masterplan is in een aantal gevallen de onderlegger voor het bestemmingsplan

De mate van urgentie is bepalend voor het al dan niet voorspoedig verlopen van een gebiedsontwikkelingsproces. Procesmanagement is een passende managementstijl bij stedelijke gebiedsontwikkeling. In de onderzochte casestudies is in een tweetal gevallen sprake van sterke leiders. Het proces verloopt daardoor beter en de bereidheid tot samenwerken wordt vergroot. Samenwerking is een onmiskenbare voorwaarde om stedelijke gebiedsontwikkeling vorm te kunnen geven. Vroegtijdige betrokkenheid van

private partijen leidt tot een grotere beschikbaarheid van kennis en creativiteit en tot een versneld zicht op de uitvoerbaarheid van ideeën. In de theorie wordt vaak een grote waarde gehecht aan (externe) communicatie. Hoewel communicatie geen doel maar een middel is, wordt er vooralsnog betrekkelijk weinig aandacht aan besteed.

De waarde van vastgoedontwikkelaars in stedelijke gebiedsontwikkeling is een meerwaarde, die zich als volgt laat samenvatten:

- *Vaardigheden rondom acquisitie en verwerving;*
- *Marktkennis en conceptontwikkeling;*
- *Procesvaardigheid en managementkennis;*
- *Ontwikkeling en realisatie.*

In de praktijk blijkt dat vastgoedontwikkelaars reeds geruime tijd conform het overheidsstreven van meer marktwerking opereren.

Tenslotte kan worden opgemerkt, dat het gezien de uitkomsten van het onderzoek het tijd wordt, dat publieke en private partijen stoppen met het polariseren van de discussie over de meerwaarde van een vastgoedontwikkelaar, en het gegeven dat ontwikkelaars alleen komen voor de krenten uit de pap. De werkelijk is al lang anders!

7.3 Aanbevelingen

- Stedelijke gebiedsontwikkeling is een langjarige onderneming met een grote hoeveelheid aan afspraken. Wellicht kan worden overwogen om de afspraken per (afgeronde) fase niet alleen contractueel vast te leggen, maar tevens in een ondernemersplan voor de volgende fase;
- De beoogde integraliteit in kosten en opbrengsten komt veelal ten goede van de grondexploitatie. Wellicht kan worden overwogen om ook voor de private partijen baat hebben bij een positief saldo;
- Publieke en private partijen dienen zich meer te realiseren dat communicatie onderdeel van het vak stedelijke gebiedsontwikkeling is. Een betere communicatie vergroot het in- en externe draagvlak;
- Het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces is een continue proces met een grote dynamiek. De betrokken publieke en private partijen nemen vrijwel geen tijd om stil te staan en het verloop van het proces te evalueren. Wellicht is het aan te bevelen om regelmatig het proces te evalueren;
- Uit de casestudie blijkt duidelijk dat leiderschap en (onafhankelijk) procesmanagement leidt tot een beter verloop van het proces. Ook een duidelijk gemeentelijk loket bevordert het verloop. Het is daarom aanbevelenswaardig om dit gegeven in de procesarchitectuur mee te nemen;
- Hoewel niet aan de orde geweest in dit voorliggende onderzoek, had één van de gesprekspartners (geïnterviewden) een goede aanbeveling. Steeds meer gebiedsontwikkelingen hebben baat bij een onafhankelijke partij of persoon die bij conflicten tussen partijen een richtinggevend en soms bindend advies geeft. Dit bevordert de voortgang van het proces en voorkomt polarisatie tussen de publiek en private partijen, en de partijen onderling.

LITERATUUROVERZICHT

- Aarts, H.M.A (1996)**, PPS: van mode naar must, Over publiek-private samenwerking op Vinex-locaties, Leiden.
- Akro Consult (1996)** i.s.m. Instituut voor Bouwrecht, Publiek private samenwerking in de praktijk, Een handleiding, Den Haag.
- Akro Consult (1998)**, Van project- naar procesmanagement, Den Haag.
- Akro Consult (2001)**, 15 jaar PPS en Procesmanagement, Een integrale modelbenadering, Den Haag.
- AM Wonen (2004)**, Masterplan van St. Joannes de Deo Haarlem, Amsterdam.
- Amsterdamsche Football Club (2000)**, Cadeau voor de Zuidas, Amsterdam.
- Atzema, O.A.L.C. & Wever, E. (1994)**, De Nederlandse industrie, Ontwikkeling, spreiding en uitdaging, Assen.
- Coops, Drs. R. (2004)**, Ontwikkelingsplanologie als mantra, in Cobouw, 9 juli 2004.
- Dreimuller, drs. ir. A.P. (1980)**, Taak en plaats van de projectontwikkelaar in het bouwproces, EIB-publicatie, Amsterdam.
- Bruil, I. e.a. (2004)**, Integrale gebiedsontwikkeling, Het stationsgebied 's Hertogenbosch, Delft.
- Castells, M. & Hall, P. (1994)**, Technopolis of the World, The making of 21st Century Industrial Complexes, Londen-New York.
- Christiaanse, K. (2003)**, De supervisor, in Real Estate Supervisor, nummer 28.
- Duin, prof. dr. J.J. van (1997)**, Van Duijn over.... De 5^e Kondratieff-cyclus, in Safe, jaargang 16, nummer 6, Amsterdam.
- Fokkema, J. & Reus, C. de (2002)**, Gebiedsontwikkeling: Naar een nieuwe taakverdeling tussen overheid en markt, Essay Neprom, Voorburg.
- Gemeente Amsterdam (2004)**, Visie Zuidas, Stand van Zaken 2004, Amsterdam.
- Gemeente Hoorn (2000)**, Sector Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Blauwe Berg Hoorn, Ontwikkelingsnotitie, Hoorn.
- Gemeente Hoorn (2003)**, Stedenbouwkundig Programma van Eisen, Hoorn.
- Hall, P. (1981)**, The geography of the fifth Kondratieff cycle, in New Society, 25 march.
- Healey, M.J. & Ilbery, B.W. (1990)**, Location & Change, Perspectives on Economic Geography, Oxford.
- HGB Bouw en Vastgoed (2002)**, Sport & Recreatie Drentepark, Haalbaarheidsstudie Parkgebouw Zuidas Amsterdam, Rijswijk.
- Hermans Onroerend Goed (ongedateerd)**, Openbaar Vrijtijdsparc De Blauwe Berg, Hoorn.
- Hermans Onroerend Goed (2004)**, Masterplan De Blauwe Berg, Hoorn.
- Hoven, ing. J.A.J.M. van den (1999)**, Samenleving, projectontwikkeling en grondpolitiek, Wassenaar.
- Hulsman, B. (2005)**, Een huis bouwen? Vergeet het!, artikel in NRC Handelsblad, in Zaterdag Bijvoegsel, 6 augustus 2005.
- Kruijt, Prof. Dr. B. & Needham, Drs. B. (1980)**, Grondprijsvorming en grondprijspolitiek, theorie en praktijk, Leiden.
- Kolpron Consultants & Neprom (2000)**, Kostenverhaal in de grondexploitatie op Vinex-locaties, Rotterdam.
- Lobée, J.M. (1999)**, Grondopbrengst versus grondbeleid, De gemeente als Sinterklaas, Delftse Universitaire Pers, Delft.
- Ministerie van Financiën (2004a)**, Kenniscentrum PPS, Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling, Den Haag.

Ministerie van Financiën (2004b), Kenniscentrum PPS, Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling, Den Haag.

Ministerie van Financiën (2004c), Kenniscentrum PPS, Handleiding financiële modellen bij PPS bij gebiedsontwikkeling, Den Haag.

Ministerie van VROM (2005), De praktijk van gebiedsontwikkeling, Tussenrapportage van de adviescommissie gebiedsontwikkeling.

Nederlands Economisch Instituut (1997), Meer waarde met PPS, Hoofddorp.

Needham, B. (2003), Onmisbare toelatingsplanologie, in Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 84^e jaargang, nummer 2, Den Haag.

Nederlandse Vereniging van Bouwondernemers (1996), Publiek private samenwerking in de praktijk, Een handleiding, Voorburg.

Neprom (2000), Neprom 1974-2000, Werken aan ruimtelijke ontwikkeling, Jubileumpublicatie, Voorburg.

Neprom (2004), Projectontwikkelaars en hun rol in de herstructurering, Voorburg.

Nishen (1998), The Catalogue (info box), Berlin.

Priemus, H. en anderen (1998), De stedelijke investeringsopgave 1999-2010 gekwantificeerd, Delft University Press.

Priemus, H. & Louw, E. (2003), Kostenverhaal en planbaataforming, in Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 84^e jaargang, nummer 3, Den Haag.

Priemus, H. (2005), Waarom is bouwgrond zo duur in Nederland, in NRC Handelsblad, Zaterdag Bijvoegsel, 6 augustus 2005.

Projectgroep Deo (2001), Selectie ontwikkelaars Deoterrein, Haarlem.

Schwartz, P. & Leyden, R. (1997), De long boom, in Safe, jaargang 16, nummer 6, Amsterdam.

Stichting Bouw Research (2003), Publiek-Private Samenwerking bij herstructurering; meerwaarde van marktpartijen, Infoblad 125.

Stichting Bouw Research (2003), Rol en positie van projectontwikkelaars bij Publiek-Private Samenwerking, Infoblad 126.

Talstra, M. & Peek, G.J. (2003), De supervisor: sturen op ruimtelijke kwaliteit, in Real Estate Supervisor, nummer 28.

Tol, R.J. (1998), Business Parken in Nederland: illusie of realiteit?, Een visie op de ontwikkelingsmogelijkheden van het Angelsaksische vastgoedconcept "Business Parks" bij de luchthaven Schiphol, Amsterdam.

Vakgroep Bouw- en Vastgoedeconomie (1994), Universiteit van Amsterdam, collegedictaat.

Verlaat, J. van 't (2003), Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, Ter gelegenheid van de openingsceremonie van het Master's programma, Rotterdam.

Vries, J. de (2003), Richtingloze ruimtelijk ordening, in Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 84^e jaargang, nummer 2, Den Haag.

Vries, J. de, Wissink, B. & Wouden, R. van der (2004), Grote stedelijke projecten in Nederland, in Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 85^e jaargang, nummer 1, Den Haag.

Vries, J. de & Wissink, B. (2005), Kanovaren in wild water, Interview met Yap Hong Seng, in Stedenbouw & Ruimtelijke Ordening, 85^e jaargang, nummer 1, Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1990), Rapporten aan de regering, Van de stad en de rand, 's Gravenhage.

