

Gemeentelijke rolkeuze in gebiedsontwikkeling

Een verkenning in theorie en praktijk

Master City Developer
Scriptie
Rotterdam, augustus 2005

Voorwoord

De invulling van de gemeentelijke regierol in gebiedsontwikkeling krijgt de laatste jaren steeds meer aandacht. Inmiddels zijn hier de eerste boeken over verschenen en wordt er in de vakliteratuur steeds meer over gediscussieerd.

De bestaande literatuur gaat met name in op de rol die een gemeente zou moeten kiezen en welke aspecten daarbij van belang zijn. Deze scriptie gaat daarin een stap verder: naast een eenvoudig model om de rolkeuze te bepalen, is met name de rolkeuze zelf van belang. Hoe wordt de keuze gemaakt en op basis van welke argumenten?

De gemeentelijke rolkeuze in gebiedsontwikkeling heb ik als onderwerp genomen voor deze scriptie, die dient ter afronding van de opleiding Master City Developer.

Tijdens het schrijven van deze scriptie heb ik regelmatig met anderen gediscussieerd over de rolkeuze. Daarbij viel het mij op dat velen, op basis van hun eigen ervaring, de mening zijn toegedaan dat er veel mis gaat bij deze rolkeuze. De verwachting bij hen is dan ook dat mijn scriptie dit beeld zal bevestigen.

Om te zien of deze verwachting is uitgekomen, verwijs ik u graag door naar de scriptie zelf. Dit voorwoord wil ik verder namelijk gebruiken om een aantal mensen te bedanken.

Allereerst wil ik de mensen bedanken die ik heb mogen interviewen voor de verschillende cases. In chronologische volgorde zijn dat mijn collega Rob Horseling, mijn medecursist Peter Joustra, en Madeleine Lenagh en Gerard van Veggel van respectievelijk de gemeenten Utrecht en Breda. Hartelijk dank voor jullie tijd en inzichten. Zonder jullie informatie zou er geen scriptie zijn!

Ten tweede ben ik mijn begeleider, Fred Hobma, veel dank verschuldigd. Je reacties kwamen altijd snel, je houding was pragmatisch en je opmerkingen altijd constructief! Bedankt!

Ook Mirelle Kolnaar wil ik hier bedanken: alle opmerkingen na je grondige lezing zijn de kwaliteit en leesbaarheid van deze scriptie ten goede gekomen.

Tenslotte mag Liza Agerbeek niet onvermeld blijven: zonder jouw steun had ik deze opleiding niet kunnen starten en niet kunnen afronden!

Paul van der Veen
Rotterdam, augustus 2005

Samenvatting

De rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling is in de loop van de tijd aan veel veranderingen onderhevig geweest. De laatste trend op dit vlak is de zogenaamde ontwikkelingsplanologie, waarin overheden al vroegtijdig samenwerken met marktpartijen om een gebied te herontwikkelen. Daarbij is tevens een andere verdeling van kosten en risico's in een project aan de orde dan in de praktijk van de toelatingsplanologie. In toenemende mate zijn er mogelijkheden voor gemeenten om zelf een rol te kiezen om de gebiedsontwikkeling te sturen.

In deze scriptie wordt de keuze van de gemeente voor haar rol onder de loep genomen. De centrale probleemstelling daarbij luidt: op welke wijze komt de keuze voor een rol in een proces of project van gebiedsontwikkeling tot stand en welke factoren en variabelen zijn daarbij van belang?

Om inzicht te verschaffen in de rolkeuze is een theoretisch model opgesteld. Dit model gaat uit van keuzefactoren en variabelen. De centrale keuzefactoren in het model zijn het risicoprofiel en de gewenste zeggenschap en kostenverhaal. De variabelen zijn niet (op korte termijn) te beïnvloeden en zijn de kenmerken van de gebiedsontwikkeling: wat is de gemeentelijke grondpositie, welke competenties en ervaring heeft de gemeente met gebiedsontwikkeling en betreft de gebiedsontwikkeling een project of juist een proces?

In het model leiden deze factoren en variabelen tot een in totaal tien mogelijke rollen van de gemeente. Deze onderscheiden zich naar de samenwerkingsvorm, en dan met name naar de juridische vorm daarvan, en de invulling van de regierol. Bij de invulling van de regierol is onderscheid gemaakt naar actief versus passief en gezamenlijk versus solistisch.

In zes case studies zijn de rol en de rolkeuze van gemeenten geanalyseerd. Aan de hand van de gekozen samenwerkingsvorm en het ingezette instrumentarium is in de cases afgeleid welke rol de gemeenten daadwerkelijk hebben gekozen. Deze rol is vergeleken met de rol die op basis van de factoren en variabelen volgens het theoretische model gekozen wordt.

Uit de zes cases blijkt dat in slechts twee gevallen de gekozen rol overeenkomt met de rol die het theoretische model 'voorschrijft'. Een nadere analyse van de rolkeuze geeft een interessant beeld te zien: in twee gevallen is de keuze routinematig gemaakt, zonder dat er een bewuste afweging aan ten grondslag ligt. In beide gevallen wijkt de keuze af van de modelmatige keuze. Tevens blijkt dat in deze twee gevallen de gemeente financiële en procesmatige risico's heeft gelopen.

In de overige vier gevallen blijkt dat er wel degelijk een bewuste keuze is gemaakt. Deze keuze is steeds ook grotendeels gebaseerd op de genoemde factoren en variabelen. Desondanks zijn er twee gevallen waarin de praktijk afwijkt van het theoretische model.

In beide gevallen blijkt dat de partner in de gebiedsontwikkeling hiervan de oorzaak is: in één geval koos de gemeente een laag risicoprofiel en werd dit gecompenseerd door de ontwikkelaar, die veel risico liep. In het andere geval wilde de gemeente geen joint venture aangaan met de NS, vanwege de opsplitsing van de NS die ten tijde van de start van de gebiedsontwikkeling actueel was.

Naar aanleiding van de resultaten van de case studies zijn diverse conclusies getrokken.

Ten eerste blijkt dat bij een routinematige keuze de kans klein is dat de rol wordt gekozen die overeenkomt met de modelmatige rolkeuze. Tegen de negatieve consequenties die dit kan hebben, worden geen maatregelen genomen. Er ontstaat voor de gemeente een ongunstige verhouding tussen risico en zeggenschap.

De rol die de partners van de gemeente in een gebiedsontwikkeling spelen geven aanleiding voor de tweede conclusie. Een gemeente kan een gebiedsontwikkeling niet alleen realiseren. Als één van de partners van de gemeente zich risicomijdend opstelt, zal de gemeente of een andere partij een hoger risicoprofiel moeten accepteren. Het is raadzaam om inzicht te krijgen in het standpunt van de partner en dat te betrekken bij de rolkeuze. Deze conclusie sluit aan bij de gedachten over ontwikkelingsplanologie, waarin de gemeente juist samen met andere partijen een gebiedsontwikkeling ter hand neemt.

De derde conclusie uit het onderzoek is dat er weerstand lijkt te bestaan tegen een joint venture als samenwerkingsvorm: in drie van de zes cases is dit de aanbeveling van het model. In slechts één case is voor een joint venture gekozen. Hoewel het aantal cases te beperkt is om over deze weerstand representatieve uitspraken te doen, is het zeker nader onderzoek waard.

Tenslotte blijkt dat het model geen keurslijf is. Specifieke omstandigheden zijn mede bepalend en kunnen de rolkeuze zodanig beïnvloeden dat de modelmatige keuze niet de juiste is. Dit betekent dat het model verder verfijnd kan worden en meer aspecten van de gebiedsontwikkeling kan betrekken.

Daarbij is in ieder geval één kanttekening op zijn plaats: de theorie van de gebiedsontwikkeling is jong en de praktijk verandert snel. Een theoretisch model kan dan behulpzaam zijn bij de rolkeuze, maar voor een gebiedsontwikkeling is het essentieel dat er een bewuste keuze gemaakt wordt, gebaseerd op kennis van de gemeentelijke rollen en het instrumentarium, en met inachtneming van de specifieke kenmerken van de gebiedsontwikkeling.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1	Inleiding	1
Hoofdstuk 2	Theoretisch kader	5
2.1	Ontwikkeling van de positie van de gemeente in de ruimtelijke ordening	5
2.2	Mogelijke rollen van de overheid in gebiedsontwikkeling	7
2.3	Rolkeuze	15
2.4	Gemeentelijk instrumentarium ten behoeve van gebiedsontwikkeling	16
2.4.1	Publiekrechtelijk instrumentarium	16
2.4.2	Privaatrechtelijk instrumentarium	17
2.5	Koppeling van het instrumentarium en de regierol	19
Hoofdstuk 3	Case studies	20
3.1	Inleiding	20
3.2	Selectiecriteria	20
3.3	Focus	21
3.4	Opbouw cases	22
3.5	Winkelcentrum Smaragdplein, Utrecht	23
3.6	De Laares, Enschede	26
3.7	De Poptahof, Delft	29
3.8	Zuidwest Kwadrant Osdorp, Amsterdam	32
3.9	De Galgenwaard, Utrecht	35
3.10	Stationskwartier, Breda	38
Hoofdstuk 4	Conclusies en aanbevelingen	43
Literatuur		50

Hoofdstuk 1 Inleiding

Probleemstelling

De rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling is in de loop van de tijd aan veel veranderingen onderhevig geweest. De laatste trend op dit vlak is de zogenaamde ontwikkelingsplanologie, waarin overheden al vroegtijdig samenwerken met marktpartijen om een gebied te herontwikkelen. Daarbij is tevens een andere verdeling van kosten en risico's in een project aan de orde dan in de praktijk van de toelatingsplanologie.

Deze scriptie behandelt de rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling. Daarbij gaat het niet zozeer om de mogelijke rollen van de gemeente, maar staat de rolkeuze centraal: op welke wijze wordt deze keuze gemaakt en op basis van welke afwegingen? Het is mogelijk dat aan de rolkeuze een expliciete afweging ten grondslag ligt, maar wellicht wordt deze keuze routinematig genomen. In het eerste geval is er sprake van een afwegingsmoment, in het tweede niet.

Zowel in het geval van een routinematige als een expliciete keuze heeft de rolkeuze consequenties: het is de veronderstelling dat de juiste keuze de grootste kans op het behalen van het juiste resultaat geeft. Indien de keuze niet de juiste is, dan wordt het lastiger om het gewenste resultaat te behalen en wordt dit wellicht niet of slechts gedeeltelijk gerealiseerd.

Als gevolg van veranderingen in maatschappij en wetgeving is er de laatste jaren een verschuiving van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie (of: ruimtelijke ontwikkelingspolitiek) merkbaar geweest. Hierdoor zijn de mogelijkheden voor de lokale overheid om een gebiedsontwikkeling te sturen veranderd en is het aantal mogelijke rollen toegenomen. Daarmee heeft de keuze voor de juiste rol aan belang gewonnen.

In de bestaande literatuur is beschreven aan de hand van welke kenmerken van de gebiedsontwikkeling en de lokale overheid een rol in het proces van gebiedsontwikkeling gekozen kan worden. In het vervolg zal ik hier nader op ingaan en deze beschrijven.

In deze scriptie wil ik de volgende vraag beantwoorden:

Op welke wijze komt de keuze voor een rol in een proces of project van gebiedsontwikkeling tot stand en welke factoren en variabelen zijn daarbij van belang?

Om deze vraag te beantwoorden zal de multiple case-study als onderzoeksontwerp worden gehanteerd. Dat betekent dat er meerdere cases onderzocht zullen worden, die op voldoende vlakken vergelijkbaar zijn. Verderop in deze inleiding ga ik op deze onderzoeksmethode in.

De probleemstelling kent diverse termen, die hieronder gedefinieerd worden.

Keuze

Het woord keuze impliceert dat deze bewust en expliciet wordt gemaakt. Dat zal niet altijd het geval zijn. De keuze kan routinematig worden gemaakt; dit kan betekenen dat de betreffende lokale overheid veel ervaring met gebiedsontwikkeling heeft en gebaseerd op die ervaring de keuze maakt. In andere gevallen is het mogelijk dat de complexiteit van de opgave en het belang van de juiste keuze niet onderkend worden en dat dit leidt tot een routinematige keuze.

Rol

De rol van de gemeente is de positie die de gemeente inneemt in de gebiedsontwikkeling. Dit betreft vaak een regiefunctie, waarmee echter geen enkelvoudige sturing (door de gemeente) wordt bedoeld, maar netwerksturing door meerdere actoren, die elkaar nodig hebben en die zelfstandig geen ontwikkeling tot stand kunnen brengen (Priemus en Louw, 2000). Regierol impliceert op zijn minst een actieve rol van de gemeente. Uiteraard bestaat de mogelijkheid, zoals later wordt beschreven, dat de gemeente, al dan niet opzettelijk, geen actieve rol speelt. In dat geval is er sprake van geen regie door de gemeente.

Er zijn uiteenlopende definities van de regierol. Akro Consult geeft de volgende definitie:

“Gemeentelijke regie bij stedelijke vernieuwing is de doelgerichte inzet van gemeentelijke bevoegdheden en middelen; deze inzet is erop gericht om in de wisselwerking tussen betrokken partijen stedelijke vernieuwingsplannen te doen ontwerpen en realiseren” (Akro Consult, 2002, p.27)”

In de Nota Grondbeleid (2001) geeft de volgende definitie:

“Onder regiefunctie wordt verstaan de mate waarin de gemeente beschikt over mogelijkheden om (ervoor te zorgen dat) haar grondgebied in te richten (in wordt gericht) in de vorm waartoe op democratische wijze is besloten”.

Deze definities gaan in op het instrumentarium, de wisselwerking tussen gemeente en andere betrokken partijen, de inrichting van grondgebied en de democratische legitimering. Daarmee zijn de voor deze scriptie belangrijkste elementen benoemd en is voldoende helder wat er met regie bedoeld wordt.

In het vervolg zullen de gemeentelijke (publiek- en privaatrechtelijke) bevoegdheden en het instrumentarium dat een gemeente tot haar beschikking heeft beschreven worden en welke onderdelen daarvan tot welke rol behoren. Dit betreft de middelen van gebiedsontwikkeling. Hieruit blijkt ook dat de hierboven genoemde mogelijkheid van geen regie door de gemeente, betekent dat geen van de instrumenten die de gemeente tot haar beschikking heeft, wordt ingezet ten behoeve van de gebiedsontwikkeling. Het niet voeren van regie is dus ook een rol.

In deze scriptie zullen de diverse mogelijke rollen, zoals die in de literatuur zijn beschreven, worden weergegeven.

Gebiedsontwikkelingsproces

Van 't Verlaat (2003) geeft aan dat stedelijke gebiedsontwikkeling het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden betreft. Het proces van gebiedsontwikkeling betreft het doorlopen van de fases die gebiedsontwikkeling kenmerken: van initiatief tot voorbereiding, realisatie en beheer. Tijdens deze fasen dient er steeds aandacht te worden besteed aan de inhoud van de gebiedsontwikkeling en de samenwerking van de actoren.

Factoren en variabelen

Met factoren en variabelen worden die aspecten bedoeld die invloed hebben op de rolkeuze. Variabelen zijn de omstandigheden waarin de gemeente verkeert en voor een gebiedsontwikkeling gesteld staat, zoals grondpositie, gemeentelijke competenties (deze worden op de korte termijn als een gegeven beschouwd). Factoren zijn die aspecten waarin de gemeente een keuze kan maken, zoals bijvoorbeeld de hoeveelheid risico die zij maximaal wil dragen en de mate waarin zij sturing wil geven aan een project.

In deze scriptie zullen deze factoren en variabelen benoemd worden en zal aangegeven worden wat de waarde van de variabele betekent voor de keuze.

Onderzoeksdoelstellingen

In de probleemstelling heb ik aangegeven dat de keuze en het keuzemoment voor de rol van de gemeente onderwerp zijn van deze scriptie.

Inzicht krijgen in de factoren die in projecten in integrale gebiedsontwikkeling bepalend zijn voor de rol van de gemeente, zowel in theorie als in praktijk;

Aanbevelingen doen om de kwaliteit van de keuze van de gemeente te verbeteren.

Onderzoeksvragen

Om de probleemstelling te operationaliseren zullen de volgende onderzoeksvragen beantwoord worden:

1. Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor de rol die een gemeente maakt in een gebiedsontwikkelingsproces?
2. Komt de feitelijke keuze overeen met de normatieve keuze die de literatuur over het onderwerp predikt?

Theoretisch kader

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden zal eerst een theoretisch kader worden opgesteld. Dat kader bestaat uit de volgende onderdelen:

Schets van de ontwikkeling van de rol van de gemeente (van toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie en verwevenheid hiervan).

Welke rollen kan een lokale overheid op zich nemen? Waardoor onderscheiden deze zich en wat zijn de kenmerken?

Beschrijving van de factoren en variabelen die (in de literatuur) bepalend zijn voor de gemeentelijke rol en - daaraan gerelateerd – de rol van private partijen.

Beschrijving van het publiek- en privaatrechtelijk instrumentarium van de overheid en relatie met regierol. Welke instrumenten zijn typerend voor of zullen overwegend voorkomen bij welke rol?

Onderzoek

Zoals hierboven vermeld zal de multiple case study als onderzoeksontwerp worden gehanteerd. De te selecteren cases zullen homogeen moeten zijn op een aantal aspecten, maar met betrekking tot de gekozen rol zal heterogeniteit worden gezocht. Ofwel: de projecten van gebiedsontwikkeling hebben een aantal kenmerken, waardoor deze onderzocht en vergeleken kunnen worden, maar met betrekking tot de gekozen rol is de insteek dat de gemeente hierin steeds een andere heeft gekozen.

De belangrijkste overeenkomende kenmerken zijn: binnenstedelijke ontwikkeling in een (middel-)grote gemeente, waar een multifunctioneel programma gerealiseerd wordt. Dit programma kan bijvoorbeeld woningbouw, maatschappelijke voorzieningen, commerciële functies, zoals detailhandel en kantoren, en openbare ruimte bevatten. De gemeentelijke grondpositie in de cases zal variëren. Getracht wordt cases te selecteren waar land assembly¹ onderdeel uitmaakt van het project.

Hierbij zal ik ook de variabelen specificeren die in de verschillende cases worden onderzocht. Uit de literatuur blijkt dat de keuze voor een bepaalde rol samenhangt met bepaalde factoren. Alleen deze factoren zullen dus onderzocht worden: de benodigde informatie per case betreft slechts het keuzevraagstuk met betrekking tot de regierol; veel andere informatie, weliswaar vanuit een oogpunt van gebiedsontwikkeling bijzonder interessant, zal niet of slechts summier aan de orde komen.

¹ Land assembly is het proces van samenvoeging van verschillende percelen, bijvoorbeeld ten behoeve van een gebiedsontwikkeling (Louw en Wigmans, 2003).

Hoofdstuk 2 Theoretisch kader

2.1 Ontwikkeling van de positie van de gemeente in de ruimtelijke ordening

In de tijd van de industrialisatie, door Van den Berg et al. (1982) getypeerd als urbanisatieperiode in de stedelijke levenscyclus, was de lokale overheid niet meer dan een stratenmaker; aan de hand van het stratenpatroon werden de ontwikkeling van de stad en de woningbouwlocaties bepaald (Keers, 1989, p. 8). Grondexploitatie werd door particulieren bedreven.

Daarna werd de rol van de gemeente actiever. Om de waardestijging van de grond ten goede te laten komen aan de eigenaar (lees: de gemeentelijke overheid) en invloed uit te oefenen op de bestemming werd bijvoorbeeld in Amsterdam het erfpachtstelsel ingevoerd (Van der Valk, 1989, p. 145).

Met de invoering van de Woningwet in 1901 waren gemeenten verplicht een uitbreidingsplan en bouwvoorschriften voor woningen vast te stellen. Daarna, met name na de Tweede Wereldoorlog, werd de rol van de gemeente minder actief: de rijksoverheid nam de touwtjes steviger in handen om het grote woningtekort op te lossen. Vooral in de jaren '50 en '60 was dit sterk het geval. In de periode hierna werd de rol van de gemeente veel sterker. Met nieuwe instrumenten (bestemmingsplan en baatbelasting) kon de gemeente meer sturen (Groetelaers, 2004). Gemeenten voerden een actiever grondbeleid, door middel van verwerving, bouwrijp maken en gronduitgifte.

Door de recessie van de jaren '80 werd het grondbeleid terughoudender toegepast dan daarvoor. Door de leegstand van woningen nam het particuliere initiatief tot woningbouw af en werden de risico's van het actieve grondbeleid groter.

Toen in de jaren '90 de economie weer aantrok, was een terugkeer naar de actieve grondpolitiek niet direct voor de hand liggend. De activiteiten van marktpartijen maakten het mogelijk meer aan de markt over te laten. Daarbij stelde de overheid alleen kaders (met name op basis van het bestemmingsplan) en verwierf en verkocht zelf geen gronden. Dit wordt passief of faciliterend grondbeleid genoemd.

Beide vormen van grondbeleid kennen voor- en nadelen (Nota Grondbeleid): bij actief grondbeleid heeft de overheid de regie en kan zij haar doelstellingen eenvoudiger realiseren. Immers, middels een overeenkomst van gronduitgifte kan nauwkeurig bepaald worden wat gerealiseerd moet worden; daarentegen draagt de overheid de risico's. Bij faciliterend grondbeleid is er geen sprake van (financiële risico's), maar zijn de sturingsmogelijkheden beperkter.

Actief en passief grondbeleid zijn in wezen twee uitersten van vijf mogelijke modellen van grondexploitatie, namelijk de volledig publieke grondexploitatie en de volledig private grondexploitatie (Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij GO januari 2004, Kenniscentrum PPS). Belangrijk uitgangspunt hierbij is het grondbezit: volledig grondbezit bij publieke dan wel private partij maakt deze modellen mogelijk. In de praktijk is de situatie vaak anders: zowel publieke als private partij

hebben een deel van de gronden in eigendom en een deel dient verworven te worden van derden. Op basis hiervan zijn er drie tussenvormen, waarbij naar verhouding zeggenschap van de gemeente afneemt en steeds meer risico's worden overgedragen:

- **Bouwclaimmodel**
In dit model brengen de private partijen hun grond in bij de gemeente, in ruil voor een bouwclaim. De gemeente geeft deze grond weer uit, na bouwrijp gemaakt te hebben. Vaak worden er ook afspraken gemaakt over stedenbouwkundig ontwerp, verkaveling. Dit model benadert de publieke grondexploitatie het meest;
- **Joint-venture model**
In dit model wordt een aparte rechtspersoon opgericht door publieke en private partijen, die de grondexploitatie voert. Kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap worden gedeeld. De overheid levert zeggenschap met betrekking tot de planvorming in, maar brengt een deel van het risico van de grondexploitatie onder bij de private partij. In het vervolg zullen de termen joint-venture en PPS door elkaar worden gebruikt. Modellen waarbij publieke en private partijen wel samenwerken, maar geen aparte rechtspersoon opzetten, zullen dus niet als PPS worden gezien.
- **Het concessiemodel**
Dit model benadert de private grondexploitatie (of private zelfrealisatie) het meest. De ontwikkelaars krijgen de beschikking over de grond en maken deze zelf bouw- en woonrijp. De overheid beperkt zich tot het opstellen van een programma van eisen. Inrichting van de openbare ruimte is hierbij ook een verantwoordelijkheid van de private partijen. In dit model laat de gemeente opzettelijk een deel van haar sturingsmogelijkheden los. Tegelijkertijd ligt het risico bij de private partij.

Los van deze modellen wordt er een discussie over ontwikkelingsplanologie gevoerd, die vaak wordt gezien als tegenhanger van toelatingsplanologie. Toelatingsplanologie wordt gezien als een passieve rol voor de lokale overheid: middels bestemmingsplannen bestemt zij, hierin wordt aangegeven wat derden daar wel of niet mogen. De Vromraad (2004) definieert ontwikkelingsplanologie (of ruimtelijke ontwikkelingspolitiek) als volgt:

“Ruimtelijke ontwikkelingsplanologie omvat het geheel van publieke interventies in het fysieke domein, - planvorming daaronder begrepen - dat gericht is op de daadwerkelijke realisatie van ruimtelijke kwaliteit, in samenspraak met belanghebbenden en maatschappelijke organisaties en veelal in samenwerking met marktpartijen”.

Uit deze definitie i blijkt dat de meeste modellen van grondexploitatie passen binnen deze definitie; alleen voor het model van de private zelfrealisatie zal “toelaten” prevaleren boven ontwikkelen door de lokale overheid. Ook blijkt dat de actieve grondpolitiek die de overheid in de jaren '70 voerde, op basis van verwerven, bouwrijp maken en uitgeven, al een vorm van ontwikkelingsplanologie is. Ook toen was er namelijk sprake van overleg met marktpartijen en maatschappelijke organisaties.

Bovenstaande gaat wel voorbij aan diverse aspecten van ontwikkelingsplanologie. Immers, de grondexploitatie is wellicht een eenvoudig te identificeren kenmerk van een gebiedsontwikkeling, maar het begrip behelst meer, waaronder de inrichting van het proces en sturingsmethoden. Zo wordt bij ontwikkelingsplanologie (ruimtelijk ontwikkelingsbeleid) het privaatrecht ingezet voor het ruimtelijk beleid en gaat dit uit van de koppeling van ruimtelijke planvorming aan ruimtelijke investeringen.

De hierboven genoemde vijfdeling, gebaseerd op de wijze van het voeren van de grondexploitatie, biedt een eerste inzicht in de mogelijke rol die een overheid op zich kan nemen in een project van integrale gebiedsontwikkeling.

2.2 Mogelijke rollen van de overheid in gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijke rollen die een gemeente in een gebiedsontwikkeling in kan nemen. Inzicht in deze rollen is nodig om ze van elkaar te kunnen onderscheiden, omdat het keuzeproces moet leiden tot deze rollen. Aan de hand van analyse van deze rollen kan het keuzeproces onderzocht en beoordeeld worden.

Zowel het Kenniscentrum PPS als de VNG hebben publicaties uitgebracht waarin de (regie)rol van de overheid wordt belicht. Onderstaand zal van beide publicaties de strekking worden weergegeven en zal aan de hand daarvan een model worden ontwikkeld waarin diverse rollen met voldoende onderscheidend karakter gedefinieerd kunnen worden.

De publicatie van de VNG (Organisatie van prestatie: Regie in de stedelijke ontwikkeling, 2004) gaat enerzijds in op de verschillende dimensies van regie en vervolgens op variabelen die van invloed zijn. Deze twee aspecten gecombineerd leiden tot een aantal mogelijke rollen.

Dimensies

De volgende dimensies worden onderscheiden:

1. Waarop heeft de regie betrekking: proces of project?

- Een project heeft een duidelijke afbakening, doel en eindresultaat. Onderdelen komen tot uitvoering zodra er voldoende zekerheid over is.
- Een proces daarentegen gaat niet direct om het realiseren van de afgesproken resultaten, maar om het formuleren en behalen van geformuleerde doelen. Het is goed mogelijk dat eerst een proces nodig is om tot overeenstemming te komen over kwaliteit, programma, etc. en dat op basis daarvan projecten kunnen worden gedefinieerd.

2. Hoe ver gaat de samenwerking, welke vorm van samenwerking is aan de orde?

Er worden drie varianten onderscheiden:

- Publiek,
- Publiek – privaat
- Privaat.

Deze indeling komt overeen met de hierboven geschetste indeling in vijf, waarbij publiek-privaat zoals hier wordt beschreven de varianten bouwclaimmodel, PPS en concessiemodel omvat.

3. Hoe wordt de regierol ingevuld?

Hier worden vier mogelijkheden gegeven:

- Passief sturend: de gemeente neemt zelf geen initiatieven, maar stuurt initiatieven van anderen bij om deze te laten passen binnen gemeentelijk beleid of maakt deze juist onmogelijk.
- Actief gezamenlijk: de gemeente zet zich in om met verschillende partijen een ontwikkeling tot stand te brengen. Hiervoor zijn verschillende mogelijke redenen, zoals grondposities, risicodeling, omvang van de opgave.
- Actief solistisch: de gemeente ontwikkelt plannen en komt met financieringsvoorstellen, in de hoop of verwachting dat marktpartijen hierin mee zullen gaan.
- Geen regie: meestal is dit geen bewuste keuze en ontstaat deze door interne verdeeldheid. Dit kan een project danig frustreren. Deze variant wordt in het vervolg van de scriptie buiten beschouwing gelaten, omdat dit een resultaat is van het uitblijven van de keuze, terwijl het keuzeproces juist centraal staat, of omdat het project geen prioriteit heeft. Dergelijke projecten zijn niet de focus van deze scriptie.

Op basis van deze indeling zijn er $2 * 3 * 4$ theoretisch mogelijke modellen. Hiervan is er een aantal inhoudelijk niet consistent, zodat er 12 over blijven. Alleen analyse van mogelijke dimensies is uiteraard niet voldoende om tot een keuze te komen: hiervoor zijn de condities van de feitelijke situatie en de gemeentelijke competenties bepalend. Deze zullen hieronder genoemd worden, zonder er uitgebreid op in te gaan.

Competenties

- Interne gemeentelijke organisatie, capaciteit en kwaliteit, afstemming en besluitvorming;
- Aanwezigheid procesgeheugen en continuïteit;
- Kennis over privaatrechtelijke procedures;
- Kennis over publiekrechtelijke procedures.

Qua condities worden de volgende genoemd:

- Grondpositie of eigendom;
- Onzekerheid en risico's;
- Complexiteit.

De publicatie van het Kenniscentrum PPS (Handleiding Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling, 2004) gaat vooral in op de keuze voor de samenwerkingsvorm (op basis van wijze waarop de grondexploitatie gevoerd wordt), en is daarom een welkome aanvulling op het hierboven besproken model.

Bij deze keuze wordt onderscheid gemaakt naar wat de gemeente wil:

- zeggenschap op project en proces
- bereidheid risico's te dragen
- verdeling van taken en van kosten, opbrengsten en risico's
- bereidheid project als één geheel vorm te geven, of onderdelen los van elkaar te realiseren
- mogelijkheden van verevening
- slagkracht projectorganisatie
- eenvoud van model

en kán:

- grondposities
- kennis en ervaring van gemeente
- capaciteit gemeentelijk apparaat
- mogelijkheid risico's aan te gaan
- is er een private partij die mee wil werken?

Op basis hiervan kan een keuze worden gemaakt tussen publieke realisatie, bouwclaimmodel, PPS, concessiemodel en private realisatie. Binnen het PPS-model zijn overigens nog diverse keuzes te maken met betrekking tot de rechtspersoon die gekozen wordt. De volgende mogelijkheden zijn aan de orde:

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

De keuze tussen deze mogelijkheden zijn met name juridisch en fiscaal van aard en valt buiten het bestek van deze scriptie.

Kort samengevat gaat de VNG-publicatie in op de volgende aspecten:

- Betreft de gebiedsontwikkeling een project of proces?
- Hoe is de samenwerkingsvorm (publiek, privaat of publiek / privaat)
- Hoe wordt de regierol ingevuld: actief / passief, solistisch / gezamenlijk)

De handleiding van het Kenniscentrum PPS geeft een nadere onderverdeling van de samenwerkingsvorm in vijf modellen. Door deze onderverdeling toe te voegen aan de analyse in de publicatie van de VNG ontstaat een genuanceerd beeld, waar met name de samenwerkingsvorm meer aandacht krijgt. Immers, waar in de VNG-publicatie bepaalde samenwerkingsvormen publiek / privaat worden genoemd, ontstaat nu onderscheid naar concessiemodel, joint-venture en bouwclaimmodel.

Daarbij is de kanttekening op zijn plaats dat op niet alle aspecten een keuze gemaakt kan worden. Bijvoorbeeld, of de gemeente zich geplaast ziet voor een project of een proces, is geen keuze, maar een feit. Wel is dit van invloed op de keuze.

Uit bovenstaande blijkt dat er veel aspecten en variabelen een rol spelen. De juiste rolkeuze vraagt dus niet alleen inzicht in het proces of project, maar ook kennis van de verschillende samenwerkingsmodellen en de gemeentelijke wensen en mogelijkheden! Hieruit blijkt dat deze keuze verre van eenvoudig is. Los van feitelijke kennis over de methoden van grondexploitatie en samenwerkingsmodellen, zal dus een inschatting gemaakt moeten worden wat de gemeente wil en kan. En dat dit door verschillende mensen binnen één gemeente anders ervaren wordt, lijkt niet onlogisch.

Uiteraard kan de keuze niet op één moment gemaakt worden. Dit is een iteratief proces en zal stapsgewijs gebeuren. Uit één beslissing komen nieuwe keuzes voort. Er is dan sprake van een beslisboom. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt naar variabelen, zoals grondpositie, en factoren, bijvoorbeeld de zeggenschap die een gemeente wil hebben in een bepaald project. Variabelen betreffen een gegeven, factoren zijn de keuzefactoren.

De factoren en wensen leiden tot twee uitkomsten: enerzijds het grondexploitatiemodel, anderzijds de regierol die de gemeente voert. In onderstaande tabel zijn de factoren en variabelen weergegeven.

Variabelen	Factoren
Grondpositie	Zeggenschap
Proces of project	Risicoprofiel
Gemeentelijke competenties	Verevening

Eenzijds is er nu onderscheid gemaakt naar de samenwerkingsvorm, regierol en grondexploitatie die de rolkeuze definiëren, anderzijds zijn nu de factoren en variabelen onderscheiden op basis waarvan (in theorie) de rolkeuze gemaakt kan worden.

In onderstaande tabel zijn de mogelijke rolkeuzes weergegeven. Daarbij zijn horizontaal de samenwerkingsvormen weergegeven, verticaal de invulling van de regierol door de gemeente. Dat leidt tot tien mogelijke (consistente) rollen.

Om de tabel overzichtelijk te houden is er geen extra tweedeling gehanteerd naar project of proces; in de cellen van de tabel is wel benoemd waarop de variant betrekking kan hebben. Bij de toelichting en uitwerking wordt hier wel aandacht aan besteed.

	Publieke exploitatie	Bouwclaimmode	PPS	Concessiemode	Private exploitatie
Passief sturend	A. Project Veel grond Weinig competentie	n.v.t.	n.v.t.	B. Project Veel grond	C. Project Geen/weinig grond
Actief gezamenlijk	n.v.t.	D. Project/proces Weinig grond Veel competentie	E. Project/proces Weinig grond Veel competentie	F. Project/proces Veel grond Veel competentie	G. Project/proces Veel grond
Actief solistisch	H. Project Veel grond	I. Project Veel competentie	J. Project Veel competentie	n.v.t.	n.v.t.

Op basis van dit schema worden in het vervolg de mogelijke uitkomsten omschreven, alsmede de stappen in het keuzeproces. Allereerst zullen de mogelijke uitkomsten beschreven worden, daarna zal in de volgende paragraaf worden ingegaan op het keuzeproces: welke stappen moeten er worden genomen in dit iteratieve proces, op welk moment en in welke volgorde. Dit geeft inzicht in de wijze waarop dit keuzeproces doorlopen kan worden en biedt handvatten om in daadwerkelijke projecten (of processen) van gebiedsontwikkeling dit te beoordelen.

Hieronder worden voorbeelden gegeven van de hierboven genoemde 'uitkomsten', zodat een beter beeld hiervan ontstaat. Daarbij wordt aangegeven wat de uitkomst betekent voor grondpositie, vereiste gemeentelijke competenties en risico's

Ad A. Publieke grondexploitatie, passief sturend

Voorbeeld hiervan is een gemeente die een stuk grond in eigendom heeft en dit wil ontwikkelen. Het bestemmingsplan geeft helderheid over het mogelijke programma in termen van bouwhoogtes, rooilijnen en bebouwingspercentages. Alleen het marktrisico is aanwezig: is de bouwgrond afzetbaar? Middels de gronduitgifte kunnen aanvullende eisen worden gesteld en kan de grondwaarde worden aangewend voor bijvoorbeeld bovenwijkse voorzieningen. Benodigde gemeentelijke competenties zijn weinig complex en behelzen met name de bevoegdheden in het kader van het bestemmingsplan (opstellen, handhaven), de gronduitgifte en bouw- en woonrijp maken (inclusief planvorming)

Deze variant is alleen van toepassing op projecten. In processen zal de gemeente actief

moeten sturen om ontwikkelingen tot stand te brengen.

Ad B. en F. Concessiemodel, passief sturend of actief gezamenlijk

De gemeente heeft in deze rol veel grondeigendom. Zij kan zelf hier de grondproductie ter hand nemen en het risico van de grondexploitatie dragen, maar in plaats daarvan draagt zij dit geheel over aan private partijen. Middels bestemmingsplan en Programma's van Eisen (die privaatrechtelijk worden bekrachtigd bij de overdracht van het grondeigendom) toetst de gemeente programma en uitvoering. Aandachtspunt is hierbij de Europese aanbesteding, omdat de ontwikkelaar ook de openbare ruimte en eventuele voorzieningen realiseert (volgens het Scala-arrest moet ook in geval van privaat grondeigendom de uitvoering van een werk dat kan worden aangemerkt als een overheidsopdracht Europees worden aanbesteed (Ministerie Economische Zaken, IOEA nieuwsbrief 32).

In het geval dat de gemeente alle grond in eigendom heeft, wordt deze variant als passief sturend benoemd. In het geval dat er nog grondverwerving benodigd is, kan de private partij hier een rol in spelen. In dat geval is sprake van een actief gezamenlijke benadering.

Dit model vraagt een terughoudende rol: de gemeente geeft veel sturing uit handen. Dit zal in menig geval veel vragen van een gemeente: nog altijd bestaat bij veel gemeenten een weerstand tegen het uit handen geven van eigen taken. De benodigde competenties betreffen het opstellen van de eisen en randvoorwaarden en het toezicht houden hierop. In ruil hiervoor draagt de gemeente zelf weinig risico.

Overigens strookt deze variant niet met het VNG-model, waarin publiek – privaat nooit op basis van een passief sturende overheid kan plaatsvinden. Mijns inziens is daar in dit model wel degelijk sprake van. Ook de variant actief solistisch komt in combinatie met dit model niet voor: als private partijen de gehele ontwikkeling, inclusief een belangrijk deel van de planvorming, ter hand nemen, kan geen sprake zijn van actief solistisch optreden door de gemeente.

Ad C. Private grondexploitatie, passief sturend

Deze variant komt voor als marktpartijen de grond in eigendom hebben. De gemeente stuurt passief door met behulp van publiekrechtelijk instrumentarium zoals het bestemmingsplan ongewenste ontwikkelingen onmogelijk te maken en gewenste ontwikkelingen te faciliteren. Net als A en B is deze variant alleen op projecten, niet op processen van toepassing. In een proces zal een actievere houding van de gemeente nodig zijn om een ontwikkeling op gang te brengen. Gemeentelijke competenties beperken zich tot (inhuurbare) juridische handigheid. Omdat de gemeente geen grond heeft en zelf niet ontwikkelt, zijn aan dit model geen financiële risico's verbonden.

Ad D en I. Bouwclaimmodel, actief gezamenlijk of actief solistisch

Dit model komt regelmatig voor bij de realisatie van VINEX-wijken, al dan niet in combinatie met een PPS. De gemeente (of grondexploitatie maatschappij (GEM)) geeft dan aan ontwikkelaars die wel grond hebben verworven, maar geen onderdeel zijn van de GEM, op basis van het bouwclaimmodel grond uit. Zo past het uit te geven stuk qua verkaveling, stedenbouwkundige structuur en architectuur bij de overige delen van de locatie. Dit is een typisch voorbeeld van een proces.

Een voorbeeld van een bouwclaimmodel in een project is een situatie waarbij diverse marktpartijen verdeeld eigendom hebben. Private realisatie zal meestal niet leiden tot een gewenst plan of realisatie van openbare voorzieningen. Op basis hiervan komt zij met de partijen overeen dat zij de gronden verwerft in ruil voor een bouwclaim en de gronden vervolgens uitgeeft aan de partijen. Voorwaarde hierbij is dat private realisatie niet mogelijk is. De gemeente zal dus nog geen bestemmingsplan vast moeten stellen met een voor de private partijen aantrekkelijke bestemming, zoals bijvoorbeeld wonen of kantoren. Pas nadat gronden zijn verworven of bindende afspraken over de toepassing van dit model zijn gemaakt, kan een bestemmingsplan worden vastgesteld.

De grondpositie bepaalt de dominantie van de gemeente en daarmee of het predikaat actief gezamenlijk of solistisch gehanteerd moet worden.

Dit model is complexer dan de eerder beschreven modellen. Met name het free-rider² probleem kan de kop opsteken. Kennis van en ervaring met publiekrechtelijke instrumenten als de exploitatieverordening en baatbelasting is noodzakelijk. Tevens zijn de financiële risico's groter; dit betreft het marktrisico en de realisatie van deze bovenwijkse voorzieningen. Overigens biedt dit model wel de mogelijkheid het marktrisico (gedeeltelijk) af te dekken door afspraken over grondafname te maken met de marktpartijen. Tot en met het bouwrijp opleveren draagt de gemeente de financiële lasten en is daarmee onder afhankelijk van bestemmingsplanprocedures.

Ad E en J. PPS, actief gezamenlijk of actief solistisch

De hierboven beschreven grondexploitatie maatschappij (GEM) is hier een goed voorbeeld van. Alle partijen leveren hun grond in bij de GEM, die verantwoordelijk is voor bouwrijp maken en uitgifte. Het gemeentelijk grondeigendom bepaalt wederom of er sprake kan zijn van een actief solistische gemeente: als zij relatief veel grond heeft, kan zij onafhankelijker van de marktpartijen acteren en heeft zij meer mogelijkheden kaders te stellen.

De GEM draagt het risico van de grondexploitatie; de risico's zijn daarmee verdeeld tussen de gemeente en marktpartijen. De gemeente levert daarmee een deel van haar zeggingskracht en invloed in.

PPS-projecten, waarbij een rechtspersoon wordt opgericht die verantwoordelijk is voor de gebiedsontwikkeling, vraagt veel kennis van de gemeente. De gemeente is verantwoordelijk voor diverse publiekrechtelijke procedures, de nieuwe rechtspersoon zal op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten met marktpartijen en de gemeente de gebiedsontwikkeling ter hand nemen. De doorkruisingsleer, die aangeeft dat de overheid geen gebruik mag maken van het privaatrecht, als dat gebruik op niet-aanvaardbare wijze in strijd komt met de gedachte of afweging die aan het betrokken terrein geldende publiekrechtelijke regeling ten grondslag ligt, komt hier al snel om de hoek kijken (Hobma, 2004).

² Een free rider is een partij die wel profiteert van een gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld het van kracht worden van een bestemmingsplan, maar niet meebetaalt aan voorzieningen zoals infrastructuur, etc.

Daarnaast zal er gedegen kennis van het Europese aanbestedingsrecht aanwezig moeten zijn. Kortom, gemeentelijke competenties zijn van groot belang in PPS-constructies.

Ad F. Private exploitatie, actief gezamenlijk

Ook als een gemeente geen of slechts een beperkte grondpositie heeft, kan zij in overleg met marktpartijen actief zijn in een private ontwikkeling.

Middels de exploitatieverordening of baatbelasting (zie § 2.4) kunnen eventuele voorzieningen, zoals de ontsluiting, gefinancierd worden. Om de bovenwijkse voorzieningen daadwerkelijk te kunnen realiseren is met name kennis van de exploitatieverordening en de werking ervan belangrijk. Dit kan de nodige publiekrechtelijke kennis en ervaring vereisen. De gemeente draagt meer risico dan wanneer zij passief sturend is, maar heeft ook meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Met name als voor het plan onderdelen buiten het plangebied gerealiseerd en gefinancierd moeten worden, zoals bijvoorbeeld de ontsluiting, kan een actievere rol van de overheid verklaard worden.

Ad G. Publieke exploitatie, actief solistisch

Typerend voor dit model is dat de gemeente veel grond in eigendom heeft en zelf veel sturing wil houden. Als de risico's, bijvoorbeeld afzetrisico's van bouwrijpe grond, gering zijn, dan is dit een ideaal model. Zij zal pas samenwerking zoeken als er risico's of onzekerheden in het spel zijn of niet alle gronden in bezit zijn. Qua uitvoering is dit model eenvoudig voor de gemeente.

Ad H. Actief solistisch, bouwclaimmodel

Deze variant vertoont grote overeenkomsten met model C. Grootste verschil is dat de gemeente actief zal proberen haar grondeigendom te vergroten, bijvoorbeeld door vestiging van het voorkeursrecht, op basis van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten (WVG). Zo kan zij haar invloed vergroten. Hier geldt dezelfde complexiteit als bij C, met dien verstande dat nauwkeurigheid bij de inzet van de WVG betracht moet worden.

Bij het uitwerken van de modellen blijkt dat er extra informatie en onderscheidend vermogen ontstaat door het splitsen van publiek – privaat in drie onderdelen: in de tabel is dat een extra horizontale scheiding. Daarbij blijkt wel dat er 'verticaal' in sommige gevallen sprake is van een glijdende schaal, die gerelateerd is aan grondeigendom. Bij beperkt grondeigendom moet de gemeente samenwerking zoeken, bij veel grondeigendom kan ze weer juist zelf meer doen.

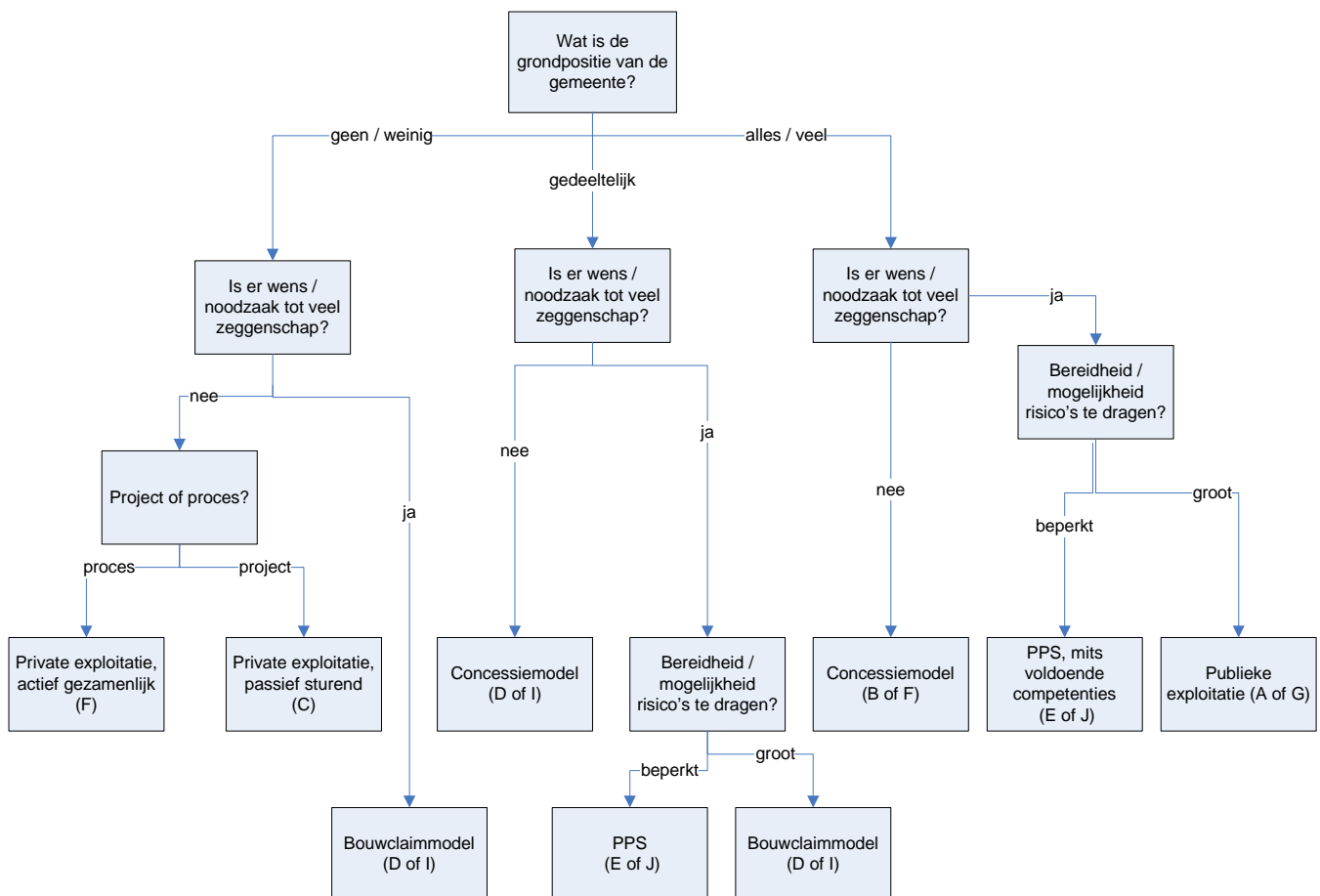
Het ligt daarom voor de hand bij de rolkeuze de grondpositie als uitgangspunt te nemen. Dat wordt hieronder verder uitgewerkt.

2.3 Rolkeuze

In de vorige paragraaf zijn de mogelijke rollen van de gemeente in processen of projecten van gebiedsontwikkeling beschreven: welke rollen zijn er mogelijk en welke factoren spelen daarbij een rol? In deze paragraaf wordt het keuzeproces toegelicht: welke stappen moeten worden genomen om tot de juiste of gewenste regierol te komen?

Zoals hierboven betoogd, is de grondpositie het startpunt. Als de gemeente geen grond heeft (of geen cruciale grondposities), is het aanzienlijk lastiger nadrukkelijk invloed uit te oefenen op de ontwikkeling.

Stapsgewijs ziet het keuzeproces er dan als volgt uit:



Het schema biedt inzicht in de stappen die gezet moeten worden om tot bepaling van de gewenste regierol te komen, maar mag niet zonder meer als stroomschema gehanteerd worden. Daarvoor worden de verschillende factoren en variabelen te eendimensionaal weergegeven. Het is dus meer een trechter om tot een onderbouwd advies over bepaling van de regierol te kunnen komen.

Bij de analyse van de casestudies zal gekeken worden naar het keuzeprocess in de praktijk: welke regierol heeft een gemeente gekozen? In het voorgaande is er ook gesproken over het verschil tussen een keuzemoment en een keuzeprocess. Het laatste is aannemelijker: niet alle keuzes worden tegelijk gemaakt; daarnaast worden sommige keuzes alleen impliciet genomen. Dan is dit niet tot een bepaald moment terug te leiden.

Bovenstaande betekent dat het in sommige gevallen lastig kan zijn om te achterhalen welke keuze gemaakt is. Uit de opstelling van de gemeente en de inzet van het gemeentelijk instrumentarium blijkt echter wel voor welke rol is gekozen. Daarom wordt in de volgende paragraaf een toelichting gegeven op het instrumentarium, zowel publiek- als privaatrechtelijk, dat de gemeente tot haar beschikking heeft, zodat de analyse van de regierol daadwerkelijk uitgevoerd kan worden.

2.4 Gemeentelijk instrumentarium ten behoeve van gebiedsontwikkeling

De gemeente heeft diverse instrumenten tot haar beschikking om haar doelstellingen in een gebiedsontwikkeling te realiseren. Daarbij is er onderscheid tussen publiek- en privaatrechtelijke instrumenten. Onderstaand worden deze benoemd en kort beschreven en wordt er aandacht besteed aan de zogenaamde doorkruisingsleer en wat dat betekent voor de inzet van het instrumentarium. In verband met het belang van verevening zal specifiek aandacht worden bestaan aan het vraagstuk kostenverhaal. Daarna zal beschreven worden welke instrumenten bij welke regierol passen of karakteristiek zijn voor een regierol. (bron: syllabus MCD). Daarbij moet worden opgemerkt dat genoemde instrumenten elkaar niet uitsluiten in een gebiedsontwikkeling en dat niet alle genoemde instrumenten dezelfde status hebben. Uitgangspunt bij het al dan niet vermelden van een instrument is de waarde die het kan hebben voor de identificatie van een regierol. Uiteraard is het goed mogelijk dat in een project een andere naam voor een hier genoemd instrument gehanteerd wordt. Bij de case studies zal zoveel mogelijk op onderstaande namen worden aangesloten

2.4.1 Publiekrechtelijk instrumentarium

Bestemmingsplan

Op basis van de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) beschikt de gemeente over twee instrumenten: het bestemmingsplan en de artikel 19-procedure. Het bestemmingsplan geeft de gewenste ruimtelijke en functionele ontwikkeling van een gebied weer en is voor burger en overheid bindend. Met het bestemmingsplan kunnen bepaalde ontwikkelingen dus mogelijk of juist onmogelijk worden gemaakt.

Artikel 19-procedure

Afwijken van het bestemmingsplan kan door inzet van een artikel 19 procedure, waarmee, met een goede ruimtelijke onderbouwing, vrijstelling van het bestemmingsplan verleend kan worden. Inmiddels is er een nieuwe artikel 19 procedure, ook wel zelfstandige projectprocedure genoemd, die meer relatie legt met het strategische ruimtelijke beleid dan met het bestemmingsplan.

Onteigening

De onteigeningswet heeft haar grondslag in de Grondwet. Titel IV van deze wet gaat over onteigening in het kader van de ruimtelijke ontwikkeling en de volkshuisvesting. Voorwaarden voor inzet zijn het publiek belang, noodzaak en urgentie. De belangrijkste onteigeningsgronden zijn de bestemmingsplan- en bouwplanonteigening.

Wet voorkeursrecht gemeenten (WVG)

Vestiging van het voorkeursrecht op basis van de WVG op een perceel houdt in dat de eigenaar, bij verkoop, verplicht is eerst de gemeente de gelegenheid te geven het perceel aan te kopen. De geldigheidsduur hiervan varieert van maximaal 2 jaar en 8 weken (zonder structuurplan) tot onbeperkt (op basis van bestemmingsplan). Na vestiging van het voorkeursrecht kan een eigenaar wel zelf overgaan tot de realisatie van de bestemming, zoals opgenomen in het bestemmingsplan.

Ruimtelijke Visie

In veel voorkomende gevallen stelt een gemeente geen bestemmingsplan op om de gewenste ontwikkeling van een gebied vast te leggen, maar stelt zij een ruimtelijke visie op. Deze visie biedt marktpartijen houvast omtrent de ontwikkelingen die de gemeente mogelijk wil maken, maar geeft geen bouwtitel. De visie biedt dan de basis voor de ruimtelijke onderbouwing ten behoeve van artikel 19 procedures.

Programma van Eisen (PvE) / Nota van Uitgangspunten (NvU)

Dit instrument bevat de gemeentelijke eisen, randvoorwaarden en wensen ten aanzien van een project en wordt ook vaak ingezet als ruimtelijke onderbouwing voor een artikel 19 procedure. Dit instrument komt voor bij private grondexploitaties, waar dit instrument een sterk publiekrechtelijk karakter heeft, maar ook bij publieke grondexploitaties, in welk geval er ook privaatrechtelijke zaken in worden geregeld (zie onder). Zowel de visie als de Nota van Uitgangspunten zijn niet wettelijk verankerd.

2.4.2 Privaatrechtelijk instrumentarium

Gronduitgifte

Bij verkoop van grond aan een marktpartij wordt een uitgifte-overeenkomst opgesteld. Deze bevat de gemeentelijke voorwaarden waaronder exploitatie plaats mag vinden en de vergoeding die hier tegenover staat. Uitgifte plaats vindt in erfpacht of in koop.

Kostenverhaal / exploitatieverordening

Kostenverhaal behelst het verhalen van kosten of het verkrijgen van opbrengsten die het gevolg zijn van activiteiten door de overheid. Voorbeelden zijn de aanleg van voorzieningen of de waardestijging door wijziging van het bestemmingsplan.

Op basis van de exploitatieverordening kan een exploitatie-overeenkomst worden gesloten met de eigenaar van de grond. Dit gebeurt op vrijwillige basis. Dit zal dus alleen gebeuren als de grondeigenaar de gemeente nodig heeft. Uit jurisprudentie blijkt welke kosten wel en niet verhaald kunnen worden.

Baatbelasting

Inzet van dit middel is mogelijk als er geen kostenverhaal heeft plaatsgevonden via gemeentelijke gronduitgifte of een exploitatie-overeenkomst. Middels een bekostigingsbesluit wijst de gemeente een gebied aan waarbinnen de partijen baat hebben bij voorzieningen getroffen door de overheid. De belasting wordt omgeslagen over alle eigenaren (geen uitzonderingen mogelijk). In de praktijk blijkt de baatbelasting een lastig inzetbaar middel met een laag rendement, met name bij gebiedsontwikkeling.

Naast genoemde vormen van kostenverhaal komen er allerlei soorten overeenkomsten voor. Hobma (2004) heeft aan dat gemeenten privaatrechtelijke overeenkomsten mogen sluiten en vennootschappen mogen oprichten. Een belangrijke beperking ligt in de eerder genoemde doorkruisingsleer. Veel voorkomende voorbeelden van privaatrechtelijke overeenkomsten zijn de intentie-overeenkomst en de samenwerkingsovereenkomst. In de praktijk kan de naamgeving hiervan variëren.

Intentie-overeenkomst

Een intentie-overeenkomst is een inspanningsverplichting voor twee of meer partijen, waarin zij de (gemeenschappelijke) doelen van een gebiedsontwikkeling opnemen en op welke wijze zij zullen trachten deze te verwezenlijken. Een intentie-overeenkomst is vaak een opstap naar een samenwerkingsovereenkomst en is niet afrekenbaar.

Samenwerkingsovereenkomst

Een samenwerkingsovereenkomst heeft een bindender karakter en geeft aan hoe partijen risico, opbrengsten en verantwoordelijkheden (ver)delen, omgaan met hun instrumentarium en waarin zij zich verbinden aan een bepaald stedenbouwkundig model (masterplan). Onderdeel of uitwerking van een samenwerkingsovereenkomst kan een bestemmingsplanovereenkomst zijn, waarin partijen afspraken maken over de inhoud van een te maken bestemmingsplan.

Een bestemmingsplanovereenkomst is een vorm van een bevoegdhedenovereenkomst, waarin de gemeente zichzelf beperkingen oplegt in het gebruik van haar publiekrechtelijke bevoegdheden (Hobma, 2004).

Concessie-overeenkomst

Een concessie-overeenkomst is een overeenkomst die typisch voorkomt bij het concessiemodel. Deze overeenkomst bevat de overdracht van de gronden die bestemd zijn voor het realiseren van het bouwprogramma van de gemeente aan de marktpartij. De overige gronden worden in gebruik gegeven. De overeenkomst gaat verder in op de inrichting van het openbare gebied en realisatie van openbare voorzieningen, fasering, etc.

2.5 Koppeling van het instrumentarium en de regierol

Nu de instrumenten en de regierollen beschreven zijn, kunnen deze aan elkaar gekoppeld worden. Dat betekent dat per regierol in onderstaande tabel is aangegeven welke instrumenten voor kunnen komen. Daarbij is onderscheid gemaakt: sommige instrumenten zullen altijd ingezet worden bij een bepaalde regierol (1), andere instrumenten kunnen ingezet worden (2), soms sluit het ene instrument het andere uit (3) (als het vigerende bestemmingsplan de gewenste ontwikkeling toelaat, dan zal er geen artikel 19 procedure gevolgd worden), en tenslotte zijn er instrumenten die niet voor kunnen komen (4). Deze laatste categorie kan van waarde zijn om bepaalde regierollen uit te sluiten. Als een cel blanco is, dan kan dat instrument bij die regierol ingezet worden, maar is dat niet typisch voor die rol.

	A. Passief sturend in publieke exploitatie	B / F. Passief sturend of gezaamenlijk in concessiemodel	C. Passief sturend in private exploitatie	D / I. Actief in bouwclaimmodel	E / J. Actief in PPS	G. Actief gezaamenlijk in private exploitatie	H. Actief solistisch in publieke exploitatie
Bestemmingsplan	3	3	3	3	3	3	3
Artikel 19 procedure(s)	3	3	3	3	3	3	3
Onteigeningswet		2	4			4	2
WVG		2	4			4	2
Visie	2					2	1/2
NvU/PvE	2		2			2	
Gronduitgifte	1	1	4	1		4	1
Exploitatie-verordening			2			2	4
Baatbelasting			2			2	4
Intentie-overeenkomst				1	1	2	
Samenwerkingsovereenkomst					1		4
Concessie-overeenkomst	4	1	4	4	4	4	4

1 = komt voor

2 = komt soms voor

3 = één van de genoemde komt voor

4 = komt niet voor

Uit bovenstaande blijkt dat toepassing van bestemmingsplan of artikel 19 procedure op zich geen onderscheidend karakter heeft. Desalniettemin is de wijze van toepassing wel van belang: is het gebruikt om een ontwikkeling mogelijk of juist onmogelijk te maken? Ook kan een ontwikkeling op een andere locatie onmogelijk gemaakt worden juist om een andere locatie tot ontwikkeling te brengen (Needham, 2004).

Hoofdstuk 3 Case studies

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft het empirisch onderzoek. Paragraaf 3.1 behandelt de selectiecriteria, aan de hand waarvan de cases zijn geselecteerd. In de paragrafen daarna wordt de focus van het onderzoek naar de cases toegelicht en wordt aangegeven op welke wijze de cases beschreven zullen worden. Het is zaak hier enige uniformiteit in aan te brengen om een analyse van overeenkomsten en verschillen te vergemakkelijken. Vanaf paragraaf 3.5 volgt de beschrijving van de cases.

3.2 Selectiecriteria

De voorgaande paragrafen bieden het kader op basis waarvan projecten of processen van gebiedsontwikkeling kunnen worden geanalyseerd op rol en het keuzeprocess. Bij de selectie van de case studies zullen de volgende criteria gehanteerd worden:

1. Realisatie van een gevarieerd programma. De case dient in principe geen monofunctioneel programma te betreffen. Het programma kan bijvoorbeeld woningbouw (in verschillende categorieën), zakelijke dienstverlening, detailhandel, maatschappelijke voorzieningen en openbare ruimte bevatten. Dit criterium wordt gesteld om de cases een minimale mate van complexiteit te geven. Hierdoor is de rolkeuze niet te voor de hand liggend en kunnen uit de case study waardevolle conclusies worden getrokken;
2. Er is sprake van gemengd grondbezit: niet alle grond is in eigendom bij de gemeente of een ontwikkelaar. Ook hierachter schuilt het principe van de complexiteit; in deze gevallen zijn publieke dan wel private exploitatie dermate voor de hand liggend, dat onderzoek van dergelijke cases weinig toegevoegde waarde zullen hebben;
3. Het project of proces moet zich minimaal in de ontwerp- of voorbereidingsfase, conform de systematiek van Twijnstra Gudde, bevinden. In de fasen hiervoor vindt de definitie van het project plaats, op basis waarvan de rolkeuze gemaakt wordt. Pas in de latere fasen kan geconstateerd worden welke rol is gekozen en welke normatieve rol uit de literatuur voortkomt;
4. Tenslotte is de periode waarin het project of proces speelt van belang: gezien de ontwikkelingen in de rol van de gemeente, zoals geschetst in paragraaf 2.1, heeft het de voorkeur zo recent mogelijke projecten te selecteren. Gebiedsontwikkeling blijkt echter een lange looptijd te hebben: vijf tot tien jaar is niet ongebruikelijk voor een complex project. Daarom wordt hier als criterium genomen dat de rolkeuze minimaal in de tweede helft van de jaren '90 van de vorige eeuw heeft plaatsgevonden.

5. Het aantal cases is ook relevant. Voor dit onderzoek geldt: hoe meer, hoe beter. Uiteraard geldt er in tijd een beperking ten aanzien van het aantal te onderzoeken cases. In het vorige hoofdstuk zijn tien consistente rollen benoemd. Omdat vooraf nog onbekend is welke rol is gekozen en de gekozen rol als criterium te nemen, is het niet realistisch een aantal cases te nemen waarbij iedere rol aan bod komt; dit staat nog los van het feit dat de mogelijkheid bestaat dat sommige rollen, die in de theorie beschreven zijn, in de praktijk geheel niet voorkomen. De scope van het onderzoek dient zich dus te beperken tot de analyse van minder dan de genoemde tien rollen. In dit onderzoek is daarom gekozen voor de analyse van zes cases studies. De verwachting is dat hiermee voldoende verschillende rollen aan de orde komen om zinvolle conclusies te kunnen trekken over de rolkeuze.
6. Het laatste criterium is een pragmatisch criterium: de cases zijn niet aselekt gekozen, maar betreffen cases die ik zelf direct of indirect in mijn adviespraktijk ben tegengekomen.

Dit brengt als risico met zich mee dat de informatie niet onbevooroordeeld is: verschillende partijen zullen anders naar een project kijken. De objectieve informatie is uiteraard cruciaal en voldoende om de gekozen rol te bepalen; de argumenten voor de rolkeuze en de discussie die hier wellicht over gevoerd is, zal wellicht subjectiever zijn. Omdat deze informatie van groot belang is, zal deze wel worden weergegeven. In sommige gevallen kan expliciet worden weergegeven dat de informatie slechts van één partij afkomstig is en wellicht gekleurd.

Aan de hand van bovenstaande selectiecriteria zijn de volgende cases geselecteerd:

1. Winkelcentrum Smaragdplein, Utrecht
2. De Laares, Enschede
3. De Poptahof, Delft,
4. Zuidwestkwadrant Osdorp, Amsterdam
5. De Galgenwaard, Utrecht
6. Stationskwartier, Breda

3.3 Focus

Bij de analyse van de cases zal de focus liggen op de rolkeuze: zowel de daadwerkelijk gekozen rol als de rol die de theorie voorschrijft. Om deze te kunnen identificeren zullen de verschillende factoren en variabelen, zoals die in het vorige hoofdstuk zijn benoemd, worden bekeken: grondpositie, proces of project, gemeentelijke competenties, gewenste zeggenschap, risicoprofiel en noodzaak tot verevening.

Daarnaast zal het ingezette instrumentarium bekeken worden. De instrumenten zijn met name indicatief om het grondexploitatiemodel en de vorm van samenwerking te kunnen benoemen.

3.4 Opbouw cases

Bij de analyse van de case studies zullen de volgende onderdelen aan bod komen:

1. Globale omschrijving project / proces

Hier wordt een beschrijving van het project / proces gegeven: welke locatie betreft, welke partijen spelen een rol, wat is er tot op heden in het project gebeurd en wat is de huidige stand van zaken. Bij de beschrijving zal tevens aangegeven worden welke instrumenten de gemeente heeft gebruikt.

Verder worden het programma en de functies toegelicht en in welke periode het project speelt.

2. Beschrijving keuzefactoren en variabelen

Hier wordt ingegaan op de verschillende grondposities en zal, indien mogelijk, aandacht worden besteed aan de beschikbare gemeentelijke competenties, voorzover die betrekking hebben op gebiedsontwikkeling. Dit zal met name betrekking hebben op eventuele cases in kleinere gemeenten: deze zullen minder ervaring hebben met gebiedsontwikkeling en de hiervoor vereiste competenties wellicht niet in huis hebben. Het is heel goed mogelijk dat deze extern worden ingehuurd. Grotere gemeenten hebben vaak meer ervaring met complexe projecten en hebben dikwijls een gemeentelijke dienst of afdeling die hiervoor verantwoordelijk is. Kortom, dit onderwerp zal met name aandacht krijgen als hier direct aanleiding voor is.

Daarnaast zal de gemeentelijke wens (of eis) tot zeggenschap hier aan de orde komen. Deze heeft met name betrekking op die onderdelen van het programma van een gebiedsontwikkeling waarvoor de gemeente verantwoordelijk is. Vaak zijn dit ook de onrendabele onderdelen, zoals openbare ruimte, maatschappelijke voorzieningen, etc. De gemeente zal de zeggenschap hierover willen behouden, om de kwaliteit van deze voorzieningen te kunnen garanderen.

De planning, bijvoorbeeld in relatie tot andere projecten in de gemeente, is een ander onderdeel waarvoor er wens tot veel zeggenschap kan bestaan. De wens tot zeggenschap brengt vaak risico's met zich mee: door zelf verantwoordelijk te zijn voor onderdelen, draagt de gemeente het risico voor de uitvoering en de afzetbaarheid (bijv. van maatschappelijke voorzieningen).

Andere aspecten die hier aan de orde komen betreffen de wens of noodzaak tot verevening van kosten. In het geval van publieke exploitatie kan dit buitenplanse verevening betreffen (binnenplanse verevening wordt binnen de grondexploitatie georganiseerd). Bij private exploitatie bestaat de mogelijkheid dat onrendabele voorzieningen in het plangebied (gedeeltelijk) op de ontwikkelaar moeten worden afgewenteld.

3. Rol gemeente in theorie en praktijk

Op basis van de analyse die aan de hand van de hierboven vermelde aandachtspunten is gemaakt, kan de normatieve keuze uit de literatuur, zoals modelmatig weergegeven in hoofdstuk 3, beschreven worden.

Aan de hand van de beschrijvingen zoals opgesteld onder de eerste twee punten kan ook de rol die daadwerkelijk door de gemeente is ingenomen worden bepaald. Dan wordt tevens duidelijk of deze rol overeenkomt met de rol die uit de theorie voortkomt en zo nee, op welke punten deze afwijkt.

4. Analyse rolkeuze en consequenties

De interviews en naslag van projectdocumenten en besluitvorming kunnen inzicht verschaffen in de wijze waarop de gemeentelijke rol is gekozen. Hierover kunnen afspraken zijn gemaakt met de projectontwikkelaar(s), maar het kan ook zijn dat deze keuze intern gemeentelijk is gemaakt. Bij de analyse van het keuzeproces wordt gekeken op basis van welke argumenten de keuze is gemaakt en wat de overwegende argumenten daarbij waren. Indien de keuze routinematig is gemaakt, zal dit ook aangegeven worden. Analyse van het keuzeproces is dan uiteraard lastig.

In de gevallen waar de rolkeuze afwijkt van de keuze die het theoretische model voorschrijft zal aangegeven worden wat de consequenties van de afwijkende keuze zijn.

3.5 Winkelcentrum Smaragdplein, Utrecht

Globale omschrijving project / proces

In de Utrechtse wijk Hoograven, één van de Utrechtse achterstandswijken, ligt het winkelcentrum Smaragdplein, dat de functie van wijkwinkelcentrum heeft. Het winkelcentrum is gebouwd in de jaren '50 en was toe aan een revitalisatie. Om het functioneren van het winkelcentrum te verbeteren, is door de winkeliers een zogenaamd luifelplan opgesteld. Dit zou met name de uitstraling van het winkelbestand moeten verbeteren. Omdat hierover geen overeenstemming werd bereikt tussen gemeente en winkeliers, is aan BAM Vastgoed gevraagd een nieuw plan te ontwikkelen. Vanaf 1996 hebben gemeente en BAM Vastgoed afspraken gemaakt over de renovatie van de bestaande winkels en uitbreiding van het winkelcentrum met 3.500 m² BVO.

Het merendeel van het commerciële vastgoed is in eigendom bij een belegger, die ook het nieuw te realiseren vastgoed zal overnemen. De gemeente is verantwoordelijk voor de herinrichting van de openbare ruimte (voor eigen rekening en risico). Onderdeel van het plan is tevens sloop van de oude bibliotheek en bouw van een nieuwe bibliotheek op de tweede bouwlaag. Het nieuwe winkelcentrum is inmiddels opgeleverd (in 2004).

Beschrijving variabelen en keuzefactoren

Omdat het vastgoed in beheer was bij een belegger, heeft de ontwikkelaar met deze belegger de afspraak gemaakt dat in eerste instantie 2.500 m² gerealiseerd zal worden.

Pas na verhuur van 70% hiervan mag de ontwikkelaar de resterende 1.000 m² realiseren.

De openbare ruimte was in eigendom bij de gemeente. Een deel hiervan wordt uitgegeven aan de ontwikkelaar ten behoeve van de realisatie van de nieuwe winkels. De opbrengsten hiervan worden aangewend ten behoeve van de herinrichting van de openbare ruimte en dekking van andere kosten. Naast de grondopbrengsten was tevens een ISV-subsidie onderdeel van de grondexploitatie.

Behalve de bibliotheek die een functie heeft voor de wijken Hoograven en Tolsteeg zijn er geen bovenwijkse voorzieningen die gerealiseerd hoeven te worden vanuit het project. Belangrijk uitgangspunt is dat de grondexploitatie niet negatief is. De gemeente heeft op drie onderdelen behoefte aan zeggenschap:

- a. de verschijningsvorm van het commerciële vastgoed, zowel stedenbouwkundig als architectonisch;
- b. de nieuwbouw van de bibliotheek. Deze wordt door een gemeentelijke dienst geëxploiteerd en dient te voldoen aan de eisen die deze dienst er aan stelt;
- c. de inrichting van de openbare ruimte. Deze dient te voldoen aan de eisen die de gemeente hieraan stelt.

Er is geen sprake van verevening van kosten buiten het project.

Rol gemeente in theorie en praktijk

De gemeente heeft voldoende grond in eigendom en kan dus op basis van gewenste zeggenschap en risico kiezen voor een model. Hierboven zijn de drie onderdelen genoemd waarop de gemeente zeggenschap wil hebben. De verschijningsvorm van het vastgoed kan gestuurd worden in de benodigde artikel 19 procedure: deze biedt voldoende mogelijkheden om eisen te stellen. De bibliotheek wordt gerealiseerd bovenop het commerciële vastgoed en kan middels een Programma van Eisen gerealiseerd worden. Dit ligt meer in de rede dan realisatie in direct opdrachtgeverschap van de gemeente, vanwege de bouwtechnische verwevenheid. De openbare ruimte kan door de gemeente zelf worden aangelegd, of dit kan aan de ontwikkelaar worden gelaten, eveneens via een Programma van Eisen. In dat geval kan de openbare ruimte na oplevering overgedragen worden aan de gemeente.

De openbare ruimte is dus met name de doorslaggevende factor: wil de gemeente hiervoor zelf opdrachtgever zijn, dan wil zij het risico van de uitvoering niet en laat zij dit aan de projectontwikkelaar. Omdat de uitvoering hiervan niet complex is en afstemming met de realisatie van het vastgoed van groot belang is, ligt het voor de hand de uitvoering hiervan door de ontwikkelaar te laten gebeuren. De gemeente draagt dan ook geen (financieel) risico in de uitvoering. Dit komt overeen met model B: concessiemodel met passieve sturing.

De werkelijke situatie is anders geweest: de gemeente heeft een grondexploitatie geopend en zelf de herinrichting van de openbare ruimte ter hand genomen, gefinancierd met de gronduitgifte. De volgende instrumenten zijn ingezet om het plan te realiseren:

- **Startnotitie**
De startnotitie is het eerste bestuurlijke besluit van de gemeente. Hierin geeft het college van B&W aan dat zij mee wil werken aan het initiatief en stelt zij middelen beschikbaar voor de planvorming.
- **Planidentificatie**
Dit is het lokale equivalent van een Nota van Uitgangspunten. De planidentificatie beschrijft de gemeentelijke eisen en wensen ten aanzien van het project en de organisatievorm. Deze planidentificatie is vastgesteld door college van B&W van de gemeente Utrecht;
- **Intentie-overeenkomst**
Ten tijde van het opstellen van de planidentificatie is tevens een intentie-overeenkomst opgesteld met gemeente en BAM Vastgoed als partijen.
- **Stedenbouwkundig plan;**
Het stedenbouwkundig plan, vastgesteld door de gemeenteraad in 2000, geeft een beschrijving en onderbouwing van het plan, zowel het vastgoed als de openbare ruimte. In dit plan zijn de gemeentelijke eisen uitgewerkt in overleg met de ontwikkelaar en worden alle ruimtelijke en functionele aspecten beschreven.
- **Samenwerkingsovereenkomst**
De samenwerkingsovereenkomst bevat nadere financiële afspraken, de planning, inhoudelijke aspecten (het stedenbouwkundig plan wordt als kader gesteld).
- **Gronduitgifte**
De grond ten behoeve van het nieuwe vastgoed is uitgegeven aan de projectontwikkelaar. De opbrengsten hiervan zijn via de grondexploitatie gebruikt voor het dekken van de gemeentelijke kosten in het project.
- **Artikel 19 – procedure**
Deze procedure is doorlopen omdat het bouwplan niet in het vigerende bestemmingsplan paste.

Op basis van de algemene informatie en het ingezette instrumentarium kan de rol van de gemeente het beste gekarakteriseerd worden als passief sturend in een publieke exploitatie (A.) Vanwege afstemming tussen openbare ruimte en realisatie van het vastgoed zijn diverse documenten opgesteld, zoals de intentie- en samenwerkingsovereenkomst.

Uit bovenstaande blijkt dat de rol van de gemeente niet geheel overeenkomt met de normatieve rol die de literatuur predikt: de gemeente heeft een grondexploitatie geopend en hier de diverse kosten uit gefinancierd. Dit betreft overigens de kosten gemoeid met de herinrichting van de openbare ruimte en plankosten; voor de realisatie van de bibliotheek is wel die rol gekozen die uit het theoretisch kader voortkomt.

Analyse rolkeuze en consequenties

Uit het dossier van de case blijkt dat, na eerdere schetsen en ideeën, de start van het project zoals dat uiteindelijk is uitgevoerd, in 1996 / 1997 heeft plaatsgevonden. Er is toen een zogenaamde startnotitie opgesteld, met daarna de planidentificatie, de intentie-overeenkomst en de samenwerkingsovereenkomst. In alle concepten van deze documenten is steeds genoemd dat de gemeente verantwoordelijk is voor de herinrichting van de openbare ruimte. De discussie over een ander model is nooit gevoerd. Hier concludeer ik dus dat de rol routinematig is gekozen.

Uiteraard is het interessant wat de consequenties zijn van het kiezen van een andere rol dan de literatuur predikt, voor wat betreft de realisatie van de herinrichting van de openbare ruimte. De complexiteit van deze activiteit is beperkt, en de inhoudelijke uitgangspunten komen voort uit het stedenbouwkundig plan, waarover overeenstemming bestaat. Het grootste risico betrof de bouw van de laatste 1.000 m² vastgoed: deze was afhankelijk van marktontwikkelingen. Indien deze niet gebouwd had kunnen worden, dan waren enerzijds de grondopbrengsten onvoldoende geweest om de openbare ruimte te herinrichten, en was er anderzijds meer openbare ruimte geweest (namelijk ruimte die in eerste instantie bebouwd zou zijn geweest), waar al helemaal geen dekking voor was geweest om de inrichting te kunnen financieren.

Per saldo heeft de gemeente Utrecht in dit project dus meer risico gelopen dan noodzakelijk: niet alleen heeft zij het risico van de grondexploitatie, met bijbehorend afzetrisico, genomen (hoewel dit risico middels de samenwerkingsovereenkomst beperkt was), maar ook is dit risico groter geworden door een factor die zij niet kon beïnvloeden, namelijk afspraken tussen de ontwikkelaar en de belegger over de afzetmogelijkheden van het commerciële vastgoed.

3.6 De Laares, Enschede

Globale omschrijving project / proces

De wijk Laares in Enschede kent het karakter van een Tuindorp en is gebouwd in de periode 1920 – 1930. De wijk heeft in totaal circa 850 woningen, destijds gebouwd voor met name de arbeiders in de textielindustrie. Veel woningen zijn eigendom van woningbouwcorporaties, maar langs een paar oude radialen in de wijk is veel particulier bezit. De wijk ligt tegen het stadscentrum aan.

In 1996 heeft de gemeente de Laares aangewezen als wijk waar extra inspanningen op sociaal en fysiek terrein nodig waren. In 1997 is het Leefbaarheidsplan de Laares opgesteld. Daarin zijn verschillende fysieke, economische en sociale projecten beschreven. Ter uitvoering van het Leefbaarheidsplan is een stedenbouwkundige visie opgesteld, als koers voor de ruimtelijke ontwikkelingen. Dat heeft in 2002 geleid tot een raadsbesluit dat de wijk geherstructureerd zal worden. De herstructurering zal plaatsvinden conform het beeldkwaliteitsplan van het bureau Bakker & Bleker.

Onderdeel van de stedenbouwkundige visie is de sloop van 400 woningen en de nieuwbouw van 460 woningen, in combinatie met bedrijfsruimten en detailhandel.

Hiermee wordt onder andere beoogd de verhouding huur / koop in de wijk van 65% / 35% te veranderen naar 35% / 65% in 2009. Ten behoeve van de geplande ontwikkelingen zullen diverse bedrijven aangekocht en verplaatst moeten worden.

Met drie (in eerste instantie vier, maar door fusie bleven er drie over) corporaties (Domijn, Ons Huis, en De Woonplaats), en drie bouwende ontwikkelaars (AM Wonen, Hegeman Bouw en Nijhuis Bouw) is een intentie-overeenkomst afgesloten om deze herstructureringsopgave te realiseren.

Daarna is er door de partijen een samenwerkingsovereenkomst opgesteld en is er een Wijkontwikkelingsmaatschappij opgericht (WOM). De gemeente maakt geen onderdeel uit van deze WOM. In de samenwerkingsovereenkomst zijn onder meer de volgende zaken opgenomen:

- dat de deelnemende partijen, exclusief de gemeente, gezamenlijk een grondexploitatie openen;
- ter afkoping van het risico draagt de gemeente een vast bedrag bij aan de grondexploitatie;
- welke partij welke grond en welk vastgoed inbrengt (en voor welk bedrag);
- het programma (type, grootte, huur / koop, stichtingskosten, huurniveau);
- dat de gemeente de resterende gronden zal verwerven en in zal brengen;
- raming van de kosten van de grondverwerving, herinrichting openbare ruimte en bouw- en woonrijp maken;
- de partijen richten een joint-venture op, in een CV/BV-constructie (de WOM);
- de gemeente start een traject van particuliere woningverbetering, ter verbetering van de kwaliteit van het particuliere bezit. Hiervoor zullen minimaal 120 woningen verbeterd moeten worden;
- De WOM is verantwoordelijk voor het opstellen en uitvoeren van alle plannen, de gemeente toetst deze. Alle openbare ruimte wordt opgeknapt; dit moet voldoen aan een streng Programma van Eisen van de gemeente. De openbare ruimte wordt na realisatie overgedragen aan de gemeente.

Op basis van deze overeenkomst en het beeldkwaliteitsplan heeft de WOM een stedenbouwkundig plan opgesteld. Dit is goedgekeurd door de gemeente. De gemeente heeft dit plan vertaald in een bestemmingsplan

Beschrijving variabelen en keuzefactoren

De gemeente is eigenaar van de openbare ruimte en heeft een aantal strategische verwervingen gedaan in het plangebied. De overige grond is in eigendom bij particulieren en de woningbouwcorporaties.

Er is geen sprake van buitenplanse verevening. De gemeente heeft daarom, naast de verschijningsvorm van de woningbouw en bedrijven in ruimtelijke zin, met name behoefte aan zeggenschap over de inrichting en kwaliteit van de openbare ruimte.

De verantwoordelijke gemeentelijke dienst, Dienst Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (DSOB), onderkende ten tijde van de start van het project dat de gemeente at de gemeente, en daarmee deze dienst, op het gebied van fysieke ontwikkeling te veel hooi op de vork had: naast de omvangrijke opgave voor Roombeek werd er gewerkt aan een nieuw winkelcentrum en wordt het muziekcentrum verdrievoudigd. Daarnaast waren er

diverse witte vlekken in de stad door het verdwijnen van de textielindustrie. Qua capaciteit, financiën en risico's kon de gemeente een dergelijke opgave er niet bij hebben. De gemeente zocht dus een realisatiemogelijkheid van het plan met een laag risicoprofiel.

Rol gemeente in theorie en praktijk

De gemeente heeft gedeeltelijk grondbezit. Het programma bevat woningbouw en andere commerciële functies, maar geen nieuwe maatschappelijke voorzieningen. De openbare ruimte is het enige onderdeel waar de gemeente in principe verantwoordelijk voor is. Dit is een relatief klein deel van de totale opgave; de behoefte aan zeggenschap is dus beperkt. Dit leidt tot een keuze voor een concessiemodel. Gezien de nog noodzakelijke grondverwerving komt dit overeen met model F: actief gezamenlijk in een concessiemodel.

In het project zijn de volgende instrumenten ingezet:

- bestemmingsplan en artikel 19 – procedure, in combinatie met een Algemene Verklaring van Geen Bezwaar van de provincie;
- Wet voorkeursrecht Gemeenten;
- Beeldkwaliteitsplan;
- Stedenbouwkundig plan;
- Grondexploitatie;
- Intentie-overeenkomst;
- Samenwerkingsovereenkomst;
- Onteigening (in gang gezet, niet daadwerkelijk gebruikt);
- Programma van Eisen.

De inzet van het instrumentarium laat zowel onderdelen van een publieke exploitatie als die van een PPS en een concessiemodel zien. Toch is hier geen sprake van de eerste twee: deze schijn ontstaat omdat de private partijen gezamenlijk een grondexploitatie voeren in een joint-venture. De gemeente maakt hier geen deel van uit. Er is derhalve geen sprake van een publiek-private samenwerking: de risico's worden niet gedeeld, maar verdeeld. De gemeente koopt deze zelfs af! In werkelijkheid is hier sprake van een concessiemodel de private partijen leggen de openbare ruimte aan, waarvan het ontwerp vooraf, op basis van een Programma van Eisen, getoetst is door de gemeente. De rolkeuze is te typeren als F: actief gezamenlijk in een concessiemodel en deze komt overeen met de theorie.

Analyse rolkeuze en consequenties

Hierboven is geconstateerd dat de rolkeuze van de gemeente overeenkomt met de keuze die op basis van het theoretisch model gemaakt zou moeten worden. Gezien de grote opgave op het gebied van ruimtelijke ontwikkelingen in de stad zocht de DSOB naar nieuwe organisatievormen om de gebiedsontwikkeling aan te pakken. Privatisatie en het verminderen van overheidsbemoedening waren daarbij belangrijke uitgangspunten. Op basis daarvan is het gekozen model ontwikkeld.

Hierbij zijn de volgende constatering op hun plaats:

- De behoefte van DSOB om, vanwege de hoge werk- en financiële druk, het project anders aan te pakken dan “gebruikelijk” heeft geleid tot een doordachte rolkeuze, die overeenkomt met het theoretische model;
- De intentie van de DSOB was een nieuw model te ontwikkelen en toe te passen in plaats van wat gebruikelijk in de gemeente Enschede gehanteerd werd. In dit geval is hier sprake van een complexe vorm van een concessiemodel: er wordt een CV/BV-constructie opgezet en de gemeente tekent wel de samenwerkingsovereenkomst, maar maakt geen deel uit van de WOM. Het gehanteerde concessiemodel is echter geen nieuw model.

Per saldo heeft de bewuste keuze van de gemeente en DSOB geleid tot een (theoretisch) optimale keuze. In de praktijk blijkt deze overigens goed uit te werken. De projectleider heeft aangegeven dat de volgende lessen zijn geleerd:

- Monitoren en bewaken kost meer tijd (en geld) dan gedacht. Dit is mede inherent aan het feit dat degenen die nu moeten toetsen, gewend zijn zelf te ontwerpen. Deze omwenteling kost veel tijd;
- Bewoners en belanghebbenden zullen altijd voor informatie en dergelijke de gemeente bellen, niet rechtstreeks de WOM. Het is dus belangrijk van tevoren een communicatiepunt op te zetten dat door iedereen als zodanig (h)erkend wordt.
- Het bouw- en woonrijpmaken door private partijen, c.q. de WOM, is een knelpunt gebleken, omdat hier ook publiekrechtelijke taken mee gemoeid zijn. De afstemming hiervan met de fysieke activiteiten is lastig gebleken.

Omdat de gemeente de rol heeft gekozen die uit de theorie voortkomt, is hier geen aanleiding om op de consequenties van de rolkeuze in te gaan.

3.7 De Poptahof, Delft

Globale omschrijving project / proces

De buurt de Poptahof is een naoorlogse wijk (gebouwd begin jaren '60) gelegen tegen het centrum van Delft. Er staan ruim 1.000 woningen, alle in de sociale huursector. De wijk heeft, ondanks de gunstige ligging, een slecht imago. Wegens de ontwikkelingen rondom de spoorzone in de Delft, waar onder andere grote infrastructurele ingrepen gepland zijn, krijgt de buurt in mentaal opzicht een andere positie binnen Delft. Voor het college van B&W is dit aanleiding om de buurt te herstructureren. De inzet hierbij is om in 15 jaar de buurt te vernieuwen. Deze vernieuwing betreft de renovatie van de acht hoogbouwflats in het plangebied en de sloop van ruim 200 woningen en nieuwbouw van 650 woningen, alsmede herinrichting van de openbare ruimte, uitbreiding van het winkelcentrum en sloop en nieuwbouw van een basisschool.

Van de 1.300 woningen die na afronding van de herstructurering in het plangebied staan, dient 60% in de categorie 'betaalbaar' te vallen en 40% in de categorie 'markt', alle conform het TeWoon-systeem dat de corporatie Woonbron hanteert (hiervan zijn vier varianten: (blijven) huren, Huurvast (5 of 10 jaar huren zonder huurverhoging), Koopgarant, voorheen MGE, (met 25% korting en winst- en verliesdeling) en Koopcomfort (vrije verkoop met onderhoudsarrangement en terugkooprecht).

De woningen zijn eigendom van Woonbron Delft (voorheen Delft Wonen). Deze corporatie heeft tevens een deel van de openbare ruimte in eigendom. Het merendeel van de openbare ruimte resteert bij de gemeente Delft. Aan de rand van het gebied ligt een winkelcentrum, in eigendom bij Van der Vorm Vastgoed, die tevens eigenaar is van de kantoorstoren Torenhove.

In de initiatieffase hebben de drie partijen overleg gevoerd zonder formele samenwerking en is er een visie op de buurt gevormd. Vervolgens zijn de gemeente en de corporatie gezamenlijk opdrachtgever geweest voor het opstellen van een Masterplan, dat in april 2003 is vastgesteld. Dit betreft een stedenbouwkundig plan met strategisch toekomstbeeld. Het vormt de basis voor een bestemmingsplan in de vorm van een globaal eindplan, op te stellen door de gemeente. Tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt, om de uitvoering mogelijk te maken, met artikel 19 procedures gewerkt.

In 2004 is een grondexploitatie maatschappij opgericht. Deze is vanaf begin 2005 operationeel. De gekozen organisatievorm hierbij is overigens een stichting: gezien de verwachte negatieve grondexploitatie is er geen winstoogmerk. Daarmee kende dit model diverse juridische voordelen. Van der Vorm Vastgoed neemt hier geen deel aan; de beleggings- en ontwikkelingstak zijn inmiddels gesplitst en de beleggingspoot, eigenaar van het winkelcentrum, wilde wel het winkelcentrum uitbreiden, maar niet deelnemen aan de GEM. Tussen de GEM en Van der Vorm is een intentie-overeenkomst opgesteld om de verschillende bouwplannen af te stemmen, zowel qua inhoud als qua planning.

Beschrijving variabelen en keuzefactoren

Gezien de gewenste herpositionering betreft het project meer dan alleen de herstructurering van de Poptahof: de relatie tussen wijk en stad is erg belangrijk; na afronding moet de Poptahof een positieve uitstraling op Delft hebben. Hiermee is het een strategisch stedelijk project. De gewenste zeggenschap van de gemeente betreft met name de openbare ruimte en de buitenplanse verevening. Gezien de veelheid aan projecten in Delft is bovendien een beperkt risicoprofiel wenselijk.

Omdat Van der Vorm Vastgoed niet deelnam in de GEM ontstond een probleem omdat de grondopbrengsten van de uitbreiding van het winkelcentrum nodig waren om onrendabele planonderdelen te realiseren. In de samenwerkingsovereenkomst konden hierover geen afspraken worden gemaakt. Daarom is in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen dat de gemeente verantwoordelijk was om deze grondopbrengsten te genereren. De gemeente is erin geslaagd hierover bindende afspraken te maken met de belegger, buiten de samenwerkingsovereenkomst om.

In de grondexploitatie is tevens opgenomen dat vanuit het project een bijdrage moet worden geleverd aan de hoofdinfrastructuur buiten het project ter verbetering van de ontsluiting van de wijk. De gemeente is verantwoordelijk voor de aanleg van deze infrastructuur.

Gemeentelijke competenties

Voor de gemeente Delft is dit het eerste grootschalige herstructureringsproject; tot dusverre betroffen alle grote woningbouwprojecten uitleglocaties. Binnen de gemeente is weinig ervaring met en kennis van het uitvoeren van herstructureringsprojecten. De gemeente is bovendien nog niet geheel gewend aan de zelfstandige rol van woningbouwcorporaties en gaat in projecten over het algemeen uit van publieke sturing. Binnen het ambtelijk apparaat bestaat weerstand tegen de grote rol die de corporatie speelt en tegen het mede risico dragen door de gemeente in dit project.

Een bijkomende complicatie betreft het feit dat een nieuwe, ambitieuze portefeuillehouder veel projecten op heeft gestart. Er is onvoldoende capaciteit om deze projecten alle uit te voeren.

Rol gemeente in theorie en praktijk

Uit bovenstaande beschrijving en het toegepaste instrumentarium is volstrekt helder dat hier is gekozen voor een PPS-model..

Gezien de gemengde grondposities hebben partijen elkaar hard nodig: daarom kan de rol het beste worden getypeerd als actief gezamenlijk (model E). Gezien de looptijd van de gebiedsontwikkeling en de onzekerheden met betrekking tot de grondexploitatie heeft deze ontwikkeling de meeste kenmerken van een proces. Overigens betreft dit slechts de samenwerking met de corporatie;

De uitbreiding van het winkelcentrum kent de vorm van een publieke grondexploitatie (model A; passief sturend in een project). De gemeente liep hier het risico van de grondexploitatie. Dit risico heeft ook zijn weerslag op de grondexploitatie van de joint-venture: de grondopbrengsten van de publieke exploitatie waren benodigd voor de gemeenschappelijke grondexploitatie. Hier zijn dus duidelijk twee modellen naast elkaar te zien, als gevolg van de afwijkende voorkeuren van de eigenaar van het vastgoed.

De keuze voor een joint-venture met de corporaties is conform het model: er is een uitgangssituatie met gemengd grondeigendom. De noodzakelijke buitenplanse vereveningen maken de wens tot zeggenschap groot en door middel van een PPS-constructie kan het risico voor de gemeente beperkt worden. Overigens zou een concessiemodel (model F) in dit geval ook tot de mogelijkheden behoren: de bijdrage van het commerciële vastgoed en de bijdrage aan de hoofdinfrastructuur kunnen eenvoudig gekwantificeerd worden en betrokken worden bij de exploitatie. Gezien de looptijd van de gebiedsontwikkeling ligt de joint-venture echter meer voor de hand.

Aangaande de keuze voor een publieke grondexploitatie voor de uitbreiding van het winkelcentrum, moet gesteld worden dat dit buiten de gemeente bepaald is: omdat de grondopbrengsten een voorwaarde waren voor de overige ontwikkelingen en de externe partij niet wilde participeren in de joint-venture, wat theoretisch wel de voorkeur had om het risico te beperken, ligt de keuze voor model A voor de hand.

Analyse rolkeuze en consequenties

Op basis van informatie van de projectleider van de corporatie blijkt dat in eerste instantie de gemeente voorstander was van een publieke grondexploitatie. Pas na besef van het risico dat dit model in zich kan dragen, ontstond de behoefte het risico af te wentelen op de corporatie. Op dat moment ontstond een omslag in het onderhandelingsproces en werd voorgesteld om een concessiemodel te hanteren. Op basis van overleg tussen de corporatie en de gemeente is gekozen voor een joint-venture. Doorslaggevend hierbij was het feit dat dit een langdurig herstructureringsproject betreft waar de partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor zijn. Daarbij is er meer flexibiliteit om met alle onzekerheden om te gaan. Immers, als één partij verantwoordelijk is voor de uitvoering, dan zal de andere deze steeds houden aan de vooraf gestelde kaders. Dat kan tot veel extra onderhandeling leiden.

Bijkomend voordeel van deze vorm is dat de GEM Poptahof een zelfstandige organisatie is op enige afstand van de 'moederbedrijven'. Hierdoor ontstaat minder directe bemoeienis en meer flexibiliteit en blijft de aansturing beperkt tot sturing op hoofdlijnen door het gemeentebestuur.

Omdat de gemeente de rol heeft gekozen die uit de theorie voortkomt, is ook hier geen aanleiding om op de consequenties van de rolkeuze in te gaan.

3.8 Zuidwest Kwadrant Osdorp, Amsterdam

Globale omschrijving project / proces

Dit project betreft de herstructurering van woningen in het stadsdeel Osdorp. In het projectgebied, het zuidwest kwadrant, staan ca. 2.800 woningen. Hiervan wordt ruim de helft gesloopt (1.450 woningen), en er worden bijna 2.400 nieuwe woningen gebouwd. Overige voorzieningen betreffen een wijkpark en diverse commerciële en niet-commerciële voorzieningen. Als resultaat van de herstructurering zal de gemiddelde woningoppervlakte toenemen en zal het aandeel sociale huurwoningen afnemen van 88% naar 26%. Het aandeel koopwoningen in de beginsituatie bedraagt 3%.

In 1994 is een samenwerkingsovereenkomst afgesloten tussen de gemeente Amsterdam (waarbij het stadsdeel namens de gemeente handelt) en de actieve corporaties in het plangebied, waarna in 1995 een samenwerkingsovereenkomst is opgesteld en ondertekend. Uitgangspunt was toen nog dat er met name woningen gerenoveerd zouden worden en slechts een klein deel gesloopt. Toen deze aanpak financieel niet haalbaar bleek, hebben partijen in 2000 een financieel convenant gesloten, waarin het nieuwe programma is opgenomen en afspraken over subsidies, grondprijzen, inbrengwaarden, etc. zijn vastgelegd.

Beschrijving variabelen en keuzefactoren

De woningen zijn eigendom van 6 corporaties (AWV, Eigen Haard, Het Oosten, Patrimonium, P.W.V. en Zomers Buiten). Alle gronden zijn in erfpacht uitgegeven. Bij de herstructurering brengen de corporaties de grond in bij de gemeente, die de gronden vervolgens opnieuw in erfpacht uitgeeft. Dit is het (Amsterdamse) model van de retourprocedure, waarbij de corporaties hun bezit tegen historische boekwaarde inleveren bij de gemeente. De gemeente geeft deze vervolgens marktconform uit. De corporatie krijgt het ontwikkelrecht, maar er zijn geen afnameverplichting en bouwplicht aan verbonden. Pas bij de onderhandelingen over de erfpachtaanbieding worden hier afspraken over gemaakt.

Belangrijkste aspecten waar de gemeente grip op wil hebben zijn het bouwproces in de tijd en de herinrichting en kwaliteit van de openbare ruimte.

Er is door gemeente en corporaties een projectorganisatie in het leven geroepen (zonder rechtspersoon), die verantwoordelijk is voor de coördinatie van het proces, de communicatie naar bewoners en omwonenden en herhuisvesting. Onder deze projectorganisatie functioneren planteamen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de (deel)projecten.

Het gehele programma kent een fors negatieve grondexploitatie (ca. € 25 miljoen). De gemeente voert deze grondexploitatie. Er is geen sprake van buitenplanse verevening. Binnenplanse verevening (niet-commerciële voorzieningen) gebeurt middels de grondexploitatie.

Rol gemeente in theorie en praktijk

Op basis van het gehanteerde model van de retourprocedure is de rol van de gemeente te kwalificeren als een bouwclaimmodel. Door de erfpachtsituatie heeft de gemeente de beschikking over alle gronden. De situatie wijkt dus af van volledig grondeigendom: alleen bij herontwikkeling zal de corporatie de grond inleveren bij de gemeente en later marktconform weer afnemen. Daarom is de gekozen rol te kwalificeren als actief gezamenlijk in een bouwclaimmodel (model D.)

In de ontwikkeling draagt alleen de gemeente het grondexploitatie-risico en het negatieve saldo van de grondexploitatie. In ruil daarvoor krijgt zij veel zeggenschap. De gewenste zeggenschap heeft echter betrekking op het tempo van de herstructurering en de openbare ruimte. Aan de retourprocedure zijn echter geen afnameverplichting en bouwplicht verbonden: de gemeente betaalt veel voor haar zeggenschap, maar krijgt op één van de onderdelen die voor haar van belang zijn, namelijk het tempo van de herstructurering, nauwelijks mogelijkheden tot beïnvloeding. Per deelproject moeten hierover afspraken worden gemaakt! In het deelproject Wolbrantskerkweg heeft dit geleid tot conflicten tussen het stadsdeel en de corporatie.

Kortom, de modelkeuze is ongelukkig te noemen: de retourprocedure is een vorm van het bouwclaimmodel die de gemeente weinig sturingsmogelijkheden en veel een hoog risicoprofiel geeft. Over het algemeen wordt in een bouwclaimmodel een afname- en bouwplicht opgenomen. De gemeente mist deze afspraken in de retourprocedure en

heeft deze niet aanvullend gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst. Als dit was gebeurd, dan waren de belangrijkste nadelen overkomen.

Dat neemt niet weg dat in dit project modelmatig gezien de keuze voor een joint-venture meer voor de hand liggend, conform de keuze bij de Poptahof (model E: actief gezamenlijk in een PPS). Gezien de looptijd van het proces en de complexiteit kan een aparte projectorganisatie met bevoegdheden waarschijnlijk beter sturen dan het samenwerkingsverband dat in dit project is opgericht. Dat kan ook conflicten tussen verschillende organisaties voorkomen.

Een deel van het risico van de grondexploitatie kan in een joint-venture gedeeld worden met de corporaties en het biedt een handvat voor afspraken over planning, iets dat over het algemeen in een bouwclaimmodel geregeld wordt maar in dit model niet gemist wordt. Daarnaast behoudt de gemeente genoeg zeggenschap en invloed over de planning en de herinrichting van de openbare ruimte. In de samenwerkingsovereenkomst kunnen hierover afspraken worden gemaakt.

Analyse rolkeuze en consequenties

Hierboven is geconstateerd dat de rolkeuze in dit project niet conform de literatuur is. Vanuit de theorie bestaat een voorkeur voor een joint venture, hoewel met het bouwclaimmodel (met sluitende afspraken) het gewenste resultaat bereikt kan worden. De gekozen retourprocedure heeft een groot manco, waar geen aanvullende afspraken over zijn gemaakt in bijvoorbeeld de samenwerkingsovereenkomst.

De keuze voor de retourprocedure is volkomen routinematig gemaakt: in Amsterdam was het beleid (de retourprocedure is inmiddels afgeschaft) om bij herstructureringsprojecten in erfpacht uitgegeven grond deze procedure toe te passen. Dezelfde procedure is eerder bij de stadsvernieuwing ook gehanteerd.

Het is geen toeval dat deze procedure is afgeschaft: hij blijkt niet goed toepasbaar op de complexe processen van binnenstedelijke herstructurering, zoals het Zuidwestkwadrant Osdorp.

De routinematige rolkeuze heeft negatieve consequenties gehad voor het project. Dat betreft ten eerste een financieel nadeel: omdat er geen afnameplicht was, heeft de gemeente in één deelproject de grond veel langer in eigendom gehad dan noodzakelijk. Verwervingskosten en de hiermee gepaard gaande rente zijn vaak een grote kostenpost in gebiedsontwikkeling. De tweede consequentie betreft het tempo; de gemeente achtte tempo juist van groot belang. Omdat de corporatie de grond niet hoefde af te nemen, was er ook geen direct belang of drijfveer om de bouw zo spoedig mogelijk te starten. Tenslotte heeft de relatie met de betreffende corporatie geleden onder het ontbreken van een helder afsprakenkader met verplichtingen wederzijds. Dat kan andere deelprojecten van de gebiedsontwikkeling ook schaden.

3.9 De Galgenwaard, Utrecht

Globale omschrijving project / proces

Dit project betreft de gebiedsontwikkeling rondom stadion de Galgenwaard in Utrecht. Dit stadion, inclusief commerciële voorzieningen, is eigendom van een stichting, waar de gemeente lid is van de VvE. De voetbalclub FC Utrecht huurt het stadion, voorzover het de voetbalgerelateerde voorzieningen betreft, van deze stichting. De exploitatie van het stadion drukte zodanig op de gemeentebegroting, dat de directeur van de Dienst Sport en Recreatie in 1995 de opdracht kreeg van het college te komen tot een betere exploitatie door herontwikkeling van het gebied. Uitgangspunt hierbij was dat dit door 'de markt' opgelost moest worden. Het mocht dan ook geen gemeentelijke middelen vergen. De gemeente was eigenaar van de grond rondom het stadion (openbare ruimte).

Na een prijsvraag werd met projectontwikkelaar Mabon B.V. een intentie-overeenkomst afgesloten om de herontwikkeling van het stadion en het omliggende gebied ter hand te nemen. De volgende stappen in dit proces waren het opstellen van een planidentificatie en een Stedenbouwkundig Programma van Eisen.

Wegens een voorgenomen studie van FC Utrecht naar de mogelijkheden van een nieuw stadion is de planvorming tijdelijk stopgezet. Door de voorgenomen sloop van sporthallen elders in de stad, is in die periode een haalbaarheidsstudie verricht naar de nieuwbouw van een sporthal op het oefenveld van FC Utrecht. Hoewel de uitkomst van dit onderzoek positief was, luidde het advies de bouw van de sporthallen mee te nemen in een integrale gebiedsontwikkeling, zodat een betere stedenbouwkundige en functionele inpassing mogelijk was.

Op dat moment had FC Utrecht besloten dat afgezien werd van de bouw van een nieuw stadion en sprak de wens uit het bestaande stadion fors uit te breiden. Daarmee werd het programma van het project, naast sporthal, openbare ruimte, kantoren en een woontoren met 83 appartementen in het dure segment, aangevuld met een uitbreiding van het stadion. De woontoren en kantoren waren noodzakelijk om de onrendabele investeringen te kunnen compenseren.

Een haalbaarheidsplan opgesteld in opdracht van FC Utrecht gaf aan dat dit haalbaar was; daarbij werd echter geen rekening gehouden met overige eigenaren en huurders en was de veronderstelling dat de gemeente de grond om niet zou overdragen. Daarnaast waren gemeentelijke en provinciale subsidies nodig om het plan te kunnen realiseren. Ondanks deze knelpunten zocht FC Utrecht een ontwikkelaar voor de realisatie van het plan.

Aan gemeentezijde werd inmiddels het opdrachtgeverschap overgedragen van de wijkmanager naar de directeur van het ontwikkelingsbedrijf. De achterliggende gedachten hierachter waren enerzijds dat het een stedelijk, en geen wijkproject betreft en anderzijds dat OGU ervan uitging opbrengsten te realiseren uit de bouw van 10.000 m² op deze plek, zoals ooit eerder aan de orde was geweest.

In 1998 stelde FC Utrecht een andere ontwikkelaar voor die de herontwikkeling ter hand moest nemen: de gelegenheidscombinatie Ontwikkelcombinatie Galgenwaard, OCG (een samenwerking van Fortis en Ballast Nedam). OCG kwam met een uitgewerkt plan dat sterk afweek van de gemeentelijke randvoorwaarden. Na een aantal intensieve sessies werd desondanks overeenstemming bereikt over het programma en de randvoorwaarden, waarbij de ontwikkelaar (de gelegenheidscombinatie Ontwikkelcombinatie Galgenwaard, OCG) de grondexploitatie en vastgoedexploitatie voert. Dit werd opgenomen in een nieuwe intentie-overeenkomst. Met DMO, de toekomstige eigenaar en exploitant van de sporthal, en FC Utrecht werden overeenkomsten over de afname van de sporthal en het stadion (OCG zou beiden verkopen).

Knelpunten in het plan betroffen op dat moment nog eisen ten aanzien van bepaalde milieu-aspecten en risico en veiligheid. Dit betrof met name de problematiek ten aanzien van de aan- en afvoer van risicosupporters. Omdat OCG te zeer probeerde alle risico's af te dekken, nog niet met overige eigenaren en verhuurders had gesproken en de knelpunten niet kon oplossen, hebben in eerste instantie DMO en FC Utrecht, en in tweede instantie ook het OGU, het vertrouwen in deze partij opgezegd.

In 1999 diende een nieuwe ontwikkelaar zich aan: Memid, de ontwikkelingstak van Midreth B.V., een familiebedrijf geleid door een voormalig keeper van FC Utrecht. Memid nam de verplichtingen van OCG over en ging voortvarend aan de slag. Dit was noodzakelijk wegens de haast met de bouw van de sporthal en de wens van FC Utrecht op korte termijn over een noordtribune te beschikken.

In 2000 werden een samenwerkingsovereenkomst, Integraal Programma van Eisen (Ipe) en mobiliteitsplan (van FC Utrecht) vastgesteld door de gemeenteraad. Uitgangspunt voor de samenwerkingsovereenkomst was dat de ontwikkelaar alles voor eigen rekening en risico ontwikkelt, met een afnameplicht voor DMO en FC Utrecht.

Daarmee was er vertrouwen dat de planvorming binnen de door de gemeente gestelde kaders uitgevoerd kon worden. Vanaf dat moment ging de planvorming hard en kon een bestemmingsplan worden opgesteld. Vooruitlopend daarop is een bouwvergunning aangevraagd voor de noordtribune, op basis van een artikel 19 procedure. Ook werd een oplossing voor de risicosupporters gevonden. Realisatie van de openbare ruimte vindt plaats volgens het vastgestelde beoordelingskader openbare ruimte: dit is een nauwkeurig Programma van Eisen voor de openbare ruimte, waaraan het definitief ontwerp wordt getoetst.

Inmiddels is het bestemmingsplan opgesteld en is de uitbreiding van het stadion klaar. De bouw van de kantoren en de woontoren moet nog starten, vanwege de tegenvallende marktomstandigheden voor deze functies. Tevens dient nog een publiek-private overeenkomst gesloten te worden over het beheer van de openbare ruimte: het afwerkingsniveau hiervan is hoger dan de gemeentelijke Dienst Stadsbeheer kan beheren en onderhouden. Hier wordt gedacht aan een Business Improvement District (BID)-constructie; hierover worden dan clausules opgenomen in koop- en huurcontracten.

Een knelpunt ontstond nog in het begin van 2005: FC Utrecht bleek in een financieel uiterst slechte situatie te verkeren. Er waren geen middelen om het stadion te kopen en een faillissement kon alleen worden afgewend als de gemeente het stadion zou kopen. De gemeente had hier zelf ook de middelen niet voor, maar kon ook FC Utrecht niet failliet laten gaan. Met Midreth B.V. is op dat moment afgesproken dat zij de noordtribune, die reeds verkocht was aan FC Utrecht, terug zou kopen en verhuren aan FC Utrecht. Ook voor Midreth was dit een grote financiële opgave, omdat er nog geen inkomsten uit de woningen kantoren beschikbaar waren. Daarom heeft de gemeente hiervoor een lening verstrekt aan Midreth. Op dit moment is Midreth nog eigenaar van het stadion en is op zoek naar een belegger,

Beschrijving variabelen en keuzefactoren

Uitgangspunt voor de gemeente in dit project waren de volgende zaken:

- risicomijdend; de markt diende het exploitatietekort van het stadion middels een gebiedsontwikkeling op te lossen;
- tijdige realisatie van de sporthal, conform de kwalitatieve eisen;
- een gebied met uitstraling en hoge kwaliteit realiseren, dus sturing op stedenbouwkundige randvoorwaarden en beoordelingskader openbare ruimte;
- veiligheid, zowel verkeersveiligheid als rondom het stadion in verband met de (risico-)supporters.

Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat de gemeente enerzijds zo min mogelijk risico wil dragen, maar een relatief grote wens tot zeggenschap heeft. Uit de theorie blijkt dat zich dat niet met elkaar verhoudt: meer zeggenschap brengt meer risico met zich mee. In het volgende wordt de gekozen rol van de gemeente verder geanalyseerd.

Rol gemeente in theorie en praktijk

De gemeente heeft in dit project voor een concessiemodel gekozen, en heeft zich hier, ondanks het grondeigendom, actief gezamenlijk opgesteld (model J.). In een concessiemodel met veel grondeigendom stelt het model een passieve sturing voor. De actieve rol in het project was enerzijds nodig om het project, dat politiek erg gevoelig lag en de nodige complicaties kende, mogelijk te maken en anderzijds vanwege de grote wens tot zeggenschap over de hoge kwaliteit van het gebied.

Op basis van het model komt overigens een andere keuze uit de bus: actief solistisch in een joint-venture zou meer voor de hand hebben gelegen. Immers, in een joint-venture kan de gemeente het risico delen en voldoende zeggenschap behouden. Gezien het grondeigendom ligt het actief solistische voor de hand. Qua kenmerken voldoet dit model meer aan de eisen vooraf die de gemeente heeft gesteld. Het blijkt echter dat het voorkomen van risico en gemeentelijke bijdragen een dermate grote rol heeft gespeeld dat voor een concessiemodel is gekozen. De verwachting is dat er aan zeggenschap ingeleverd wordt. Door de actieve opstelling van de gemeente en de goede relatie, gebaseerd op wederzijds vertrouwen, met Midreth B.V (Lenagh, 2004 (Evaluatieverslag)) is er een dermate situatie ontstaan dat de door de gemeente gewenste hoge kwaliteit in het project gerealiseerd kon worden, terwijl het financiële risico geheel bij de ontwikkelaar lag. Met een afwijkend model heeft de gemeente haar doelen bereikt!

Door het dreigende faillissement van FC Utrecht is de positie van de gemeente wel veranderd: zij heeft een lening verstrekt aan Midreth, die Midreth alleen af kan lossen door verkoop van het stadion dan wel door het aantrekken van de kantoren- en woningenmarkt. Het risicoprofiel van de gemeente is hierdoor aanzienlijk hoger geworden. Dit was uiteraard niet voorzien. Het besluit om de lening te verstrekken is echter niet gebaseerd op de kenmerken van de gebiedsontwikkeling, maar op stedelijke ambities van een hogere orde.

Analyse rolkeuze en consequenties

Ook hier wijkt de rolkeuze af van de normatieve uitkomst van het model. De rolkeuze is echter wel consistent met de vooraf door de gemeente geformuleerde randvoorwaarden; daarbij was de risicomijdendheid dermate doorslaggevend dat uiteindelijk voor een ander model is gekozen. Het is derhalve een prestatie te noemen dat de inhoudelijke uitgangspunten gerealiseerd zijn. Dit kan voor een groot deel op het conto van Midreth B.V. geschreven worden; deze partij is halverwege in het project ingestapt en heeft een groot risico voor zich genomen en de nek uitgestoken. Met andere woorden: de gemeente heeft het risico succesvol op de ontwikkelaar afgewenteld.

De keuze voor het concessiemodel komt van het Ontwikkelingsbedrijf: deze dienst werd opdrachtgever, maar wenste geen grondexploitatie te openen, uit angst voor een negatief resultaat en conform de oorspronkelijke uitgangspunten. Een concessiemodel lag daarom voor de hand. Er is derhalve een bewuste keuze gemaakt.

In dit opzicht is het niet opvallend dat OCG, in eerste instantie, probeerde het risico af te wentelen op de gemeente en FC Utrecht. Immers, zij zag zich gesteld voor dezelfde opgave, ook in een concessiemodel. Uiteindelijk is het vertrouwen in deze partij opgezegd. De afwijkende rolkeuze kan alleen met succes worden uitgevoerd als een andere partij meer risico wil nemen of genoeg neemt met minder zeggenschap.

De belangrijkste consequentie van de afwijkende rolkeuze is wellicht het tempo waarin de gebiedsontwikkeling tot stand is gekomen: bij een andere rolkeuze, waarin de gemeente meer risico had geaccepteerd, was met OCG wellicht een realisatie in een eerder stadium mogelijk geweest. Dat had als grootste voordeel gehad dat de afzetbaarheid van de dure appartementen beter was geweest vanwege de economische recessie vanaf circa 2002.

3.10 Stationskwartier, Breda

Globale omschrijving project / proces

Het stationskwartier Breda ligt in het gebied de Spoorzone en tegen het centrum van de stad aan. De spoorzone is het gebied waar zowel spoor als waterwegen bij elkaar komen en van oudsher een gebied met industrie en chemie, zoals onder andere de fabrieken van Hero, Van Nelle en CSM. Deze fabrieken, die veel milieuhinder opleveren, hebben in het verleden al afgebouwd en sommige zijn verhuisd. In plaats daarvan hebben diverse kleinere logistieke bedrijven zich hier gevestigd. Naast de bedrijvigheid is er woningbouw te vinden in de Spoorzone, met name uit de 19^e eeuw en de jaren '30 uit de 20^e eeuw.

In de jaren '90 heeft de gemeente een VINEX-taakstelling gekregen in de gemeente Prinsenbeek. Het was de bedoeling Breda en Prinsenbeek meer naar elkaar toe te laten groeien. Er werd echter besloten de HSL door deze twee gemeenten heen te laten lopen, die een forse barrièrewerking met zich meebrengt. Als gedeeltelijke tegenprestatie hiervoor wordt Breda middels een shuttle ontsloten op de HSL. Hiermee ontstaan uitstekende verbindingen naar de Randstad enerzijds en de Vlaamse Ruit anderzijds. Hiermee krijgt Breda, en het stationskwartier, een bijzonder strategische positie. Deze ontwikkelingen zijn aangegrepen om de Spoorzone en het Stationskwartier te herontwikkelen. Daarbij wordt voorrang gegeven aan het Stationskwartier en de oostzijde van de Spoorzone; herontwikkeling van deze gebieden moet in de periode tot 2015 plaatsvinden. De overige onderdelen zullen dan in de periode 2010 – 2025 herontwikkeld worden. Breda is op dat moment ook als zesde Nationale Sleutelproject (NSP) toegevoegd, waardoor er extra subsidies beschikbaar kwamen voor de herontwikkeling. Doel van de herontwikkeling is de realisatie van een integraal OV-Terminalcomplex, dat alle openbare en particuliere vervoersvormen op efficiënte wijze samenbrengt (persbericht gemeente Breda, 2005).

Voor de Spoorzone is een structuurvisie opgesteld. Hierin is ook, in globale termen, de gewenste ontwikkeling voor het Stationskwartier benoemd. De NS is eigenaar van het emplacement en de P+R-voorziening en is daarmee een logische partner voor de gemeente om het gebied te herontwikkelen. Daarbij moet rekening worden gehouden met de opsplitsing van de NS in taakorganisaties, zoals ProRail, en diverse commerciële organisaties, zoals NS Reizigers en NS Vastgoed.

In februari 2002 zijn twee overeenkomsten ondertekend: een intentie-overeenkomst tussen Rijk en gemeente over de NSP-status en een planovereenkomst tussen gemeente en NS Vastgoed over de herontwikkeling van het Stationskwartier. Vervolgens is er een Masterplan opgesteld, dat door het Rijk is goedgekeurd (december 2003).

In het Masterplan is het programma voor de herontwikkeling van het Stationskwartier opgenomen. Dit programma omvat de voorzieningen voor de transferfunctie, de voorpleinen, gebouwd parkeren en commercieel vastgoed. De transferfunctie bestaat uit het trein- en busstation, de P+R-voorziening en de fietsenstalling. In de structuurvisie is ca. 200.000 m² commercieel vastgoed opgenomen, waarvan 120.000 m² kantoren en 80.000 m² winkelruimtes en woningen (400 - 600). De totale investering bedraagt ca. € 145 miljoen die gedekt wordt uit subsidies uit het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT), NSP-1 en NSP-2 gelden, provinciale subsidies, een gemeentelijke bijdrage en de opbrengsten uit het commerciële vastgoed.

In februari 2005 is een tussenovereenkomst ondertekend tussen de gemeente, ministerie VROM, NS Vastgoed, ProRail, NS en provincie Noord-Brabant. Hierin zijn, naast inhoudelijke, financiële en organisatorische afspraken gemaakt over de volgende fase in het project: het opstellen van het Voorlopig Ontwerp.

Deze afspraken zijn onder andere:

- de gemeente Breda is opdrachtgever voor het opstellen van het VO van alle onderdelen van de OV-terminal;
- de gemeente voert de grondexploitatie. Alle gronden van NS Vastgoed of RIT die nu een spoorfunctie hebben maar in de eindsituatie niet meer, worden overgedragen aan de gemeente. De gemeente geeft deze vervolgens uit aan NS Vastgoed of de lokale ontwikkelaar ten behoeve van de realisatie van het vastgoed of houdt deze in eigendom ten behoeve van infrastructuur of openbare ruimte.
- Op basis van het Masterplan zal een bestemmingsplan worden gemaakt, aan de hand waarvan de projecten gerealiseerd kunnen worden;

Als volgende stap in de samenwerking zal een samenwerkingsovereenkomst worden opgesteld, waarin afspraken worden gemaakt over de volgende fase (na opstellen van het VO).

Beschrijving variabelen en keuzefactoren

In het Stationskwartier ligt nog een groot emplacement. Wegens het vertrekken van veel van de industrie wordt dit momenteel niet meer gebruikt. Daarnaast is ook in het Stationskwartier beperkt woningbouw aanwezig, alsmede industrieel erfgoed en de Park + Ride-voorziening van de NS. De gronden in het Stationskwartier zijn in eigendom bij zowel de Rail Infra Trust als NS Vastgoed. Daarnaast heeft de gemeente een aantal verwervingen gedaan en heeft een lokale projectontwikkelaar een klein stuk plangebied in eigendom.

Naast de investeringen in het Stationskwartier zelf zijn ingrepen in de toeleidende infrastructuur voor het openbaar vervoer noodzakelijk. Door de verplaatsing van het busstation zijn diverse maatregelen in de stad nodig. De kosten hiervan dienen door het plan gedragen te worden.

Er is tevens een business case opgesteld, waarin de financiële stromen en verantwoordelijkheden zijn opgenomen. Daarin zijn drie zogenaamde boxen onderscheiden: de vastgoedexploitatie, de grondexploitatie en de exploitatie van de OV-terminal. Uit de vastgoedexploitatie volgt de residuele grondwaarde van het vastgoed. Deze wordt opgenomen in de grondexploitatie, aangevuld met diverse subsidies en andere gelden. Het overschot van de grondexploitatie wordt vervolgens ingezet, wederom aangevuld met andere middelen, voor de OV-terminal.

Dit ziet er schematisch als volgt uit:

	Vastgoedexploitatie	Grondexploitatie	OV-terminal
Verantwoordelijk	NS Vastgoed	Gemeente	Gemeente
	Lokale ontwikkelaar		NS
Dekking	Verkoop- en huuropbrengsten	Residuele grondwaarde vastgoed	MIT-gelden
		NSP-1 gelden	NSP-2 gelden
		Gemeentelijk investeringsprogramma	Overschot grondexploitatie
		Subsidies provincie	Subsidies provincie

Rol gemeente in theorie en praktijk

De gemeente heeft een beperkte grondpositie en heeft de andere partijen hard nodig. De gekozen rol hier is model D: actief gezamenlijk in een bouwclaimmodel.

Op basis van de theorie hangt de keuze voor een joint venture of een bouwclaimmodel af van de gemeentelijke bereidheid en mogelijkheid risico te dragen. Het project heeft een grote omvang en de risico's zijn relatief groot: de gemeente kan de risico's die gepaard gaan met de herontwikkeling van een treinstation niet beheersen. Op basis daarvan komt uit het model de keuze voor een joint-venture voort: actief gezamenlijk in een PPS (model E.)

Analyse rolkeuze en consequenties

De gekozen rol komt niet overeen met het theoretisch model. Het verschil is echter klein: het betreft de inschatting van het risico die de balans naar de joint venture om doet slaan. Uit het interview met de projectleider blijkt dat deze keuze bewust is gemaakt. Hoewel de omvang en de (on)beheersbaarheid van de risico's groot is, is toch voor een bouwclaimmodel gekozen. De afweging hierbij was dat de gemeente Breda geen heil zag in een joint venture met de NS: na de opsplitsing is de organisatiegraad van de verschillende onderdelen van NS nog onvoldoende om aan één onderdeel een voldoende partner te hebben om een langdurige relatie, gebaseerd op vertrouwen, aan te gaan en de gebiedsontwikkeling te laten slagen. Dit besluit is mede genomen op basis van het advies van de projectleider, die een ruime ervaring heeft met spoorprojecten en samenwerking met de NS.

Consequentie van de afwijkende rolkeuze is het grotere risicoprofiel van de gemeente. De gemeente was zich hiervan bewust en heeft de risico's in kaart gebracht. Rente bleek het belangrijkste financiële risico te zijn. Om dit risico te beperken is de aankoop van gronden gekoppeld aan de uitgifte en geldt er een afnameplicht. Zo komen de gronden niet te vroeg in eigendom bij de gemeente en zijn ze niet langer dan nodig in eigendom. Daarnaast wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van tijdelijke exploitatie om de rente- en beheerkosten te kunnen dekken.

Al met al kan geconcludeerd worden dat de rolkeuze hier expliciet aan de orde is geweest en dat er een afweging tussen de twee modellen die in dit project aan de orde zijn heeft plaatsgevonden. Op basis daarvan is model D gekozen. De eventueel negatieve consequenties zijn gedeeltelijk afgedekt. Op dit moment is er wel discussie over het opdrachtgeverschap van alle onderdelen van de gebiedsontwikkeling. Voor de gemeente is het zaak om te vermijden dat het opdrachtgever wordt voor de realisatie van 'spoorse delen': de risico's die hiermee gepaard gaan, kunnen door de gemeente niet beheerst worden.

Hoofdstuk 4 Conclusies en aanbevelingen

In hoofdstuk 2 is een theoretisch model opgesteld, op basis van bestaande literatuur, dat aangeeft welke rol een gemeente kan kiezen in een gebiedsontwikkeling. De drie dominante variabelen zijn hierbij de grondpositie, de wens / eis tot zeggenschap en het risicoprofiel. In hoofdstuk 3 is vervolgens bezien aan de hand van case studies of de praktijk van gebiedsontwikkeling overeenkomt met het theoretische model. Dit geeft enerzijds inzicht in de waarde van het model voor de rolkeuze van de gemeente in een project of proces van gebiedsontwikkeling en anderzijds in de mate waarin gemeenten, al dan niet expliciet en bewust, hun rol kiezen en op basis van welke argumenten dat is gebeurd.

In dit laatste hoofdstuk zullen eerst de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 uitgebreid beantwoord worden. De uitkomsten hiervan vormen de conclusies die betrekking hebben op de zes onderzochte cases. Aan de hand daarvan kunnen de overeenkomsten of juist verschillen tussen deze cases benoemd worden.

In tweede instantie zullen conclusies worden getrokken die verder gaan dan de onderzochte cases. Hier is dan sprake van een generalisatie, dus deze conclusies dienen met de nodige voorzichtigheid geïnterpreteerd te worden. Bij deze conclusies zullen tevens aanbevelingen worden gedaan, die enerzijds betrekking hebben op de theorie en mogelijk vervolgonderzoek en anderzijds op de praktijk van gebiedsontwikkeling.

Eerst zullen de resultaten van de case studies ten aanzien van het theoretische model bekeken worden. In onderstaande tabel is voor alle cases zowel de daadwerkelijke als de modelmatige rolkeuze weergegeven. Daarnaast geeft de tabel weer of de theorie en de praktijk overeenkomen en of er een expliciete keuze aan de daadwerkelijk gekozen rol ten grondslag ligt. Aan de hand van de tabel en de achterliggende informatie in de case studies kunnen de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 beantwoord worden.

Project	Rolkeuze volgens model	Daadwerkelijke rolkeuze	Conform model?	Impliciet / expliciet?
Smaragdplein, Utrecht	B. Concessiemodel met passieve sturing	A. Passief sturend in publieke exploitatie	Nee	Impliciet
De Laares, Enschede	F. Actief gezamenlijk in concessiemodel	F. Actief gezamenlijk in een concessiemodel	Ja	Expliciet
Poptahof, Delft	E. Actief gezamenlijk in PPS in combinatie met A. publieke grondexploitatie	E. Actief gezamenlijk in PPS	Grotendeels	Expliciet
Zuidwestkwadrant Osdorp, Amsterdam	D. Actief gezamenlijk in bouwclaimmodel	E. Actief gezamenlijk in PPS	Nee	Impliciet
De Galgenwaard, Utrecht	J. Actief solistisch in een joint-venture	F. Actief gezamenlijk in een concessiemodel	Nee	Expliciet
Stationskwartier, Breda	D. Actief gezamenlijk in een bouwclaimmodel	E. Actief gezamenlijk in PPS	Nee	Expliciet

Als eerste blijkt uit de tabel dat er, in de zes projecten, voor vijf verschillende rollen is gekozen. Alleen model D komt twee keer voor. Daarmee heeft het empirisch onderzoek voldoende diversiteit om over verschillende omstandigheden en rolkeuzen een conclusie te kunnen trekken.

De onderzoeksvragen kunnen aan de hand van de case studies als volgt beantwoord worden:

1. *Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de keuze voor de rol die een gemeente maakt in een gebiedsontwikkelingsproces?*

Bij de analyse van de zes cases komt een divers beeld naar voren betreffende de overwegingen die daadwerkelijk een rol hebben gespeeld bij de rolkeuze. In twee gevallen is de keuze routinematig gemaakt. De enige overweging die hier te bespeuren valt is dat het gekozen model gangbaar is in de bewuste gemeente op dat moment. De retourprocedure van de gemeente Amsterdam was een methode die in de stadsvernieuwing veel is toegepast en op basis daarvan ook in het project Zuidwestkwadrant Osdorp is ingezet. Een dergelijke redenering gaat ook op voor de gemeente Utrecht in het geval van het Smaragdplein. De publieke grondexploitatie was een bekende handelwijze en leek het meest voor de hand liggend.

In de andere projecten wordt het interessanter. Wellicht heeft het feit dat de meeste later in de tijd speelden en daardoor het fenomeen ontwikkelingsplanologie bekender was, een rol gespeeld voor de explicietere rolkeuze.

Bij de Poptahof was het besef dat de gebiedsontwikkeling een langdurig proces betreft doorslaggevend bij de keuze voor een joint-venture. De korte lijnen en kleine organisatie, die enigszins op afstand staat van de gemeente en de corporatie zelf, kan flexibeler en efficiënter opereren.

In Enschede waren de voornaamste overwegingen om met alternatieve vormen te experimenteren zowel de hoge druk op de capaciteit van de gemeente als het totale risicoprofiel van de gehele portefeuille van projecten. Hier is het risico afgekocht en kost de gebiedsontwikkeling de gemeente relatief weinig tijd en aandacht.

Tenslotte, in de gevallen van het Stationskwartier Breda en De Galgenwaard in Utrecht, is een keuze gemaakt over gewenste zeggenschap, risico en de noodzaak tot verevening. In Utrecht bestond de behoefte het exploitatietekort op het stadion op te lossen middels een gebiedsontwikkeling, waarbij het risico minimaal diende te zijn en met behoud van voldoende zeggenschap. In Breda speelde in eerste instantie een andere overweging een rol, namelijk de terughoudendheid om met NS Vastgoed een PPS te starten. Daarna is op basis van risicoprofiel en gewenste zeggenschap voor een actief gezamenlijke rol in een bouwclaimmodel gekozen.

Over het algemeen komen, daar waar sprake is van een expliciete keuze, de overwegingen op basis waarvan een rol wordt gekozen, overeen met de theorie. Met name het risico van de gebiedsontwikkeling komt regelmatig terug. Andere overwegingen, zoals gemeentelijke competenties (of in het geval van Enschede: beschikbare capaciteit), en de onderkenning van het feit dat het een proces betreft, zijn ook niet vreemd in de praktijk. Het valt op dat in de case studies de gemeentelijke grondpositie ook steeds een belangrijke rol speelt, maar niet expliciet wordt benoemd bij de rolkeuze. Dit hangt wellicht samen met het feit dat de grondpositie het vertrekpunt vormt van de gebiedsontwikkeling en daarmee niet ter discussie staat.

2. *Komt de feitelijke keuze overeen met de normatieve keuze die de literatuur over het onderwerp predikt?*

Uit de tabel blijkt dat slechts in twee van de zes gevallen de theoretische keuze overeenkomt met de werkelijkheid! Deze twee gevallen betreffen De Laares in Enschede en de Poptahof in Delft. Bij deze laatste is er een beperkte afwijking van de theorie; hiervan ligt de oorzaak in het standpunt van een derde partij, waar de gemeente onvoldoende invloed op uit kon oefenen. Voor het grootste deel van het proces is echter de gekozen rol conform de literatuur.

In beide gevallen ligt een expliciete keuze ten grondslag aan de gemeentelijke rol. Bij de Laares waren de overbezetting van het ambtelijk apparaat en de wens het risico te beperken, mede in relatie tot de overige projecten in de stad, de doorslaggevende factor. Voor de Poptahof speelde een andere overweging. Hier is terecht de constatering gedaan dat de gebiedsontwikkeling een (langdurig) proces betreft.

Daarnaast valt op in dat in de twee gevallen waar de keuze impliciet was, zoals bij het Smaragdplein en het Zuidwestkwadrant Osdorp, de uitkomst van de keuze niet overeenkomt met de uitkomsten van het model. Aanvullend hierop kan geconstateerd worden dat in deze projecten als consequentie van de afwijkende keuze de beide gemeenten aanzienlijke financiële risico's hebben gelopen: bij het Smaragdplein was onzekerheid over de realisatie van de tweede fase, waardoor opbrengsten misgelopen konden worden en bovendien een extra financiële inspanning nodig kon zijn. In Osdorp namen de rentekosten toe door het gebrek aan een afnameplicht van bouwrijpe grond.

Voor de twee gevallen waar een expliciete keuze is gemaakt, die afwijkt van model, geldt het volgende:

In Breda is, vanwege de opsplitsing van de NS en slechte ervaringen met joint-venture constructies met NS Vastgoed, expliciet niet voor een PPS gekozen, maar voor de 'next best' model. Hiermee ontstaat extra zeggenschap voor de gemeente, ook over de OV-terminal, en tevens een groter risicoprofiel. Met de partijen zijn afspraken gemaakt, zoals over moment van grondverwerving en afnameplicht, om dit risico te beperken.

In het geval van De Galgenwaard is de gemeente Utrecht erin geslaagd in een gebiedsontwikkeling haar eigen doelstellingen te realiseren met een rol die relatief weinig risico met zich meebrengt. Een eerste ontwikkelaar, die een slechte relatie had met de gemeente, leek het risico niet te kunnen overzien en de overige partijen zegden het vertrouwen op. Daarna diende een andere zich aan, die al snel veel vertrouwen won bij de gemeente en het extra risico aandurfde. Door een goede samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar is het gelukt de gebiedsontwikkeling succesvol af te ronden.

Nu de onderzoeksvragen voor de geselecteerde case studies beantwoord zijn, kan een aantal conclusies worden getrokken voorbij deze zes cases, namelijk over de gehele verzameling van projecten / processen van gebiedsontwikkeling. Rekening houdend met het feit dat het aantal van zes cases geen representatieve steekproef vormt, kan een aantal conclusies en aanbevelingen worden geformuleerd. Deze zijn houdbaar, totdat nieuw onderzoek, in het bijzonder nieuwe cases, de conclusies verwerpen of juist aanscherpen.

1. Een routinematige keuze levert waarschijnlijk geen rolkeuze op die strookt met de literatuur. Uiteraard is het mogelijk dat bij wijze van toevalstreffer de "juiste" rol wordt gekozen, maar in dit onderzoek is dat niet voorgekomen. Wat ernstiger is dan de constatering dat de rolkeuze niet overeenkomt met het model, is dat bij een routinematige keuze er geen maatregelen worden genomen om de (negatieve) consequenties van de foutieve keuze te beperken. Er ontstaat voor de gemeente een ongunstige verhouding tussen risico en zeggenschap.

Een weloverwogen keuze lijkt een grotere garantie voor succes dan een keuze conform het model per se. Daarbij is de kanttekening op de plaats dat het 'succes' van de diverse gebiedsontwikkelingen niet is gemeten en bijzonder lastig is te

meten, gezien de vele actoren en belanghebbenden bij een gebiedsontwikkeling. In twee gevallen is wel gebleken dat het uitblijven van een weloverwogen keuze (financiële) risico's, en wellicht andere negatieve consequenties, met zich mee kan brengen.

2. De rol van de partners van de gemeente in een gebiedsontwikkeling is van groot belang. In het geval van het Stationskwartier Breda heeft de gemeente bewust niet voor de rol gekozen die de theorie voorschrijft, alleen vanwege het feit dat de opsplitsing van de NS een PPS-constructie met NS Vastgoed bijzonder complex maakt. En in De Galgenwaard is het discutabel of de resultaten met een andere projectontwikkelaar, die zich meer risicomijdend opstelt, hetzelfde geweest zouden zijn en zelfs of de gebiedsontwikkeling op gang zou zijn gekomen! Hieruit blijkt des te meer de veranderende rol van de gemeente in gebiedsontwikkeling: de gemeente kán het niet alleen! Het is raadzaam om inzicht te krijgen in het standpunt van de partner en dat te betrekken bij de rolkeuze.

Er lijkt weerstand te bestaan tegen het opzetten van een joint-venture. In de helft van de cases is een PPS-constructie (model E. actief gezamenlijk in een PPS) de uitkomst van het model, terwijl in slechts één geval voor deze constructie gekozen is. Daarbij blijft, zoals eerder betoogd, het uitgangspunt dat een PPS-constructie een model is met een aparte rechtspersoon en geen andere vorm van samenwerking tussen publieke en private partij. Als mogelijke oorzaken voor de weerstand zijn de volgende te noemen:

- Algemene onervarenheid en onbekendheid met het model;
 - Wellicht bestaat de overtuiging dat een PPS alleen geschikt is voor uitleglocaties en niet voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen;
 - In juridisch opzicht is de constructie lastig. Enerzijds dienen er diverse overeenkomsten gesloten te worden met één of meerdere ontwikkelaars, anderzijds komen publiek- en privaatrechtelijke bevoegdheden van de gemeente met elkaar op gespannen voet te staan (doorkruisingsleer).
3. Verder onderzoek moet uitwijzen of er daadwerkelijk een weerstand bestaat tegen een PPS-constructie met aparte rechtspersoon en zo ja, wat de daadwerkelijke oorzaken hiervan zijn.
 4. Het model is geen keurslijf: bij de rolkeuze zijn de specifieke omstandigheden, zoals bijvoorbeeld de partner in de ontwikkeling, mede bepalend. Deze omstandigheden kunnen de keuze voor de rol zodanig beïnvloeden dat een andere rol dan de "theoretische rol" de beste is.

Hoewel per definitie niet alle omstandigheden in een model zijn te vatten, is een verdere nuancering van het model dus op zijn plaats: op basis van het basale model met de benoemde factoren en variabelen alleen kan niet altijd de beste rol worden gekozen.

Desondanks heeft het model zeker toegevoegde waarde: niet alleen geeft het, in samenhang met de theorie, inzicht in de rolkeuze en de factoren en variabelen die daarbij een rol spelen, maar ook is het modelmatige advies voor de te kiezen rol op zijn minst een goede aanbeveling.

Verder onderzoek moet uitwijzen of er andere specifieke of algemene factoren en / of variabelen zijn, die aan het model toegevoegd moeten worden om de rolkeuze verder te verfijnen. Het model dient echter niet te complex te worden: dat staat op gespannen voet met de toepasbaarheid ervan.

Tot slot

Er is veel geschreven over gebiedsontwikkeling en meer specifiek de rol van de gemeente hierin. Desondanks ben ik niet eerder een onderzoek tegengekomen waarin de gemeentelijke rol in theorie en praktijk met elkaar worden vergeleken. Wellicht is de belangrijkste oorzaak hiervan dat op het gebied van de gebiedsontwikkeling de praktijk fors in beweging is en daarmee de theorie snel achterhaald is. Ten tijde van schrijven van deze scriptie worden er een aantal discussies gevoerd, waaronder de volgende twee:

1. De effectiviteit van het gemeentelijk instrumentarium staat ter discussie. Met name de mogelijke introductie van een nieuwe grondexploitatiewet om de mogelijkheden tot kostenverhaal te verbeteren is op dit moment actueel. Hoewel het nog onzeker is of deze wet daadwerkelijk aangenomen zal worden, blijkt dat het onderwerp van kostenverhaal actueel is. Wijzigingen in de mogelijkheden voor de gemeente om kosten te verhalen zullen grote effecten hebben op de zeggenschap en het risicoprofiel van gemeenten in gebiedsontwikkeling;
2. In het algemeen blijft de woningbouwproductie in Nederland achter bij de behoefte. Als belangrijke oorzaken worden het grote aantal procedures en de lengte van deze procedures aangewezen. Vanuit rijksoverheid wordt daarom gewerkt aan vereenvoudiging van deze procedures. Nieuwe Europese normen, bijvoorbeeld op het terrein van luchtkwaliteit, gaan juist tegen deze vereenvoudiging in. Deze normen maken de procedures juist weer lastiger.

De impact die deze ontwikkelingen zullen hebben op onderwerpen als bijvoorbeeld de mogelijkheden tot regie voor de gemeente en zeggenschap van de burgers in een gebiedsontwikkeling is moeilijk te voorspellen, maar het is evident dat deze de rolkeuze zullen beïnvloeden.

In dit onderzoek zijn deze discussies niet aan de orde geweest. Zoals aangegeven hebben deze invloed op de rolkeuze: met andere instrumenten en (wettelijke) mogelijkheden en procedures wordt de rolkeuze anders en zijn er wellicht andere rollen te onderscheiden.

Daarmee zijn sommige van de conclusies die in dit hoofdstuk zijn getrokken wellicht snel achterhaald. Desondanks blijft één van de conclusies, in deze veranderende omgeving, gehandhaafd: een bewuste keuze, gebaseerd op kennis van de gemeentelijke rollen en het instrumentarium, en met inachtneming van de specifieke kenmerken van de gebiedsontwikkeling, is essentieel voor het welslagen van een gebiedsontwikkeling.

Literatuur

Akro Consult (2002), i.s.m. Instituut voor Bouwrecht, *Daar sta je voor!*,

Berg, van den, L., et al. (1982), *Urban Europe, A study of Growth and Decline*, Pergamon Press

Bruil, I., F. Hobma, G. Peek en G. Wigmans (redactie)(2003), *Integrale gebiedsontwikkeling: Het stationsgebied 's Hertogenbosch*, SUN Amsterdam

Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling*, Stedelijke en Regionale Verkenningen, Delft University Press

Keers, G.P. (1989), *Het Rijksgrondbeleid voor de woningbouw sinds 1900: een historisch onderzoek*, Den Haag, ministerie VROM

Kenniscentrum PPS, 2004, *Handleiding Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij pps bij gebiedsontwikkeling*,

Korthals Altes, prof. Dr. W. et al. (2003), *Organisatie van prestatie: regie in de stedelijke ontwikkeling*, in opdracht van VNG

Lenagh, M. (2004), *Evaluatieverslag Gebiedsontwikkeling Galgenwaard*, Projectmanagement Bureau Utrecht

Needham, B. (2003), *Onmisbare Toelatingsplanologie*", S&RO 02/2003

Priemus H. en E. Louw (2000), *Gemeentelijk Grondbeleid: regiefunctie bij de realisatie van ruimtelijk beleid*, Stedelijke en Regionale Verkenningen, Delft University Press

Verlaat, J. van 't (2003), *Stedelijke gebiedsontwikkeling op hoofdlijnen*, MCD

Naast deze literatuur is er gebruik gemaakt van de informatie verstrekt in de colleges behorend bij de opleiding Master City Developer, de syllabi die daarbij zijn uitgereikt. Tevens is gebruik gemaakt van de beschikbare informatie op internet.