

Samenwerken in vastgoedontwikkeling

Een onderzoek naar gemeenschappelijke vastgoedontwikkeling binnen een gebiedsgerichte PPS

Plaats Amersfoort
Datum 2 augustus 2007
Status Definitief



Woord vooraf

Het haalbaar maken van projecten, is de dagelijkse opgave van veel professionele gebiedsontwikkelaars. Het maken van afspraken over samenwerking tussen overheid en marktpartijen staat daarbij centraal. De invulling hiervan bestaat uit een continu spel van verdelen van zeggenschap, risico's, kosten en opbrengsten tussen markt en overheid.

In een aantal gevallen kiezen marktpartijen en gemeenten voor een gemeenschappelijke aanpak. Zeggenschap, risico's en de kosten en opbrengsten in het project worden in dat geval gedeeld. Deze gemeenschappelijke aanpak beperkt zich doorgaans tot de grondexploitatie.

Soms wordt echter gekozen voor een meer intensieve vorm van samenwerking. Bij deze projecten wordt de totale ontwikkeling, dat wil zeggen naast de grondexploitatie ook de ontwikkeling van het vastgoed, voor gezamenlijke rekening en risico uitgevoerd. Als we naar het resultaat van sommige van deze projecten kijken, moeten we dit model als kansrijk beoordelen. Een aantal van deze projecten (Paleiskwartier in Den Bosch, Mariënburg in Nijmegen en de Beurstraverse in Rotterdam) wordt in de werkpraktijk vaak aangehaald als voorbeelden van succesvolle gebiedsontwikkeling.

In dit onderzoek wilde ik te weten komen waarom in deze projecten is gekozen voor deze vorm van samenwerking, en wanneer deze vorm van samenwerking het overwegen waard is. Het doel was het inzichtelijk maken van de keuzes in deze projecten zodat ook anderen hiervan kunnen leren.

Ik heb genoten van het mogen uitvoeren van dit onderzoek. Het gaf mij de gelegenheid een 'rondje langs de velden' te maken bij een paar zeer interessante projecten. Daarnaast was het aanleiding om eens een kritische blik te werpen op de praktijk van publiekprivate samenwerking in ons land. In dit woord vooraf wil ik dan ook een aantal mensen bedanken.

In de eerste plaats mijn begeleider Hans de Jonge vanuit de MCD-opleiding. Je kritische en opbouwende reflectie hebben er voor gezorgd dat ik steeds een stapje verder wilde reiken. In mijn ogen is dit het eindresultaat absoluut ten goede gekomen.

Ook wil ik alle personen bedanken die ik heb geïnterviewd in het kader van mijn onderzoek. Bedankt voor jullie medewerking! Ik heb genoten van jullie enthousiasme en openhartigheid in de gesprekken.

Daarnaast een woord van dank aan al mijn collega's bij AT Osborne. In het bijzonder aan Twan voor het aandragen van dit boeiende onderwerp, het meedenken en de bereidheid om te kunnen klankborden. Ook ben ik om verschillende redenen dank verschuldigd aan Adrian, Wieger, Thomas, Jan Steven, Wieneke en Toos. AT Osborne is een leuk bedrijf bij voor te werken!

Tot slot wil ik mijn meiden bedanken, Carolien en Vivian. Carolien, de dank voor jouw steun en Vivian's glimlachen tijdens het schrijven van deze scriptie is niet in woorden uit te drukken. Bedankt voor het begrip dat jullie hadden voor de vele uren die ik in deze scriptie stak!

Ivo van Ophem, augustus 2007

Samenwerken in vastgoedontwikkeling

Een onderzoek naar gemeenschappelijke vastgoedontwikkeling binnen een gebiedsgerichte PPS

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding.....	5
1.2	Doelstelling en centrale vraag.....	6
1.3	Probleemverkenning.....	6
1.3.1	Inleiding en definitie.....	6
1.3.2	Karakter van een publiek-private organisatie.....	8
1.3.3	Deelname in vastgoedontwikkeling.....	10
1.3.4	Mengvorm tussen markt en overheid.....	12
1.3.5	Conclusie.....	13
1.4	Onderzoeksopzet.....	14
1.5	Onderzoeksvragen en methode.....	14
1.5.1	Opstellen beoordelingskader.....	14
1.5.2	Praktijkanalyse.....	15
1.5.3	Handreiking.....	15
1.5.4	Casusselectie.....	16
1.6	Leeswijzer.....	18
2	Naar een beoordelingskader	19
2.1	Inleiding.....	19
2.2	Opzet beoordelingskader.....	19
2.3	Hybride organisaties en PPS.....	20
2.3.1	Realiseren van meerwaarde.....	22
2.3.2	Sturingsrelatie.....	23
2.3.3	Conclusie.....	25
2.4	Beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces.....	26
2.4.1	Risico's in het vastgoedontwikkelingsproces.....	26
2.4.2	Risicomanagement.....	27
2.4.3	Conclusie.....	28
2.5	Europese regelgeving.....	28
2.5.1	Inleiding.....	28
2.5.2	Europese aanbestedingsrichtlijn.....	28
2.5.3	Staatssteun.....	31
2.5.4	Conclusie.....	31
2.6	Beoordelingskader.....	32
3	De cases belicht	34
3.1	Inleiding.....	34
3.2	Groenoord - Schiedam.....	35
3.2.1	Context en procesverloop.....	35
3.2.2	Conditie.....	37
3.2.3	Oordeel.....	38

3.3	Paleiskwartier – Den Bosch.....	42
3.3.1	Context en procesverloop	42
3.3.2	Conditie	44
3.3.3	Oordeel	45
3.4	KantorenPark Podium - Amersfoort	48
3.4.1	Context en procesverloop	48
3.4.2	Conditie	49
3.4.3	Oordeel	52
3.5	Kempenbaan West- Tilburg.....	56
3.5.1	Context en procesverloop	56
3.5.2	Conditie	57
3.5.3	Oordeel	59
3.6	Mariëburg – Nijmegen.....	62
3.6.1	Context en procesverloop	62
3.6.2	Conditie	64
3.6.3	Oordeel	65
3.7	Tot slot.....	68
4	De cases vergeleken	69
4.1	Inleiding	69
4.2	Context en procesverloop	69
4.2.1	Opgave	69
4.3	Meerwaarde en aansturing	70
4.3.1	Meerwaarde.....	70
4.3.2	Aansturing	75
4.4	Beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces	79
4.5	Europese regelgeving.....	82
4.5.1	Aanbesteding	82
4.6	Conclusies.....	83
4.6.1	Inleiding	83
4.6.2	Opgave en betrokken partijen.....	83
4.6.3	Meerwaarde GVM	84
4.6.4	Sturingsrelatie.....	84
4.6.5	Risicobeheersing.....	85
4.6.6	Vereisten Europese regelgeving.....	85
5	Handreiking, conclusies en aanbevelingen	87
5.1	Inleiding	87
5.2	Handreiking.....	87
5.2.1	Inleiding	87
5.2.2	Opgave en partijen	87
5.2.3	Meerwaarde.....	88
5.2.4	Aansturing	88
5.2.5	Europese regelgeving.....	90
5.3	Conclusies en aanbevelingen.....	90
5.3.1	Conclusies.....	90
5.3.2	Aanbevelingen	91

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De Vereniging van Grondbedrijven constateerde in 2006 dat de 'vette jaren' voor de gemeentelijke grondbedrijven voorbij zijn (Muskee, 2006). Het rendement op de gemeentelijke grondexploitaties is in de afgelopen jaren sterk gedaald. Dit is voornamelijk het gevolg van toenemende kosten. Deze kostenstijging kent een aantal oorzaken:

- hogere verwervingskosten;
- hogere kosten als gevolg van toenemende wet- en regelgeving;
- hogere kosten door het in productie nemen van lastiger te ontwikkelen locaties (met extra kosten voor bodemsanering, infrastructurele werken, waterbeheersing).

Daarnaast nemen de strategische grondposities van gemeenten steeds verder af (Segeren, 2007). Hierdoor kunnen gemeenten steeds minder gebruik maken van de opbrengsten uit bestemmingswijzigingen van bijvoorbeeld landbouw naar woningbouw.

Deze ontwikkeling heeft gevolgen voor de financiële haalbaarheid van individuele projecten. Het afnemen van de reserves binnen het gemeentelijk grondbedrijf beperkt de mogelijkheid om tussen rendabele en onrendabele projecten te verevenen. Dit maakt dat gemeenten op zoek zijn naar mogelijkheden om het verdienend vermogen in projecten te vergroten. Van gemeentezijde wordt hierbij steeds meer gekeken naar de rendementen op vastgoedontwikkeling.

Tegelijkertijd is er, zowel aan de kant van gemeenten als aan de kant van ontwikkelaars, een groeiende bewustwording van de verwevenheid tussen vastgoed en openbare ruimte. Het wordt steeds duidelijker dat de waarde van het vastgoed voor een belangrijk deel wordt bepaald door de omgevingskwaliteit. Daar waar sprake is van intensief ruimtegebruik lijkt bovendien het onderscheid tussen openbare ruimte en vastgoed bovendien steeds moeilijker te maken.

De financiële haalbaarheid van projecten en de afstemming van openbare ruimte en vastgoed vergt een goede samenwerking tussen de overheid en betrokken marktpartijen. Immers, alleen door samenwerking kan een goede afstemming tot stand komen van ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit (functionaliteit\afzetbaarheid) en beschikbare middelen.

Een van deze samenwerkingsvormen is die waarbij gemeente en marktpartijen beiden deelnemen in zowel grondexploitatie als vastgoedontwikkeling. In dit onderzoek zullen we deze vorm aanduiden als grondexploitatie- en vastgoedontwikkelingsmaatschappij (GVM)¹. Binnen een GVM delen gemeente en marktpartijen het resultaat en het risico op de ontwikkeling en geven ze samen sturing aan de ontwikkeling van de openbare ruimte en het vastgoed.

¹ Peeters en Hoogendoorn (2006) gebruiken de omschrijving grondexploitatiemaatschappij gecombineerd met een grondontwikkelingsmaatschappij (GEM-GOM-model). Ook wordt wel de definitie GEM-VOM model gebruikt (vastgoedexploitatiemaatschappij) of GEM-OEM (opstalexplatiemaatschappij). Deze afkortingen zijn weinig compact. Met de afkorting GVM wil ik helder willen maken dat er sprake is van gemeenschappelijke grondexploitatie (G), gemeenschappelijke vastgoedontwikkeling (V) en dit alles binnen een zelfstandige juridische entiteit of maatschappij (M).

Deze vorm van samenwerking is een mogelijk antwoord op de eerder geschetste ontwikkelingen. Door risicodragend te participeren kan de gemeente direct delen in het gerealiseerde resultaat op de ontwikkeling van vastgoed. Bovendien komt door de samenwerking de ontwikkeling van de openbare ruimte en het vastgoed in één hand te liggen wat de onderlinge afstemming ten goede komt. Op het congres van de Vereniging van Grondbedrijven in het voorjaar van 2006 werd het deelnemen in vastgoedontwikkeling door 80% van de aanwezigen dan ook als een kansrijke ontwikkeling beschouwd (Van der Leij, 2006).

Deelname van de overheid in vastgoedontwikkeling is echter niet onomstreden. Vastgoedontwikkeling behoort immers niet tot de traditionele taken van de overheid. Bovendien kent de ontwikkeling van vastgoed ook risico's. De overheid zal dan ook slechts onder bepaalde condities kunnen kiezen voor deze vorm van samenwerking.

De keuze voor deelname in een GVM vraagt dan ook om een zorgvuldige afweging. Hiervoor is inzicht nodig in de condities waaronder deze deelname plaats kan vinden.

1.2 Doelstelling en centrale vraag

Doel van dit onderzoek is te komen tot een handreiking voor gemeenten die overwegen te kiezen voor een samenwerking binnen een GVM.

De centrale vraag is: onder welke condities kan gemeentelijke overheid participeren in een GVM? Om deze vraag te beantwoorden maken we gebruik van beschikbare literatuur en ervaringen die binnen diverse projecten zijn opgedaan.

1.3 Probleemverkenning

1.3.1 Inleiding en definitie

Een GVM is een gebiedsgerichte vorm van publiekprivate samenwerking (PPS) tussen overheid en marktpartijen in de vorm van een joint-venture, gericht op grondexploitatie en vastgoedontwikkeling. Het is een juridisch zelfstandige entiteit met als doel te komen tot integrale ontwikkeling van openbare ruimte en vastgoed.

Op tal van plaatsen is of wordt ervaring opgedaan met deze vorm van samenwerking. In tabel 1 is een overzicht opgenomen met projecten waarin een GVM is of wordt opgericht.

In deze probleemverkenning zullen we de kenmerken van een GVM inventariseren. Dit doen we aan de hand van drie thema's:

- karakter van een publiek-private organisatie;
- deelname in vastgoedontwikkeling;
- mengvorm tussen overheid en markt.

Referentiepunt voor het bepalen van deze kenmerken is een reguliere joint-venture die zich beperkt tot de grondexploitatie.

Tabel 1 Overzicht projecten waarin een GVM is\wordt opgericht (stand van zaken per 1 mei 2007)

Project	Programma	Betrokken partijen	Karakter project	Looptijd
Paleiskwartier (Den Bosch)	86.000 m2 kantoren 31.500 m2 commerciële functies, 1170 woningen	Kondor Wessels, gemeente 's Hertogenbosch, SPF, NIB	Centrumlocatie	In ontwikkeling/
Mariënborg (Nijmegen)	12.500 m2 kantoren, 14.500 m2 commerciële functies, 12.500 maatschappelijke functies, 74 woningen	ING, gemeente Nijmegen	Centrumlocatie	Afgerond
Stadshart Amstelveen	49.000 m2 kantoren, 23.000 m2 commerciële functies, 27.000 maatschappelijke functies, 419 woningen	Bouwfonds MAB, Ballast Nedam, gemeente Amstelveen	Centrumlocatie	Afgerond
Beurstraverse (Rotterdam)	?	ING, MultiVastgoed, C&A Vendex, KBB, WTC, gemeente Rotterdam	Centrumlocatie	Afgerond
Podium Vathorst (Amersfoort)	125.000 m2 kantoren	ING Real Estate, Heijmans IBC Vastgoedontwikkeling, gemeente Amersfoort	Kantoorlocatie	In ontwikkeling/ realisatie
Kempenbaan (Tilburg)	112.000 m2 kantoren	Blauwhoed Vastgoed, AM, gemeente Tilburg	Kantoorlocatie	In voorbereiding
Groenord (Schiedam)		Woonplus, gemeente Schiedam	Herstructureringslocatie	In ontwikkeling/ realisatie
Slachthuisbuurt\ Toernooiveld	150 woningen (Slachthuisbuurt)	Woonplus, gemeente Schiedam	Herstructureringslocatie	In ontwikkeling/ realisatie
Toolenburg-Zuid (Haarlemmermeer)	1400 woningen	Ymere, gemeente Haarlemmermeer	Uitleglocatie	In voorbereiding
Noordplein (Alkemade)	1.150 m2 commerciële functies, 90 woningen	Heembouw, gemeente Alkemade	Centrumlocatie	Afgerond
Haverleij (Den Bosch)	1000 woningen en appartementen	Heijmans, Bouwfonds MAB, gemeente Den Bosch	Uitleglocatie	In ontwikkeling/ realisatie
Pettelaarpark (Den Bosch)	125.000 m2 kantoorruimte		Kantorenlocatie	Afgerond
Pieter Vreedeplein (Tilburg)	24.500 commerciële functies, bioscoopcomplex, family entertainment centre, 131 woningen	Bouwfonds MAB Ontwikkeling en gemeente Tilburg	Centrumlocatie	In ontwikkeling/ realisatie

Aan het slot van deze paragraaf zullen we deze kenmerken kort benoemen. Zij vormen de basis en aanleiding tot onderzoeksvragen voor het vervolg van het onderzoek.

1.3.2 Karakter van een publiek-private organisatie

Een GVM is een gebiedsgerichte vorm van PPS. De term 'gebiedsgericht' onderscheidt deze vorm van andere vormen van PPS die gericht zijn op de ontwikkeling en realisatie van infrastructuur of dienstverlening. Gebiedsgerichte PPS beperkt zich veelal tot samenwerking in de grondexploitatie.

Over publiekprivate samenwerking bij gebiedsontwikkeling is in de afgelopen jaren veel literatuur verschenen. Een interessante en recente verkenning van de begripsvorming rond PPS is opgenomen in de dissertatie 'PPS in de polder' van Van den Hof (2006). Hierin verwijst hij onder andere naar de dissertatie van Bult-Spiering (2003) over dit thema.

Na een uitgebreide analyse van diverse definities komt Van den Hof tot de volgende definitie van gebiedsgerichte PPS:

'Een voor gebiedsontwikkeling geconstrueerd samenwerkingsarrangement tussen onderling afhankelijke publieke en private partijen met een contractuele verdeling van –tenminste- risico's en zeggenschap.'

Het object van samenwerking in deze arrangementen is doorgaans de grondexploitatie. Waar het gaat om samenwerking in de grondexploitatie kan de gemeente in hoofdopzet kiezen uit drie samenwerkingsmodellen:

- Bouwclaim\traditioneel;
- PPS-Concessie;
- PPS-Joint-venture.

De drie modellen worden meer uitgebreid toegelicht in bijlage 4.

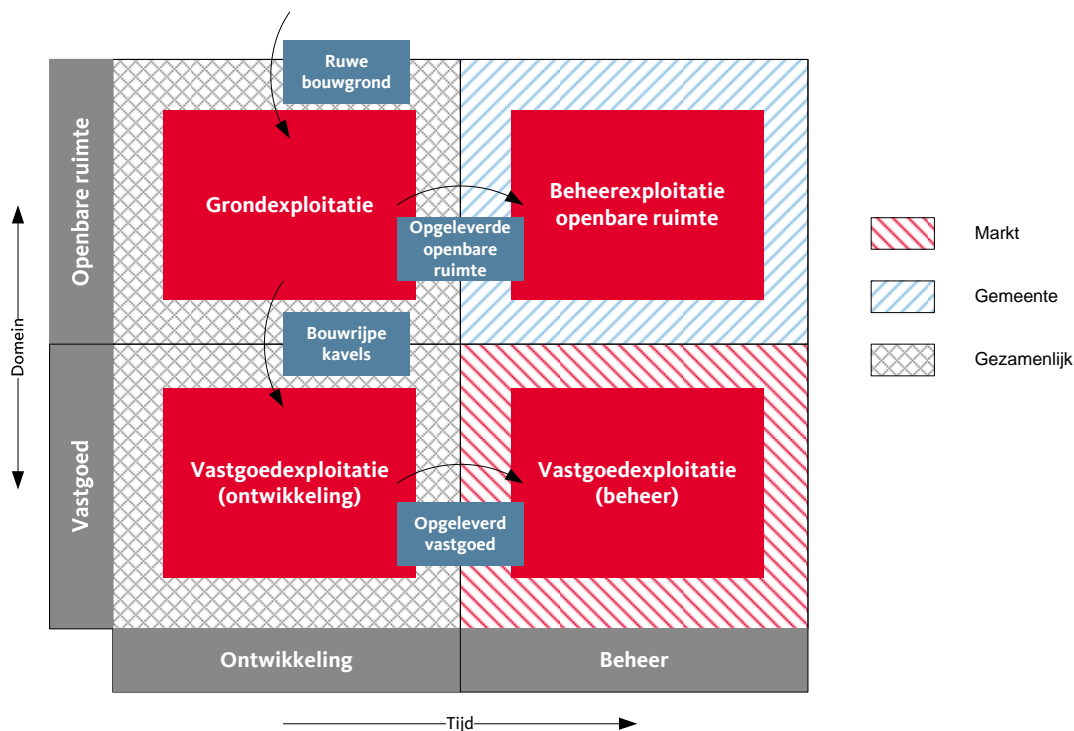
De keuze voor één van de modellen vindt plaats op basis van een kwalitatieve afweging. Deze kwalitatieve afweging wordt doorgaans gemaakt op grond van de volgende criteria (Berenschot Osborne (2003), Akroconsult (2004), Wigmans (2004)):

- de gewenste invloed op het project (zeggenschap);
- de beschikbare competenties van de gemeente (grondposities, personele capaciteit of kennis en ervaring);
- de gewenste verdeling van taken, verantwoordelijkheden, risico en resultaat.

Bij het bouwclaimmodel liggen de risico's bij de gemeente. Van PPS is hierbij geen sprake. De gemeente heeft volledige zeggenschap maar draagt ook alle risico's. Zeker bij omvangrijk privaat grondbezit is een dergelijke constructie onwenselijk. Het concessiemodel leent zich in de praktijk alleen voor helder te definiëren opgaven met een beperkte looptijd. De risico's liggen in dat geval voor het grootste deel bij de markt. Bij complexere en langlopende opgaven ligt toepassing van het joint-venturemodel meer voor de hand. Hierbij worden de risico's in de grondexploitatie gedeeld.

De GVM is een verbijzondering van het joint-venturemodel. In het traditionele joint-venturemodel is alleen de grondexploitatie object van samenwerking. Bij de keuze voor een GVM wordt de vastgoedontwikkeling hier aan toegevoegd.

De grond- en vastgoedexploitatie worden daarbij voor gemeenschappelijke rekening en risico uitgevoerd. Ook de zeggenschap wordt hierbij gedeeld. Een schematische weergave van de verdeling van risico's en taken is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1 Taak- en risicoverdeling in een GVM model

Als we de verschillende vormen van gebiedsgerichte PPS plaatsen naast het traditionele model (of bouwclaimmodel) komen we tot een volgend overzicht.

Tabel 2 Vergelijking PPS en traditioneel/bouwclaim model

	Traditioneel /bouwclaim	Joint-venture		Concessie
		GEM	GVM	
Zeggenschap	Overheid	Markt en overheid (grondexploitatie), Markt (vastgoedexploitatie)	Markt en overheid	Markt
Taak- en risicoverdeling grondexploitatie	Overheid	Markt en overheid	Markt en overheid	Markt
Taak- en risicoverdeling vastgoedontwikkeling	Markt	Markt	Markt en overheid	Markt

Betere samenwerking

Wanneer de joint-venture zich alleen richt op de grondexploitatie (GEM) is doorgaans sprake van spanning tussen de marktpartijen en gemeenten. Waar het resultaat op de ontwikkeling voor marktpartijen uiteenvalt in een resultaat op de vastgoedexploitatie en de grondexploitatie, kan de gemeente alleen profiteren van een resultaat op de grondexploitatie.

Dit leidt veelal tot discussie over de toedeling van kosten aan grond- en vastgoedexploitatie. Vanuit het perspectief van marktpartijen is het aantrekkelijk om kosten onder te brengen in de grondexploitatie en opbrengsten zoveel mogelijk te realiseren in de vastgoedexploitatie. Immers, de kosten in de grondexploitatie komen voor gezamenlijke rekening, terwijl de opbrengsten in de vastgoedexploitatie alleen ten gunste komen aan de marktpartijen.

Wanneer beide partijen deelnemen in zowel grond- als vastgoedexploitatie ontstaat er een gelijk-schakeling in belangen die mogelijk het proces van samenwerking ten goede komt.

Betere afstemming openbare ruimte en vastgoed

Deze gelijkschakeling in belangen maakt het tevens mogelijk het project meer integraal te benaderen. De praktijk leert dat na het aangaan van een GEM-contract de prikkels hiervoor ontbreken.

Er wordt in de regel een strikte scheiding gehanteerd tussen grondexploitatie en vastgoedontwikkeling. Deze strikte scheiding sluit niet aan bij de eerder genoemde wens tot betere afstemming van openbare ruimte en vastgoed.

Gevolg van deze scheiding is dat er financiële barrières ontstaan. Investerings die op het niveau van het totale plan een gunstig resultaat hebben, worden afgewezen wanneer zij een negatief effect hebben op het resultaat van een van beide deexploitaties. Denk hierbij bijvoorbeeld aan investeringen in gebouwde parkeervoorzieningen

Deze financiële barrières kunnen weggenomen worden als beide partijen belang hebben in het resultaat op het totale plan. Het wegnemen van deze barrières in een GVM leidt naar verwachting tot een betere afstemming van openbare ruimte en vastgoed.

1.3.3 Deelname in vastgoedontwikkeling

Zoals aangegeven is vastgoedontwikkeling in de regel een markttaak. Door deel te nemen in een GVM verwerft de overheid meer zeggenschap in het vastgoedontwikkelingsproces en kan zij rechtstreeks delen in het financiële resultaat. Daartegenover staat dat zij ook geconfronteerd wordt met de risico's die uit het vastgoedontwikkelingsproces voortvloeien.

Zeggenschap

De overheid beschikt in beginsel over haar publiekrechtelijk instrumentarium om invloed uit te oefenen op de kwaliteit van te ontwikkelen vastgoed. Hiervoor heeft zij de beschikking over het bestemmingsplan (ruimtegebruik), bouwbesluit (technische eisen) en welstandstoetsing (architectuur). Hierbij is in formele zin sprake van toetsing achteraf.

Door privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten met marktpartijen in het kader van gronduitgifte of bij het aangaan van een exploitatieovereenkomst kan zij aanvullende eisen stellen. Zo kan zij een stedenbouwkundig masterplan of beeldkwaliteitsplan onderdeel uit laten maken van een te sluiten samenwerkingsovereenkomst en een concreet bouwplan onderdeel laten uitmaken van een gronduitgifteovereenkomst.

Door risicodragend deel te nemen in vastgoedontwikkeling kan zij haar invloed verder uitbreiden. Doordat zij goedkeuring moet geven aan onder andere investeringsbeslissingen kan zij actief meesturen tijdens het ontwikkelingsproces. Door een aantal gemeenten wordt deze sturing expliciet als argument aangedragen om deel te nemen in een GVM (VNG, 2004). Ook Ernst & Young (2000) schrijven in hun rapportage 'Intensief ruimtegebruik en PPS' dat gemeenten kunnen overwegen om risico's te dragen en de opdrachtgeversrol (mede) te vervullen in de objectrealisatie wanneer [...] het beoogde kwaliteitsniveau anders onvoldoende kan worden gewaarborgd.

Delen in financiële resultaat

Naast de zeggenschap in de ontwikkeling van vastgoed, deelt de overheid door deelname in de vastgoedexploitatie ook rechtstreeks in het resultaat op de ontwikkeling. Dit geldt zowel voor positieve als negatieve resultaten.

Gesteld kan worden dat bij samenwerking in de grondexploitatie middels een residuele grondwaardebenadering ook rechtstreeks in het resultaat wordt gedeeld. Dit is in theorie juist. De residuele grondwaarde is immers het residu dat overblijft nadat de bouwkosten, bijkomende kosten en algemene kosten, winst en risico van de marktwaarde zijn afgetrokken.

In de praktijk ligt dit echter gecompliceerder. Bij een residuele waardebepaling dienen voorcalculatorisch tal van uitgangspunten te worden vastgesteld. Het gaat hier veelal om een complex afsprakenkader variërend van het te hanteren percentage bijkomende kosten tot afroomregelingen voor situaties wanneer de gerealiseerde marktwaarde hoger is dan de voorcalculatorisch geraamde marktwaarde. Het resultaat op vastgoedontwikkeling zoals dat in de residuele grondwaarde wordt verdisconteerd is dus niet het werkelijk behaalde resultaat. Het is de afrekening van een voorcalculatorisch vastgestelde interpretatie van wat dit resultaat zou kunnen zijn.

Op zichzelf is de constatering dat er verschil ontstaat tussen het werkelijke resultaat en de residuele waarde niet bezwaarlijk. Toch kleven er twee nadelen aan deze manier van grondprijsberekening:

- Afrekening op basis van voorcalculatorische afspraken maakt dat de residuele benadering uitnodigt tot strategisch gedrag. Om maximaal resultaat voor zichzelf te genereren zullen partijen de grenzen opzoeken van het vooraf vastgestelde afsprakenkader.
- Het kan leiden tot suboptimale investeringen. Het resultaat op een investering is immers al bij voorbaat verdeeld. Investeringen die op het niveau van het totale plan kunnen bijdragen aan een gunstiger resultaat zullen door partijen worden afgewezen wanneer dit hun individuele resultaat verslechterd.

Het kunnen delen in het resultaat op vastgoedontwikkeling komt zowel in het eerder genoemde onderzoek van de VNG (2004) als tijdens het VVG congres in het voorjaar van 2006 (Van der Leij, 2006) uitdrukkelijk als motief voor een GVM naar voren.

Delen van risico's

Tegenover de zeggenschap in het ontwikkelingstraject en het delen in de rendementen op vastgoedontwikkeling staan risico's. Grofweg zijn in het vastgoedontwikkelingsproces de volgende risico's te onderscheiden.

- Planontwikkelingsrisico (stijgende plankosten);
- Bouwexploitatie- (stijgende bouwkosten);
- Financieringsrisico (stijgende financieringskosten);
- Afzetrisico (dalende inkomsten, leegstand).

De vraag is hoe deze risico's gewaardeerd moeten worden. In het geval van woningbouw zijn investeringen in vastgoed bijvoorbeeld circa 3 tot 5 keer zo hoog als investeringen in de grondexploitatie. Dit maakt deze risico's aanzienlijk groter van omvang dan de risico's die de gemeente draagt in de grondexploitatie. Daartegenover staat dat de risico's in vastgoedontwikkeling beter beheersbaar zijn dan de risico's in de grondexploitatie. Zo is de looptijd korter en zijn de noodzakelijke voorinvesteringen in verhouding tot de opbrengsten doorgaans lager.

De risico's in vastgoedontwikkeling worden in de praktijk onderkend. Over de waardering bestaat echter discussie. Zo worden de risico's in vastgoedontwikkeling door Akroconsult (2004) als voornaamste reden aangevoerd om als overheid niet deel te nemen in vastgoedontwikkeling. Van der Leij (2006) wijst er juist op dat veel risico's in de kostensfeer middels de residuele waardeberekening al voorcalculatorisch verrekend worden met de grondexploitatie. Het afzetrisico is volgens hem goed af te dekken door streng de hand te houden aan percentages voorverkoop en -verhuur.

1.3.4 Mengvorm tussen markt en overheid

Door deel te nemen in vastgoedontwikkeling treedt de overheid op als ondernemer. Tegelijkertijd behoudt zij haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheid. Deze publiekrechtelijke rol van de overheid gaat altijd voor haar privaatrechtelijke. Dit legt beperkingen op aan de wijze waarop de overheid haar privaatrechtelijke rol invult. Hierbij spelen twee aspecten een rol: het vraagstuk dat optreedt rond de vermenging van publieke en private taken en mogelijke conflicten met Europese aanbestedingsrichtlijnen.

Vermengen publieke en private taken en verantwoordelijkheden

Het deelnemen in vastgoedontwikkeling door de overheid roept vragen op. De overheid begeeft zich immers op het ondernemerspad. Dit is zeker niet uniek. Er zijn veel meer plaatsen waar de overheid zich als ondernemer opstelt. Denk hierbij aan productiewerkzaamheden die worden uitgevoerd door sociale werkplaatsen of derde geldstroom onderzoek door universiteiten.

Al deze organisaties worden getypeerd als hybride organisaties. 'Hybride organisaties zijn organisaties waarbij de scheiding tussen taken en verantwoordelijkheden van publieke en private partijen is vervaagd' (Bruil e.a., 2004). Zij voeren hun taken uit op het scheidsvlak van publiek en privaat.

Deze vermenging van publieke en private taken en verantwoordelijkheden vraagt bij de keuze voor een GVM om bijzondere aandacht. Voorkomen moet worden dat private en publieke belangen elkaar doorkruisen.

Deze doorkruising kan bijvoorbeeld optreden in een situatie waarin de overheid als aandeelhouder in een GVM belang heeft bij het realiseren van een bepaald ontwikkelvolume (bouwhoogte\dichtheid), terwijl zij vanuit haar publieke taak dient te zorgen voor een goede ruimtelijke ordening en belangen van omwonenden. In een dergelijke situatie moet geborgd worden dat een overheid die deelneemt in een GVM haar publieke taak niet verwaarloost.

Akroconsult (2004) noemt overigens dit argument expliciet als reden voor overheden om niet tot participatie in vastgoedontwikkeling over te gaan. Volgens hen is het 'niet de rol van de gemeente: het kan geen onderdeel uitmaken van het gemeentelijk beleid'.

Conflicten met Europese regelgeving

Waar het gaat om Europese regelgeving en de keuze voor een GVM zijn twee zaken van belang:

- de regelgeving rond aanbesteding;
- de regelgeving rond staatssteun.

Met de recente uitspraak van het Europese Hof in de zaak Auroux-Roanne heeft vastgoedontwikkeling door de overheid bijzondere aandacht gekregen. Het is voor gemeenten van belang te voorkomen dat bij de keuze voor een GVM conflicten ontstaan met Europese aanbestedingsregels.

Een ander belangrijk onderdeel van de Europese regelgeving is het onderdeel staatssteun. De overheid moet bij deelname in een GVM voorkomen dat zij individuele ondernemers onrechtmatig bevoordeelt.

1.3.5 Conclusie

Aan de hand van drie thema's hebben we inzicht gekregen in de kenmerken van een GVM. Vanuit gemeentelijk perspectief zijn deze kenmerken te kwalificeren als voor- en nadelen. Een overzicht van deze voor- en nadelen ziet er als volgt uit:

Voordelen

- Zeggenschap in het vastgoedontwikkelingsproces (PPS en hybride organisaties);
- Mogelijk betere samenwerking als gevolg van gelijkschakeling van doelen (PPS en hybride organisaties);
- Mogelijk beter inhoudelijk resultaat als gevolg van afstemming openbare ruimte en vastgoed (PPS en hybride organisaties);
- Delen in financieel resultaat op vastgoedontwikkeling (vastgoedontwikkeling);

Nadelen:

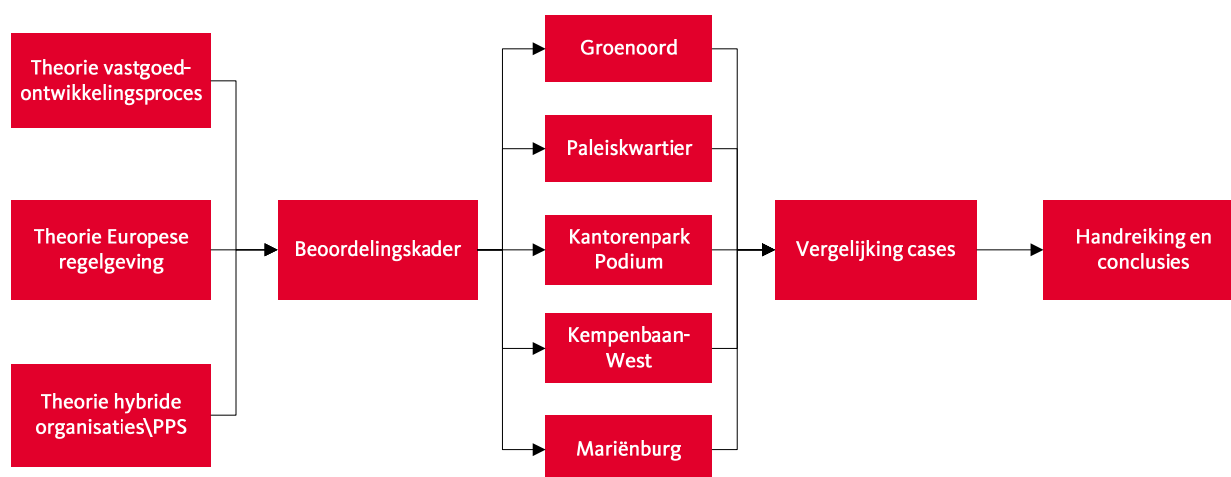
- Mogelijke conflicten met Europese regelgeving (Europese regelgeving);
- Delen in risico's het vastgoedontwikkelingsproces (Vastgoedontwikkeling);
- Gevaar van rolvermenging tussen overheidstaken en markt taken (PPS en hybride organisaties);

In het vervolg van dit onderzoek zullen we deze kenmerken analyseren. Per kenmerk is aangegeven welke theoretische bronnen we hiervoor zullen gebruiken.

1.4 Onderzoeksopzet

In het figuur 2 is het onderzoeksmodel weergegeven. Dit onderzoeksmodel is een schematische weergave van het onderzoek en de globale stappen die gezet moeten worden om het doel van het onderzoek te bereiken.

Het onderzoeksmodel laat zien dat we starten met een theoretische verkenning. Deze theoretische verkenning moet leiden tot een beoordelingskader met globale condities voor deelname in een GVM. Vervolgens zal in de cases gekeken worden of, en zo ja hoe deze condities in praktijk worden ingevuld. Een vergelijking tussen deze praktijkcondities onderling en de globale condities uit het beoordelingskader moet leiden tot een handreiking aan gemeenten die overwegen deel te nemen in een GVM.



Figuur 2 Onderzoeksmodel

1.5 Onderzoeksvragen en methode

De centrale vraag in dit onderzoek is onder welke condities gemeenten kunnen participeren in een GVM? In de probleemverkenning hebben we de aspecten benoemd die bij de keuze voor een GVM een rol spelen.

In deze paragraaf werken we de centrale vraag uit in een aantal onderzoeksvragen en deelvragen. Om de achtergrond van de onderzoeksvraag te verduidelijken zullen we iedere vraag kort toelichten en ingaan op de gehanteerde onderzoeksmethode. Deze paragraaf besluit met een toelichting op de casusselectie.

1.5.1 Opstellen beoordelingskader

- 1 Hoe ziet een beoordelingskader er uit dat gebruikt kan worden om een oordeel te vormen over de wijze waarop deelname in een GVM in de praktijk plaatsvindt?
 - a. Welke condities kunnen ontleend worden aan de beschikbare literatuur op het gebied van hybride organisaties en PPS?
 - b. Welke condities kunnen ontleend worden aan de beschikbare literatuur op het gebied van beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces?

- c. Welke condities kunnen ontleend worden aan de beschikbare literatuur op het gebied van Europese regelgeving?

Met het beantwoorden van deze vraag ontwikkelen we een beoordelingskader met globale condities waaraan de praktijk getoetst kan worden. Hierbij maken we gebruik van beschikbare literatuur op het gebied van hybride organisaties en PPS, vastgoedontwikkeling en Europese regelgeving.

1.5.2 Praktijkanalyse

- 2 Onder welke condities vindt deelname in een GVM door gemeenten in de praktijk plaats?
 - a. Hoe zijn de cases in algemene zin te karakteriseren?
 - b. Welke beschrijving leveren de diverse cases op aan de hand van het geformuleerde beoordelingskader?
 - c. Hoe worden de condities uit het beoordelingskader in de praktijk ingevuld?
 - d. Wat leert een onderlinge vergelijking van de verschillende cases?

Aan de hand van het geformuleerde analysekader onderzoeken we diverse cases. De wijze waarop in de projecten invulling wordt gegeven aan de condities uit het beoordelingskader geeft inzicht in de condities waaronder participatie in vastgoedontwikkeling plaatsvindt. Op basis van een cross-case analyse worden de diverse cases met elkaar vergeleken.

De tweede onderzoeksvraag wordt beantwoord aan de hand van een multiple case-study. Yin (2003) beschrijft casestudie, historisch onderzoek of het uitvoeren van experimenten als bij uitstek geschikte methode voor het beantwoorden van 'hoe' vragen. Gaat het om actuele situaties die niet door de onderzoeker beïnvloed kunnen worden, dan blijft casestudy als enig geschikte methode over.

De afbakening van de casestudy in dit onderzoek is relatief eenvoudig. Het gaat om het project waarin sprake is van gemeenschappelijke ontwikkeling van vastgoed als onderdeel van een gebiedsgerichte samenwerking. De scope van het project is gedefinieerd in samenwerkingsovereenkomsten, stedenbouwkundig plan en bouwprogramma.

De kwaliteit van een casestudy wordt bepaald door de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek. Bij een casestudy is in vergelijking met een laboratoriumexperiment geen sprake van herhaalde metingen. De resultaten vragen daarom om een extra kritische blik. De validiteit en betrouwbaarheid zijn in dit onderzoek geborgd door gebruik te maken van verschillende bronnen (bronnentriangulatie door het doen van meerde interviews, raadsstukken, overige bronnen) en door de opgestelde casusbeschrijvingen ter controle voor te leggen aan de geïnterviewden.

1.5.3 Handreiking

- 3 Welke elementen bevat een handreiking voor gemeenten die wensen te participeren in vastgoedontwikkeling op de volgende onderdelen?
 - opgave en betrokken partijen;
 - condities m.b.t. het participeren in een hybride organisatie;
 - condities m.b.t. tot de beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces;
 - condities m.b.t. tot het voldoen aan Europese regelgeving.

Een vergelijking van de verschillende cases geeft een beeld van de condities die door gemeenten in de praktijk worden gehanteerd. Door deze condities wederom te toetsen aan de geformuleerde beoordelingskader kan een handreiking worden gedaan voor gemeenten die deelname in een GVM overwegen.

1.5.4 Casusselectie

Yin (2003) wijst er op dat selectie van cases niet lichtvaardig moet worden opgepakt. De keuze voor een casus moet in zijn ogen doelgericht zijn, en moet een specifiek doel dienen in het licht van het totale onderzoek.

Met de beantwoording van de tweede onderzoeksvraag willen we de praktijk rond participatie in vastgoedontwikkeling door gemeenten in beeld brengen. Bij de keuze voor de verschillende cases hebben we de volgende criteria gehanteerd:

- Verschillende gemeenten: de verwachting is dat de ene gemeente andere condities zal hanteren dan de andere²;
- Verschillende opgaven: het risicoprofiel zal vermoedelijk vereisen dat de condities op een andere manier worden ingevuld;
- Verschillende projectfasen: de verwachting is dat:
 - in de wat oudere projecten zullen door de jaren heen leerervaringen zijn opgedaan;
 - in de jongere projecten zullen meer inzicht geven in de actuele stand in het denken over deelname in vastgoedontwikkeling.

Naast deze algemene criteria hebben we twee criteria gehanteerd die richting hebben gegeven aan de uiteindelijke selectie:

- Beschikbare documentatie: vanuit het oogpunt van doelmatigheid krijgen goed gedocumenteerde projecten de voorkeur;
- Bereidheid van partijen om mee te werken.

Waar het gaat om de opgave maken we onderscheid in vier categorieën:

- Herstructurering woningbouwlocatie;
- Uitleg woningbouwlocatie;
- Herstructurering centrumlocatie;
- Uitleg kantorenlocatie.

Binnen de projectfase maken we onderscheid tussen projecten die voorbereiding zijn, projecten die in ontwikkeling\in realisatie zijn en afgeronde projecten. De ontwikkelings-\of realisatiefase start met de oprichting van de GVM en eindigt met de oplevering van het project. Daarvoor spreken we over projecten in voorbereiding, daarna over afgeronde projecten.

In tabel 3 zijn de projecten uit tabel 1 gerangschikt naar opgave en projectfase. Deze tabel vormde de basis voor de casusselectie.

² Een praktische reden is dat we een gemeente niet willen belasten met meervoudige deelname aan hetzelfde onderzoek

Tabel 3 Overzicht projecten naar opgave en projectfase (vetgedrukt: geselecteerde cases)

	In voorbereiding	In ontwikkeling\realisatie	Afgerond
Herstructurering woonwijk		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Groenoord (Schiedam) ▪ Slachthuisbuurt-Toernooiveld (Schiedam) 	
Uitleg woonwijk	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Toolenburg-Zuid (Haarlemmermeer) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Haverleij (Den Bosch) 	
Centrum		<ul style="list-style-type: none"> ▪ Paleiskwartier (Den Bosch) ▪ Pieter Vreedeplein (Tilburg) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Noordplein (Alkemade) ▪ Mariënborg (Nijmegen) ▪ Stadshart (Amstelveen) ▪ Beurstraverse (Rotterdam)
Uitleg kantoren	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kempenbaan-West (Tilburg) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Podium Vathorst (Amersfoort) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pettelaarpark (Den Bosch)

Om te komen tot een brede afspiegeling van de praktijk hebben we uit elke categorie één project opgenomen. De keuze voor de projecten Paleiskwartier en Mariënborg is gemaakt op grond van het feit dat deze projecten redelijk goed zijn gedocumenteerd.³ Het criterium te kiezen voor één project per gemeente blijkt daarbij het zwaarst te wegen. In het geval van de gemeente Den Bosch betekende de keuze voor de casus Paleiskwartier, dat de cases Haverleij en Pettelaarpark afvielen. Op grond hiervan komen we tot de volgende casusselectie:⁴

- Groenoord (Schiedam);
- Paleiskwartier (Den Bosch);
- Mariënborg (Nijmegen);
- Kempenbaan-West (Tilburg);
- Kantorenpark Podium (Amersfoort).

³ Paleiskwartier (Bruil e.a, 2004), Mariënborg (Habiforum (2003), (Ministerie van VROM (2003))

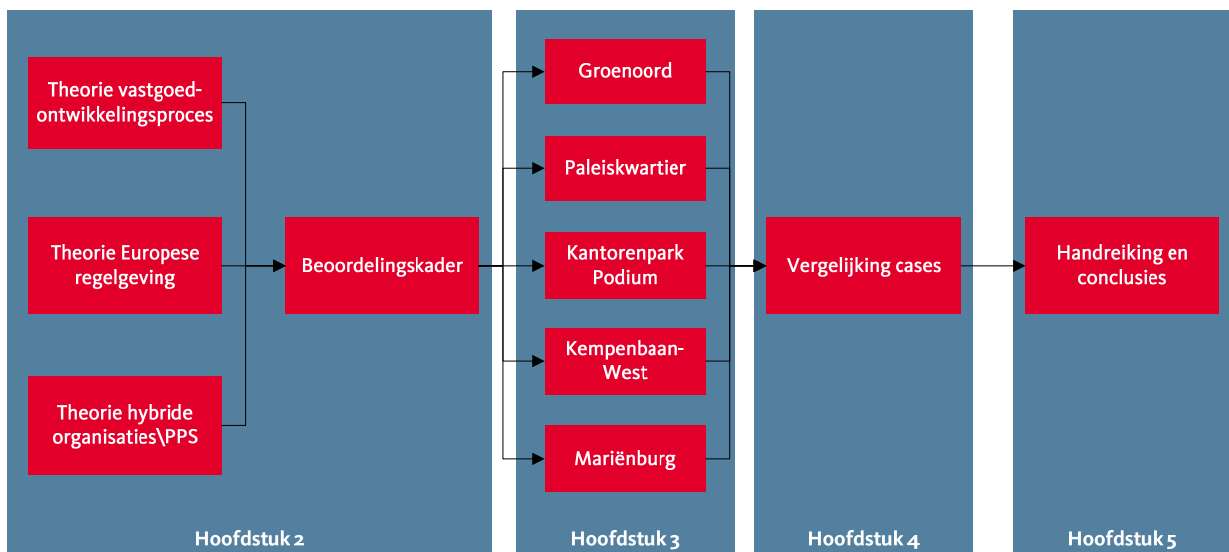
⁴ Oorspronkelijk behoorde ook Toolenburg-Zuid tot de cases in het onderzoek. Gelet op de aankomende besluitvorming in de gemeenteraad rond het project werd het onderzoeken van deze casus door betrokkenen nu niet wenselijk geacht.



Figuur 3 Illustratie met locaties onderzochte cases

1.6 Leeswijzer

Dit rapport is opgebouwd als weergegeven in figuur 4. Hoofdstuk 2 gaat in op de theorie en het beoordelingskader. Hoofdstuk 3 biedt een beschrijving van de verschillende cases. Na deze casebeschrijvingen volgt in hoofdstuk 4 de onderlinge vergelijking van de cases in een cross-case analyse. Het rapport besluit met hoofdstuk 5 dat gewijd is aan de handreiking, conclusies en aanbevelingen.

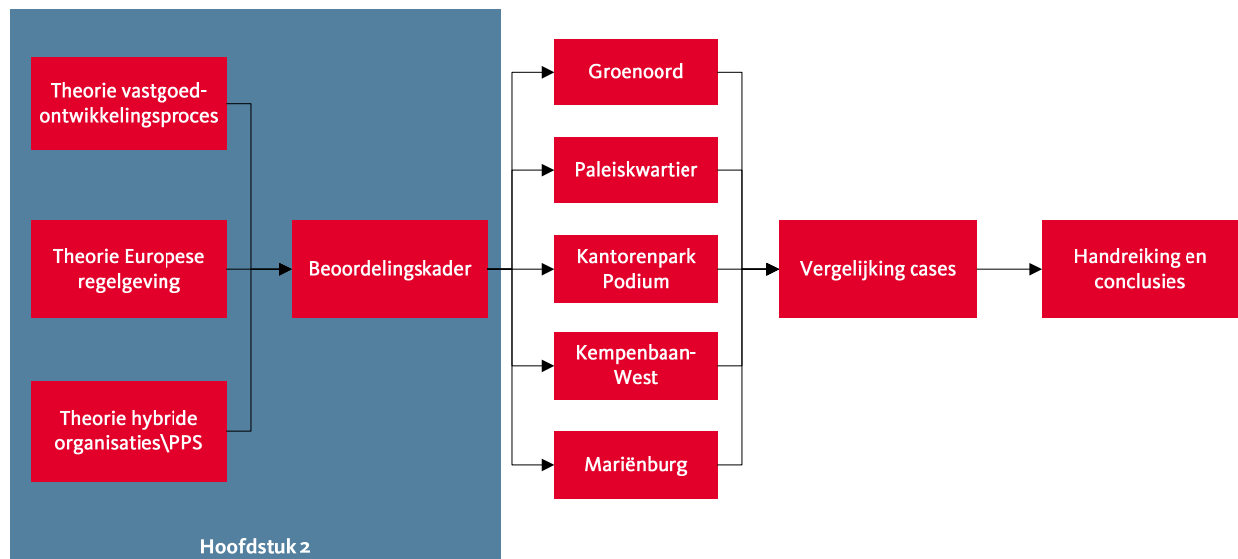


Figuur 4 Schematische weergave opbouw rapport

2 Naar een beoordelingskader

2.1 Inleiding

Doel van dit hoofdstuk is het komen tot een beoordelingskader. Dit kader dient als vertrekpunt voor de uit te voeren casestudy en als referentiepunt voor de op te stellen handreiking.



Per paragraaf wordt één thema behandeld zoals we die in de onderzoeksvragen hebben geformuleerd. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op hybride organisaties en PPS. Paragraaf 2.4 gaat in op de beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces. Paragraaf 2.5 gaat in op Europese regelgeving. Voordat we verdergaan zullen we eerst kort stilstaan bij de opzet van het beoordelingskader.

2.2 Opzet beoordelingskader

Ten behoeve van onze analyse maken we onderscheid tussen globale condities en de wijze waarop deze condities in de praktijk worden ingevuld. De globale condities baseren we op beschikbare theorie rond de eerder geformuleerde thema's. De invulling van deze condities in de praktijk ontleen we aan de praktijkcases. Op basis van een vergelijking tussen de cases formuleren we praktijkcondities die als input dienen voor een handreiking. In dit hoofdstuk zullen we de globale condities formuleren en indicatoren die we in de casestudy nader zullen belichten. Daarbij dienen de indicatoren als hulpmiddel om de globale condities te operationaliseren. Dit betekent dat ons beoordelingskader in hoofdopzet de vorm kent als weergegeven in tabel 4.

Tabel 4 Hoofdopzet beoordelingskader

Onderwerp	Globale conditie	Indicator	Oordeel
<i>Hybride organisaties en PPS</i>			
<i>Vastgoedontwikkelingsproces</i>			
<i>Europese regelgeving</i>			

2.3 Hybride organisaties en PPS

Zoals in de probleemverkenning werd gesignaleerd is een GVM te beschouwen als een hybride organisatie. Dit is een organisatie waarbij de scheiding tussen taken en verantwoordelijkheden van publieke en private partijen is vervaagd (Bruil e.a., 2004).

In de praktijk lijden hybride organisaties aan problemen omdat zij de belangen en cultuur van markt en overheid in één organisatie moeten verenigen. Om de problemen rond hybride organisaties te categoriseren maakten Verhoef en Simon (2001) onderscheid in zes type hybride organisaties.

Voor deze typering maken ze onderscheid in een contextuele omgeving en een transactionele omgeving. De contextuele omgeving van een organisatie wordt bepaald door het feit of sprake is van een overwegend publieke, private of publiek-private context. De transactionele omgeving wordt bepaald door het feit of sprake is van overwegend bestuurlijke of marktenhybriditeit. Van bestuurlijke hybriditeit is onder meer sprake bij het vervullen van schijnbaar tegenstrijdige taak- als marktactiviteiten. Van marktenhybriditeit is sprake bij het onderworpen zijn aan verschillende markttypen: de politieke markt, sociaal-maatschappelijke markt of commercieel-economische markt. In tabel 5 zijn de verschillende typen weergegeven.

Het onderscheid tussen de verschillende typen is gebaseerd op nuances. Waar het gaat om de context lijkt het onderscheid duidelijk. Er is relatief eenvoudig vast te stellen of sprake is van een publieke, private of publiek-private context. Waar het gaat om de transactionele omgeving gaat het in essentie om de wijze van aansturing. Bij taak-marktorganisaties, ligt het accent op bestuurlijke hybriditeit en is duidelijk sprake van aansturing door de overheid, naast marktactiviteiten. Bij heterogene marktorganisaties, ligt het accent op marktenhybriditeit en is sprake van meer zelfstandige organisaties die vanuit verschillende markten worden aangestuurd (denk naast de markt voor producten aan de markt voor leden, politieke steun).

Een GVM is binnen deze typologie te karakteriseren als een publiek-private taak-marktorganisatie. Dit zijn 'semi-publieke organisaties die naast marktactiviteiten tevens een publieke taak behartigen' (Verhoef en Simon, 2001).

Tabel 5 typering hybride organisaties (Verhoef en Simon, 2001)

		Transactionele omgeving	
		Bestuurlijke hybriditeit	Marktenhybriditeit
Contextuele omgeving	<i>Publiek</i>	Publieke taak-marktorganisatie Publieke uitvoerende overheidsorganisaties die marktactiviteiten uitvoeren: (bv. Staatsbosbeheer, KNMI)	Publieke heterogene marktorganisatie: Publieke marktorganisatie die meerdere markten bedient. (bv. nutsbedrijven voor de privatisering)
	<i>Publiek privaat</i>	Publiek-private taak-marktorganisatie: Semi-publieke uitvoerende organisaties die zowel marktactiviteiten als overheidstaken kennen (bv. PPS-verbanden)	Publiek-private heterogene marktorganisatie: Semi-publieke marktorganisaties die meerdere markten bedient (bv. private omroepverenigingen binnen het publieke bestel met commerciële nevenactiviteiten);
	<i>Privaat</i>	Private taak-marktorganisatie: Private uitvoerende organisatie die zowel marktactiviteiten als overheidstaken kennen (bv. woningcorporaties voor bruteringsoperatie)	Private heterogene marktorganisatie Private marktorganisatie die meerdere markten bedient (bv. ANWB, NOVIB, woningcorporaties na bruteringsoperatie)

Het semi-publieke karakter van een GVM is het gevolg van de context waarin zij opereert. Door het tegelijkertijd opereren in een politiek-publieke en commercieel-economische context ontstaat een vermenging van publieke en private organisatieculturen. Voor een GVM geldt dat zij enerzijds actief is in een politiek-publieke context omdat zij immers verantwoording moet kunnen afleggen aan haar publieke aandeelhouder, de gemeente (in haar publiekrechtelijke rol). Anderzijds is zij actief in een commercieel-economische context waarin zij verantwoording aflegt aan projectontwikkelaars en gemeente (in haar privaatrechtelijke rol).

Ten aanzien van de aansturing geldt dat een GVM zowel kenmerken heeft van een taak- als een marktorganisatie. Een taakorganisatie wordt overwegend aangestuurd door een beleidsorgaan dat opdrachten onder bepaalde randvoorwaarden verstrekt. Een marktorganisatie wordt aangestuurd door de tucht van de markt. Een GVM heeft enerzijds de taak tot de uitvoering van een masterplan of stedenbouwkundig plan zoals dat is vastgesteld door de gemeenteraad. Anderzijds zal zij zodanige vastgoedobjecten moeten ontwikkelen, dat deze ook aftrek vinden op de markt. Deze gebruikelijke discussie tussen ontwikkelaars en gemeente die bij elke gebiedsontwikkelpoging aan bod komt, wordt bij de keuze voor een GVM ondergebracht in één organisatie.

Typische problemen voor publiek-private taak-marktorganisaties zijn loyaliteitsconflicten en taakverwaarlozing. De loyaliteitsconflicten zijn het gevolg van het feit dat sprake is van meerdere opdrachtgevers, inherent tegenstrijdige taken en vermenging van verantwoordelijkheden. Taakverwaarlozing is het gevolg van het feit dat overheidstaken (bv. de bewaking van het sociale woningbouwprogramma) ten koste gaan van marktactiviteiten (bv. de afzet van vrije sector koopwoningen) (Verhoef en Simon, 2001).

De vraag wanneer een hybride organisatie bestaansrecht heeft, is echter niet eenvoudig te beantwoorden. Het ontbreekt aan expliciete normstelling. Verhoef en Simon (2001) geven aan dat het kunnen functioneren van hybride organisaties afhankelijk is van hun interne levensvatbaarheid en externe aanvaardbaarheid. De interne levensvatbaarheid wordt bepaald door de mate waarin de organisatie weet om te gaan met de verschillende culturen (waarden, normen, doelstellingen en verwachtingen) binnen markt en overheid. De externe aanvaardbaarheid van een hybride organisatie is afhankelijk van normatieve, politieke en economische uitgangspunten die meestal impliciet blijven. Eenvoudiger gesteld: een organisatie kan bestaan als zij intern de publieke en private belangen in de uitvoering van haar taken weet te verenigen en haar functioneren niet ter discussie wordt gesteld door de 'buitenwacht'.

Waar het gaat om de keuze voor hybride organisaties kiest In't Veld (1997) daarom voor een meer pragmatische 'ja-mits'-benadering. Hij stelt dat wanneer aan hybride arrangementen een significante meerwaarde wordt toegekend de genoemde problemen kunnen worden ondervangen door het toepassen van een 'vermijdingsstrategie'. Een dergelijke vermijdingsstrategie kan bijvoorbeeld bestaan uit 'scheiding van taak- en marktactiviteiten, kwaliteitshandvesten en prestatiecontracten'.

Om te kunnen beoordelen of overheden kunnen deelnemen in vastgoedontwikkeling moeten dus twee vragen worden beantwoord:

1. Is bij deelname in een GVM sprake van significante meerwaarde?
2. Zijn de rond hybriditeit gesignaleerde problemen te ondervangen middels een vermijdingsstrategie?

2.3.1 Realiseren van meerwaarde

De meerwaarde van deelname in een GVM, is de meerwaarde die ontstaat wanneer de overheid kiest voor risicodragende deelname in vastgoedontwikkeling. Referentiepunt is de meerwaarde ten opzichte van een joint-venture in de grondexploitatie (GEM).

In het algemeen geldt dat de objectieve meerwaarde van PPS moeilijk te beoordelen is. Zo stelt het Kenniscentrum PPS (2006) dat 'meerwaarde van PPS bij gebiedsontwikkelingsprojecten geen eenduidig kwalitatief of financieel begrip is'.

In de praktijk wordt daarom een kwalitatieve inschatting gemaakt van de meerwaarde van PPS. Bult-Spiering (2003) geeft aan dat in de argumentatie van PPS projecten op de volgende terreinen meerwaarde wordt benoemd:

- financiële meerwaarde;
- inhoudelijke meerwaarde;
- meerwaarde door vergroting van adaptief vermogen.

Van financiële meerwaarde is sprake als door PPS een gunstiger financieel resultaat wordt behaald dan zonder PPS. Dit financiële resultaat heeft zowel betrekking op het verwachte eindresultaat als op het risicoprofiel.

Van inhoudelijke meerwaarde is sprake als er een beter eindproduct wordt verkregen. Hierbij valt te denken aan een hoogwaardiger ingerichte openbare ruimte (materiaalkeuze of gebouwd parkeren) of architectuur. Dit veronderstelt zeggenschap in het proces waarin plannen tot stand komen.

De meerwaarde door vergroting van het adaptieve vermogen ligt in de mogelijkheid die samenwerking biedt om beter in te kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden gedurende de looptijd van een project. Omdat publieke en private partijen gezamenlijk belang hebben bij het resultaat van de ontwikkeling kan er sprake zijn van een grotere bereidheid om een oplossing te vinden. Denk hierbij aan het bij een tegenzittende woningmarkt omzetten van koopwoningen in huurwoningen. Hierbij gaat het om een zekere 'robuustheid' van de GVM.

In hoofdlijnen zijn de bovenstaande onderdelen ook bij Koppejan en Van Ham (2003) te onderscheiden. Zij voegen echter nog een categorie toe: het aspect politiek-bestuurlijke meerwaarde. Onder deze categorie verstaan zij de meerwaarde die het kiezen voor PPS kan leveren in het doorbreken van stagnaties in projecten. De veronderstelling hierbij is dat de overheid door te kiezen voor PPS zijn nek uitsteekt, waardoor de investeringsbereidheid bij marktpartijen toeneemt. Deloitte (2006) spreekt in dit verband van de katalysatorfunctie: 'de gemeente brengt samen met [...] private organisaties activiteiten op gang die zonder de initiërende rol van de gemeente niet of moeilijker van de grond zouden komen'.

Om te komen tot een oordeel zullen we nagaan of de meerwaarde wordt herkend en hoe deze meerwaarde vorm heeft gekregen. Hierbij kijken we naar het financiële resultaat, de risicoverdeling, het inhoudelijk resultaat, de uitvoeringszekerheid en de aanwezige flexibiliteit om veranderende omstandigheden op te kunnen vangen.

2.3.2 Sturingsrelatie

Gesteld werd dat een GVM, als publiek-private taak-marktorganisatie, lijdt aan twee problemen:

- Loyaliteitsconflicten als gevolg van het feit dat sprake is van meerdere opdrachtgevers;
- Taakverwaarlozing als gevolg van het feit dat markttaken de neiging hebben overheidstaken te verdringen.

Omdat deze problemen in de kern van de organisatie zitten, en dus niet oplosbaar zijn, moet een vermijdingsstrategie worden toegepast. Eerder gaven we aan dat deze vermijdingsstrategie kan bestaan uit onder andere de scheiding van taak- en marktactiviteiten, kwaliteitshandvesten en prestatiecontracten.

De vermijdingsstrategie moet een plaats hebben in de wijze van aansturing door de overheid van het samenwerkingsverband. De kwaliteit van deze sturingsrelatie wordt bepaald door de balans tussen vertrouwen in de onderlinge relatie en de wijze waarop controlemechanismen worden ingevuld (Deloitte, 2006).

Het element vertrouwen is cruciaal in alle vormen van publiekprivate samenwerking. Vertrouwen is gebaseerd op geloof in elkaars kennis en vaardigheden, een welwillende opstelling en integriteit. Dit element is van groot belang, maar niet onderscheidend wanneer vastgoedontwikkeling aan de samenwerking wordt toegevoegd. Ook wanneer de samenwerking beperkt blijft tot de grondexploitatie

zal sprake moeten zijn van vertrouwen. In dit onderzoek zullen we ons dan ook richten op het aanwezige controlemechanisme

De meest eenvoudige controle- of beheerscyclus is de Demming-cirkel. Om deze cyclus te kunnen doorlopen en dus adequaat te kunnen sturen moet invulling worden gegeven aan deze stappen. De cyclus begint met het in beeld brengen van eisen en wensen en het formuleren van een plan (plan). Vervolgens wordt dit plan uitgevoerd (do). Tijdens de uitvoering van dit plan wordt de uitvoering van het plan getoetst aan het opgestelde plan (check). Indien noodzakelijk vindt bijsturing plaats (act) en kan het plan worden aangepast.

Wanneer we deze stappen invullen voor de beheersing van de GVM komen we tot de volgende condities:

- Plan: Er zijn heldere kaders en doelstellingen aanwezig.
- Do: Er is sprake van een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden;
- Check: Er is sprake van goede informatieverstrekking aan gemeente;
De gemeente beschikt over de competenties om die informatie te beoordelen;
- Act: Er zijn mogelijkheden om tijdens het proces bij te sturen.

Bij het komen tot een oordeel over de aansturing van een GVM, zullen we nagaan of door gemeenten knelpunten worden ervaren bij de invulling van de genoemde condities.

2.3.3 Conclusie

Concluderend zijn in tabel 6 de globale condities en indicatoren weergegeven.

Tabel 6 Beoordelingskader hybriditeit en PPS

Onderwerp	Globale conditie	Indicator
Meerwaarde		
Financiële meerwaarde	Door deelname in de GVM behaalt de gemeente een financieel gunstiger resultaat of risicoprofiel dan wanneer zij niet zou deelnemen.	Gunstiger financieel resultaat/ risicoverdeling
Inhoudelijke meerwaarde	Door deelname in de GVM verkrijgt de gemeente wordt een inhoudelijk beter resultaat behaald dan wanneer de gemeente niet zou deelnemen.	Beter inhoudelijke resultaat
Meerwaarde adaptief vermogen	Door deelname in de GVM kan binnen het project beter ingespeeld worden op veranderende omstandigheden tijdens het project dan wanneer de gemeente niet deel zou nemen..	Flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden
Politiek-bestuurlijke meerwaarde	Door deelname van de gemeente in de GVM kan het project van de grond komen in de door de gemeente gewenste vorm.	Grotere uitvoeringszekerheid
Aansturing		
Doelen en kaders	De gemeente is in staat heldere doelstellingen en kaders te formuleren	Knelpunten m.b.t. de vaststelling van programmatische doelen, financiële en kwalitatieve doelen in ogen van de gemeente
Verdeling taken en verantwoordelijkheden	De gemeente is in staat de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden zodanig te scheiden dat er geen problemen ontstaan	Knelpunten in de scheiding van taken en verantwoordelijkheden in ogen van de gemeente
Informatieverstrekking	De gemeente beschikt over voldoende informatie om het resultaat op vastgoedontwikkeling goed te beoordelen	Knelpunten m.b.t. beschikbare informatie in ogen van de gemeente
Competenties	De gemeente beschikt over voldoende expertise om het vastgoedontwikkelingsproces te kunnen beoordelen	Knelpunten in aanwezige expertise in ogen van gemeenten.
Bijsturingmogelijkheden	De gemeente beschikt over voldoende mogelijkheden om indien nodig bij te sturen.	Knelpunten in invloed op de besluitvorming binnen het project in ogen van de gemeente.

2.4 Beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces

2.4.1 Risico's in het vastgoedontwikkelingsproces

In de vorige paragraaf is gesproken over meerwaarde en de organisatorische aspecten van beheersing en aansturing van de GVM. Er zijn echter nog geen inhoudelijke condities geformuleerd voor de beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces.

Wanneer een gemeente deelneemt in vastgoedontwikkeling, deelt zij niet alleen in het rendement op vastgoedontwikkeling, maar draagt zij ook een deel van de risico's. Dit vraagt om een zorgvuldige beheersing.

In termen van risicobeheersing kan vastgoedontwikkeling gezien worden als (Gehner, 2003):

- het uitwerken van een vastgoedconcept in de vorm van een ruimtelijk ontwerp (planontwikkelingsrisico);
- het realiseren van dit ontwerp (bouwrisico);
- het verkrijgen van zekerheid omtrent de ruimtelijke mogelijkheden tot de realisatie van het vastgoedproject (verwervingsrisico);
- het verkrijgen van zekerheid omtrent de juridische mogelijkheden tot de realisatie van het vastgoedproject (publiekrechtelijk risico);
- het verkrijgen van zekerheid omtrent de inkomsten na realisatie van het vastgoedproject (afzetrisico);
- het verkrijgen van zekerheid omtrent de financiering en het rendement van het vastgoedproject (financieringsrisico).

We kijken naar vastgoedontwikkeling als aanvulling op een samenwerking tussen markt en overheid in de grondexploitatie. Dit betekent dat een aantal stappen in het vastgoedontwikkelingsproces in het kader van deze analyse buiten beschouwing kunnen worden gelaten.

Dit geldt voor het verkrijgen van het verwervingsrisico, het publiekrechtelijk risico en het financieringsrisico. Het verwervingsrisico is in het kader van de samenwerking ondergebracht in de grondexploitatie. Beheersing van de risico's dient ook op het niveau van de grondexploitatie plaats te vinden. Waar het gaat om het publiekrechtelijk risico geldt dat in het kader van de samenwerking de gemeente zich doorgaans zal verbinden tot het verlenen van publiekrechtelijke medewerking op basis van een vastgesteld masterplan. Omdat de gemeente nu deelgenoot is in de vastgoedontwikkeling, laat ik ook deze stap in de analyse buiten beschouwing. Ook het financieringsrisico achten we niet onderscheidend voor het aspect vastgoedontwikkeling, omdat ook bij een GEM sprake is van projectfinanciering.

Dit betekent dat we ons zullen richten op de beheersing van de volgende risico's:

- Planontwikkeling;
- Bouw;
- Afzetrisico.

Risicobeheersing begint bij het vaststellen van de doelstelling. Als we kijken naar de doelstellingen van vastgoedontwikkeling gaat dit om het ontwikkelen van producten met de juiste verhouding tussen kwaliteit, prijs en levertijd. Gehner (2003) stelt dat deze drie beheersfactoren - geld, kwaliteit en tijd – onderling afhankelijk zijn. Zo leidt een hogere kwaliteit doorgaans tot een hogere prijs en een verkorting van doorlooptijd leidt veelal tot een lagere kwaliteit.

In haar analyse van risicobeheersing in het vastgoedontwikkelingsproces stelt zij het beheersaspect 'geld' centraal in de vorm van het rendement op het vastgoedproject. De te realiseren kwaliteit en het tijdsfad worden beschouwd als middelen om dit rendement te behalen. Voordeel van het hanteren van het financiële rendementscriterium is dat het eenduidig is vast te stellen. Hierdoor kan het een vergelijkingsmaatstaf zijn voor verschillende projecten.

Als we vervolgens naar de verschillende risico's kijken, doen we dit vanuit financieel perspectief. Dit betekent dat we ons zullen richten op:

- Planontwikkelingskostenrisico;
- Bouwkostenrisico;
- Opbrengstrisico.

2.4.2 Risicomanagement

De beheersing van de risico's in het vastgoedontwikkelingsproces vraagt om risicomanagement. Risicomanagement is het onderkennen en beheersen van risico's en onzekerheden tijdens de realisatie van een project met als doel de kans op een succesvol verloop er van te verhogen (SBR, 2000). De risicomanagementcyclus bestaat uit de volgende stappen:

- Risicoanalyse: het identificeren en kwantificeren van de risico's
- Risicorespons: het bepalen van de reactie op het geconstateerde risico;
- Risicobeheersing: het implementeren van beheersmaatregelen.

In het voorgaande hebben we de risico's die centraal staan in onze analyse al benoemd. De stap risicoanalyse laten we in het vervolg van deze studie buiten beschouwing. We zullen ons richten op de gekozen risicorespons en de wijze van risicobeheersing.

Risicorespons

De risicorespons geeft aan hoe er binnen de samenwerking met bepaalde risico's wordt omgegaan. Wanneer de risico's zijn gesignaleerd zijn er vier reacties mogelijk:

- Vermijden: het uitsluiten van de kans dat het risico zich voordoet;
- Reduceren: het beperken van de risico's;
- Overdragen: het overdragen van het risico aan een andere partij
- Accepteren: het accepten van het risico;

Risicobeheersing

Nadat de risicorespons is bepaald kan gekozen worden voor de maatregelen om de risico's te beheersen. Denk hierbij aan maatregelen als het aanpassen van het bouwplan, het uitstellen van de start van de bouw.

Bij het komen tot een oordeel zullen we nagaan of en hoe de risicorespons en beheersmaatregelen zijn ingevuld.

2.4.3 Conclusie

Concluderend zijn in tabel 6 de globale condities en indicatoren weergegeven.

Tabel 7 Beoordelingskader beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces

Onderwerp	Globale conditie	Indicator
Planontwikkelingskostenrisico	Er is sprake van afdoende beheersing van het plankostenrisico.	Invulling van risicorespons en beheersmaatregelen.
Bouwkostenrisico	Er is sprake van afdoende beheersing van het bouwkostenrisico.	Invulling van risicorespons en beheersmaatregelen.
Opbrengstrisico	Er is sprake van afdoende beheersing van het afzetrisico	Invulling van risicorespons en beheersmaatregelen.

2.5 Europese regelgeving

2.5.1 Inleiding

We signaleerden eerder dat het optreden op de grens van publiek en privaat beperkingen oplegt aan het handelen van de overheid. Een van de belangrijkste beperkingen vloeit voort uit de Europese aanbestedingsrichtlijnen die in de Nederlandse wetgeving zijn vastgelegd in het Besluit aanbestedingsregels voor overheidsopdrachten (Bao). Een andere beperking vloeit voort uit de Europese regelgeving rond staatssteun. In deze paragraaf zal ik ingaan op de consequenties van deze regels bij de keuze voor een GVM.

2.5.2 Europese aanbestedingsrichtlijn

Een overheidsopdracht voor een werk met een waarde van meer dan € 5.278 mln. is in beginsel aanbestedingsplichtig conform de vereisten in het Bao. Een overheidsopdracht wordt in art. 1 sub h Bao gedefinieerd als:

‘een schriftelijke overeenkomst onder bezwarende titel die tussen een of meer aannemers en een of meer aanbestedende diensten is gesloten en betrekking heeft op:

1. *de uitvoering of het ontwerp en de uitvoering:*
 - *van werken in het kader van een van de werkzaamheden, genoemd in bijlage 1, of*
 - *van een werk, of*
2. *het laten uitvoeren met welke middelen dan ook van een werk dat aan de door de aanbestedende dienst vastgestelde eisen voldoet’*

Sinds de arresten Scala\Middelburg bestaat er brede consensus over het feit dat werkzaamheden in het kader van bouw- en woonrijpmaken binnen een joint-venture Europees dienen te worden aanbesteed. Het is niet toegestaan de uitvoering van deze werkzaamheden onderhands te gunnen aan een van de samenwerkingspartners.

Daarbij maakt het niet uit of de overheid een minderheidsbelang heeft in de joint-venture. Omdat het bouw- en woonrijpmaken zal worden uitgevoerd binnen door een aanbestedende dienst (lees: gemeente) vastgestelde eisen is voor het bouw- en woonrijpmaken sprake van een overheidsopdracht (Kenniscentrum PPS, 2005).

Aanbesteding ontwikkeling en realisatie van vastgoed

In het kader van dit onderzoek is het interessant te kijken hoe dit nu zit met de aanbesteding van ontwikkeling en realisatie van vastgoed.

De aanbesteding van de ontwikkeling van vastgoed is een van de onderdelen in de ingebrekestelling⁵ die de Europese Commissie verstuurd heeft aan Nederland in de zaak Vathorst. De Commissie en de Nederlandse overheid verschillen hierin van mening. Er ligt op dit moment nog geen uitspraak en de zaak is (nog) niet voorgelegd aan het Europese Hof.

Centraal in de discussie tussen de Nederlandse staat en de Europese Commissie staat de vraag of de ontwikkelaars in Vathorst projectontwikkelingsrechten hebben gekregen onder een 'bezwarende titel' en projectontwikkeling als zodanig als een overheidsopdracht moeten worden beschouwd. Het begrip 'bezwarende titel' wordt in de regel uitgelegd als 'een op geld waardeerbare tegenprestatie'.

De Europese Commissie is van mening dat de gemeente bij de toewijzing van projectontwikkelingsrechten, de ontwikkelaar ook het recht heeft verleend om de opbrengsten uit vastgoedontwikkeling te houden. Zij merkt het recht om deze opbrengsten te houden aan als een bezwarende titel. De Nederlandse staat stelt zich op het standpunt dat er geen sprake is van een bezwarende titel omdat geen sprake is van een tegenprestatie door de overheid. De gemeente heeft immers niet bijgedragen aan de ontwikkeling van commerciële voorzieningen.

Op grond van het standpunt van de Nederlandse overheid lijkt bij joint-venture constructies die zich zuiver richten op de grondexploitatie geen probleem te ontstaan (Bregman, 2007). Gemeenten zijn voor deze constructies nog steeds vrij ontwikkelaars te selecteren.

Waar het gaat om een GVM, ligt dit mogelijk anders. Bregman (2007) schrijft naar aanleiding van uitspraak van het Europees hof in de zaak Aurooux\Roanne het volgende:

'een van die specifieke vormen is PPS ten aanzien van vastgoedontwikkeling, waarbij marktpartijen en gemeente het risico ten aanzien van de ontwikkeling en afzet van vastgoed delen, al dan niet door de oprichting van een gezamenlijke opstalontwikkelingsmaatschappij. Door zo'n constructie verkrijgt de gemeente zodanige bemoeienis met het object van samenwerking (het vastgoed) dat het naar mijn opvatting waarschijnlijk is dat de ontwikkeling en realisering van vastgoed ten aanzien waarvan sprake is van het delen van risico (en zeggenschap) als overheidsopdracht moet worden gezien en derhalve Europees moet worden aanbesteed. Juist deze specifieke vorm van PPS, die vergeleken bij PPS bij de grondexploitatie betrekkelijk weinig voorkomt, lijkt de afgelopen periode in verschillende gemeenten te worden overwogen, zodat een waarschuwing op grond van de uitspraak Roanne beslist meer dan theoretische betekenis heeft.'

⁵ De brief waarin de Europese Commissie haar ingebrekestelling verwoordt is niet openbaar. De informatie over de inhoud van de ingebrekestelling is ontleend aan Essers (2007) en Ernst& Young (2005)

In zijn ogen ontstaat in dit geval door de risicodeling mogelijk wel een bezwarende titel en dient de ontwikkeling en realisatie van vastgoed Europees te worden aanbesteed.

De zaak Auroux\Roanne heeft betrekking op een overeenkomst die de gemeente Roanne in 2002 sloot met de Société du d'équipement du département de la Loire' (SEDL) om te voorzien in de realisatie van een recreatiepark. De overeenkomst omvat de realisatie van een multiplexbioscoop, commerciële bedrijfsruimten, een hotel en de inrichting van de openbare ruimte door SEDL. SEDL is een gemengde onderneming, wat veronderstelt dat zij naast de gemeente ook private aandeelhouders heeft. De opbrengsten van het project bedroegen € 14 mln. Dit is opgebouwd uit een vergoeding van € 2,9 mln die de gemeente betaalt voor een parkeerterrein, circa € 8 mln. te ontvangen uit verkopen van projectonderdelen aan derden, en circa € 3 mln. aan gemeentelijke bijdrage in de financiering van het project. In het kader van deze overeenkomst werd bovendien afgesproken dat de gemeente de gronden en bouwwerken die bij de beëindiging van het project nog niet aan derden zijn verkocht, overneemt waarbij de gemeente voor het vervolg de uitvoering van de lopende overeenkomsten garandeert en de tot dat moment door SEDL aangegane schulden overneemt.

Het Europees Hof oordeelt dat in deze zaak sprake is van een overeenkomst onder een 'bezwarende titel'. Enerzijds krijgt SEDL voor de realisatie van een parkeerterrein een som geld en betaalt de gemeente een gedeelte van de uit te voeren werken, anderzijds mag SEDL opbrengsten verkrijgen uit de verkoop van projectonderdelen aan derden. Mede op grond hiervan oordeelt het Hof dat sprake is van een aanbestedingsplichte opdracht.

Bregman houdt in zijn oordeel over de consequenties van het arrest nog een slag om de arm. Dit lijkt terecht, omdat de zaak Auroux\Roanne met nogal wat onzekerheid is omgeven. In de eerste plaats is sprake van een buitenlandse casus Dit bemoeilijkt een directe vertaling naar de Nederlandse PPS-praktijk. In de tweede plaats kunnen uit het arrest niet alle 'ins en outs' van de afspraken tussen de gemeente Roanne en SEDL worden opgemaakt. Zo stelt Luteijn (2007) zich bijvoorbeeld de vraag wat private aandeelhouders in SEDL te zoeken hebben in een gemeenschappelijke entiteit waarvan op voorhand is bepaald dat de overschotten en tekorten volledig voor rekening van de gemeente Roanne komen. In de derde plaats stelt de gemeente Roanne zich garant voor alle risico's in het project. Luteijn (2007) merkt hierbij op dat het alleszins denkbaar en verdedigbaar is dat indien deze garantstelling niet zou zijn verleend, geen sprake zou zijn van een 'bezwarende titel'.

In concrete zin betekent dit dat de Europese aanbestedingsregelgeving rond PPS in het algemeen, en de GVM in het bijzonder sterk in beweging is. Zoals Luteijn terecht constateert is op dit moment sterke behoefte aan helderheid over de consequenties van de zaak Vathorst en het arrest Auroux\Roanne.

De huidige onduidelijkheid maakt dat het niet mogelijk is condities vast te stellen, waaronder deelname in een GVM vanuit het perspectief van aanbestedingsrecht mogelijk is. We zullen dit aspect dan ook niet meenemen als harde conditie in ons beoordelingskader, maar meer als aandachtspunt. Hierbij zullen we de wijze waarop de selectie van partijen heeft plaatsgevonden meenemen in de beoordeling.

2.5.3 Staatssteun

Een ander onderdeel van de Europese regelgeving dat betrekking heeft op het onderwerp mededinging is het onderwerp staatssteun. Op grond van Europese regelgeving is het overheden niet toegestaan individuele marktpartijen te bevoordelen. In artikel 87 van het EG-verdrag is dit als volgt verwoord:

‘Steunmaatregelen van Staten of in welke vorm ook met staatsmiddelen bekostigd, die de mededinging van door begunstiging van bepaalde ondernemingen of bepaalde producties vervalsen of dreigen te vervalsen [zijn] onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt [..]’

In de handleiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken\ Kenniscentrum PPS (2005) worden de een aantal aspecten genoemd die een rol spelen bij een joint-venture. Een aantal zaken heeft in het bijzonder betrekking op de grondexploitatie en gaan in op gehanteerde aan- en verkoopprijzen van grond, de afdekking van een onrendabele top in de grondexploitatie en het vragen van een te lage exploitatiebijdrage. In deze handleiding worden twee aspecten beschreven die ook van toepassing kunnen zijn op gemeenschappelijke vastgoedontwikkeling, namelijk:

- Het verbinden van een winstuitkering aan een drempel, terwijl deze drempel niet geldt voor de deelnemende marktpartijen;
- Financiering van de joint-venture door de gemeente tegen een lagere dan marktconforme rente en het verstrekken van niet-marktconforme garanties.

De regelgeving rond staatssteun is complex en kent diverse uitzonderingsbepalingen. Basisprincipe is dat aangetoond kan worden dat sprake is van marktconformiteit in het economisch verkeer. Gelet op de complexiteit van de regelgeving en de reikwijdte van deze studie zal dit aspect dan ook niet als harde conditie worden opgenomen in het beoordelingskader. Het betreft meer een waarschuwing. In het beoordelingskader beperken we ons tot het onderdeel financiering, en meer in het bijzonder het verstrekken van gemeentegaranties.

2.5.4 Conclusie

Concluderend zijn in tabel 8 de globale condities en indicatoren weergegeven.

Tabel 8 Beoordelingskader Europese regelgeving

Onderwerp	Globale conditie	Indicator
Staatssteun	Er is sprake van marktconforme financiering.	Verstrekking van gemeentegaranties
Selectie partijen	Selectie van partijen voldoet aan Europese aanbestedingsrichtlijnen	Wijze van selectie samenwerkingspartner

2.6 Beoordelingskader

Op basis van een analyse van literatuur op het gebied van hybride organisaties en PPS, vastgoedontwikkeling en Europese regelgeving komen we tot het beoordelingskader als weergegeven in tabel 9. In het volgende hoofdstuk zullen we kijken hoe de condities in dit kader in de praktijk zijn ingevuld. De invulling hiervan geeft input voor een onderlinge vergelijking tussen de cases.

Tabel 9 Beoordelingskader

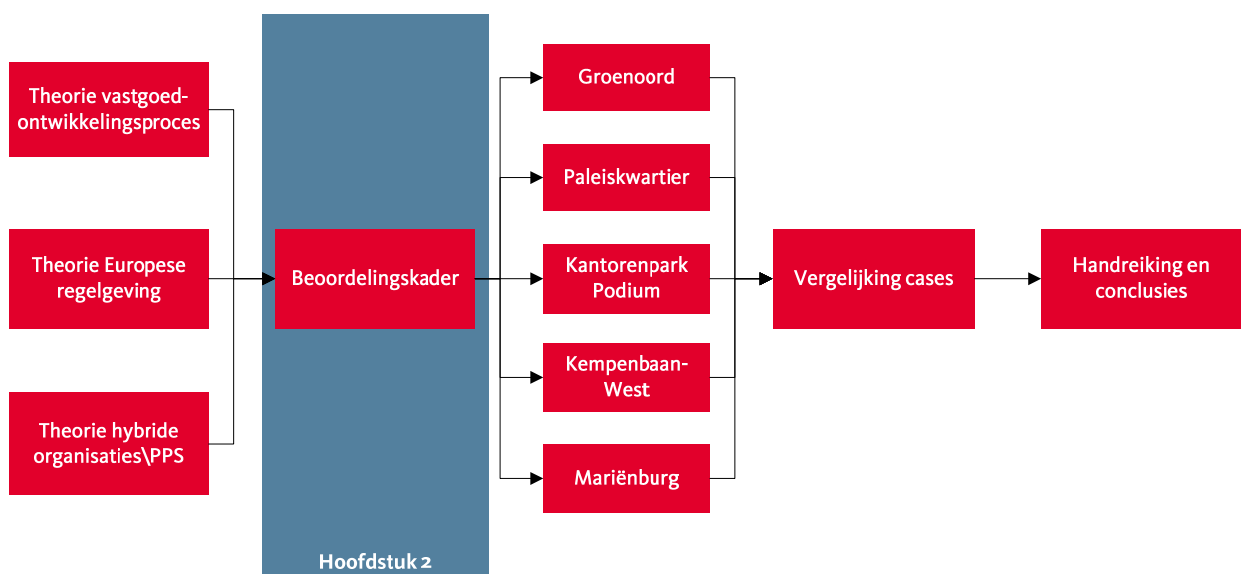
Onderwerp	Globale conditie	Indicator
Meerwaarde		
Financiële meerwaarde	Door deelname in de GVM behaalt de gemeente een financieel gunstiger resultaat dan wanneer zij niet zou deelnemen.	Gunstiger financieel resultaat/ risicoverdeling
Inhoudelijke meerwaarde	Door deelname in de GVM verkrijgt de gemeente wordt een inhoudelijk beter resultaat behaald dan wanneer de gemeente niet zou deelnemen.	Beter inhoudelijke resultaat
Meerwaarde adaptief vermogen	Door deelname in de GVM kan binnen het project beter ingespeeld worden op veranderende omstandigheden tijdens het project dan wanneer de gemeente niet deel zou nemen.	Flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden
Politiek-bestuurlijke meerwaarde	Door deelname van de gemeente in de GVM kan het project van de grond komen in de door de gemeente gewenste vorm.	Grotere uitvoeringszekerheid
Aansturing		
Doelen en kaders	De gemeente is in staat heldere doelstellingen en kaders te formuleren	Knelpunten m.b.t. de vaststelling van programmatische doelen, financiële en kwalitatieve doelen in ogen van de gemeente
Verdeling taken en verantwoordelijkheden	De gemeente is in staat de gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden zodanig te scheiden dat er geen problemen ontstaan	Knelpunten in de scheiding van taken en verantwoordelijkheden in ogen van de gemeente
Informatieverstrekking	De gemeente beschikt over voldoende informatie om het resultaat op vastgoedontwikkeling goed te beoordelen	Knelpunten m.b.t. beschikbare informatie in ogen van de gemeente
Competenties	De gemeente beschikt over voldoende expertise om het vastgoedontwikkelingsproces te kunnen beoordelen	Knelpunten in aanwezige expertise in ogen van gemeenten.
Bijsturingmogelijkheden	De gemeente beschikt over voldoende mogelijkheden om indien nodig bij te sturen.	Knelpunten in invloed op de besluitvorming binnen het project in ogen van de gemeente.
Vastgoedontwikkelingsproces		
Planontwikkelingskostenrisico	Er is sprake van afdoende beheersing van het plankostenrisico.	Invulling van risicorespons en beheermaatregelen.
Bouwkostenrisico	Er is sprake van afdoende beheersing van het bouwkostenrisico.	Invulling van risicorespons en beheermaatregelen.
Opbrengstrisico	Er is sprake van afdoende beheersing van het afzetrisico	Invulling van risicorespons en beheermaatregelen.
Europese regelgeving		
Staatssteun	Er is sprake van marktconforme financiering.	Verstrekking van gemeentegaranties
Selectie partijen	Selectie van partijen voldoet aan Europese aanbestedingsrichtlijnen	Wijze van selectie samenwerkingspartner

Beoordeling: + = aanwezig\geen knelpunt\geen aandachtspunt, -: niet aanwezig\knelpunt\geen aandachtspunt

3 De cases belicht

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de cases. De casebeschrijvingen in dit hoofdstuk zijn tot stand gekomen aan de hand van interviews met verschillende respondenten. Dit waren zonder uitzondering interessante gesprekken waarin met openheid werd gesproken over de projectinhoud en proces. Een overzicht van respondenten is opgenomen in bijlage 1. Hierbij werd gebruik gemaakt van een gespreksleidraad (bijlage 5).



In het kader van deze studie zijn vijf cases onderzocht:

- Wijkontwikkelingsmaatschappij Groenord (Schiedam);
- Kantorenpark Podium (Amersfoort);
- Paleiskwartier (Den Bosch);
- Kempenbaan–West (Tilburg);
- Mariënborg (Nijmegen);

Per casus geven we een korte toelichting op de context en het procesverloop. Hierna zullen we de indicatoren uit het beoordelingskader beschrijven. Aan de hand van de beschrijving van de indicatoren zullen we per casus een oordeel proberen te vormen in hoeverre in de praktijkcase aan de globale condities is voldaan. We besluiten dit hoofdstuk met een overzichtstabel waarin de belangrijkste kenmerken per project zijn opgenomen.

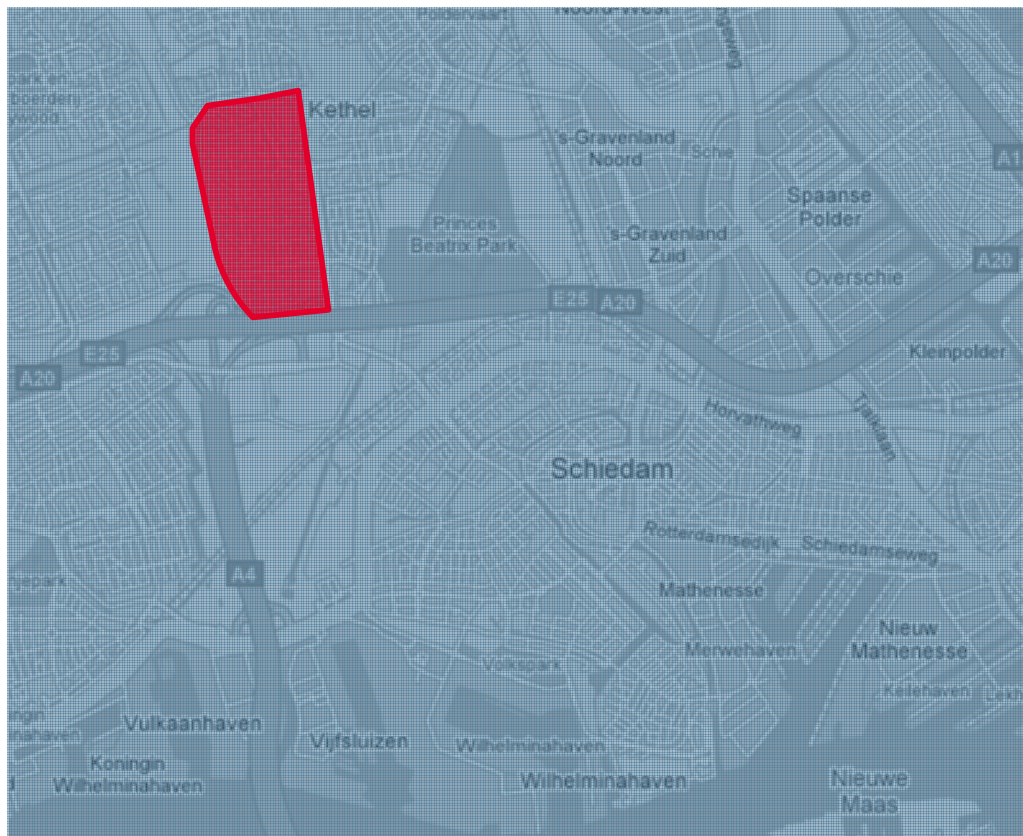
3.2 Groenoord - Schiedam

3.2.1 Context en procesverloop

Opgave

Schiedam kenmerkt zich door een tweedeling in het bebouwd gebied. De stad rond het historisch centrum aan de Maas wordt door een spoorbaan en de A20 gescheiden van de nieuwe uitbreidingswijken die na de zestiger jaren zijn aangelegd rond de dorpskern van Kethel. De wijk Groenoord, gebouwd in de jaren zestig, vormt het zuidwestelijk kwadrant van de uitbreidingswijken. Groenoord is een echte flatwijk en kent een hoge dichtheid (gemiddeld ca. 65 woningen/ha.) met een totale woningvoorraad van 4714 woningen.

In het huidige programma zullen ongeveer 400 woningen worden gesloopt en 632 vervangende nieuwbouwwoningen toegevoegd. Daarnaast wordt er 2.500 vierkante meter aan nieuwe winkelvoorzieningen gerealiseerd. Naast maatregelen in het vastgoed wordt ook de woonomgeving verbeterd.



Figuur 5 Situering Groenoord (plangebied in rood)

Procesverloop

In de jaren negentig ontstonden aan de kant van de gemeente en woningcorporatie Woonplus de eerste plannen voor de herstructurering van de wijk Groenoord. Dit resulteerde in 2000 in een gezamenlijk opgestelde Wijkontwikkelingsvisie. Deze ontwikkelingsvisie schetst de noodzakelijke ingrepen in de wijk in de periode van 1999 tot 2015. Het geraamde exploitatieresultaat van deze Wijkontwikkelingsvisie sloot op een negatief saldo van circa 20 miljoen euro.

De wijkontwikkelingsvisie was het product van een intensieve samenwerking met bewoners. Deze bewonersbetrokkenheid veroorzaakte een politiek-bestuurlijke 'sense of urgency'. Ondanks het verwachte negatieve financiële resultaat konden Woonplus en de gemeente het zich niet permitteren de opgestelde visie niet tot uitvoering te brengen.

Om het tekort te dekken waren onderhandelingen noodzakelijk tussen Woonplus en de gemeente. Het resultaat van deze onderhandelingen kende twee belangrijke elementen. In de eerste plaats koos men er voor de uitvoering van de plannen te faseren. Hierbij werden de renderende onderdelen opgenomen in de eerste fase, zodat deze als dekking konden dienen voor de plannen in de vervolgfase. In de tweede plaats was Woonplus bereid haar vastgoed in te brengen tegen bedrijfswaarde in plaats van boekwaarde

Deze onderhandelingen leidde in maart 2002 tot de ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst en een bestemmingsplan. In de samenwerkingsovereenkomst kwamen partijen tevens overeen hun krachten te bundelen in een nieuwe rechtspersoon: de wijkontwikkelingsmaatschappij Groenoord (WOG).

Betrokken partijen

Het project wordt uitgevoerd binnen een samenwerkingsverband van woningcorporatie Woonplus en de gemeente Schiedam. Woonplus is de enige woningcorporatie in Schiedam en heeft een omvangrijk bezit in Groenoord. Om de herstructurering tot een succes te maken zijn partijen dan ook op elkaar aangewezen. Van een selectie is dan ook geen sprake geweest.



Figuur 6 Impressie Groenoord, Schiedam

Stand van zaken

Op dit moment is de uitvoering van de eerste fase in afronding. Het verloop van deze fase is inmiddels intern geëvalueerd. Binnenkort wordt een besluit voorgelegd aan de gemeenteraad over de invulling van de tweede fase van het project.

De gedachte was dat men het resultaat op de eerste fase van het project kon gebruiken om een deel van de tekorten in de tweede fase te verevenen. In de praktijk is dit lastiger gebleken, dan vooraf ingeschat. Dit heeft ertoe geleid dat in de tweede fase een wijziging in het bouwprogramma is doorgevoerd om de exploitatie sluitend te houden.

3.2.2 Conditie

Meerwaarde

Voor de gemeente lag de meerwaarde van deelname in vastgoedontwikkeling vooral op het financiële en politiek-bestuurlijke vlak.

De financiële meerwaarde ontstond doordat Woonplus bereid was de inbrengwaardes van haar huidige bezit in de exploitatie te verlagen. Hierdoor kon een groot deel van het tekort op de exploitatie worden gedicht. Woonplus was alleen bereid dit te doen als de gemeente in ruil daarvoor een deel van de risico's op vastgoedontwikkeling zou dragen. Voor Woonplus daalde daarmee het risicoprofiel van het project. Tegelijkertijd verzekerde Woonplus zich van een groter 'commitment' aan de kant van de gemeente in het project.

De politiek-bestuurlijke meerwaarde was hiervan een afgeleide. Er was het gemeentebestuur veel aan gelegen om het project van de grond te krijgen. Het intensieve overleg met bewoners had verwachtingen geschapen. Woonplus gaf een mogelijkheid om het tekort in het project te dichten. Door deel te nemen in vastgoedontwikkeling kon de gemeente de ontstane impasse rond het project doorbreken.

Aansturing

Bij het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst vormde de wijkontwikkelingsvisie en de exploitatie van het plan de belangrijkste kaders. In deze wijkontwikkelingsvisie is een programma opgenomen en een globale aanzet voor de transformatie. Zo zijn bijvoorbeeld wel aantallen woningen en prijsklassen vastgesteld, maar nog geen stedenbouwkundige uitwerking. De stedenbouwkundige uitwerking vindt plaats op het niveau van de deelgebieden. Deze plannen worden ter besluitvorming voorgelegd aan de vennotenvergadering van de WOG.

Het vastgoedontwikkelingsproces vindt plaats binnen de WOG. Het projectmanagement wordt uitgevoerd door twee medewerkers van Woonplus die deze projecten in opdracht van de WOG uitvoeren. De gemeente beperkt zich tot het bewaken van de vastgestelde kaders en haar publiekrechtelijke taak.

De WOG rapporteert regulier aan haar vennoten over de totale exploitatie. Daarnaast worden investeringsvoorstellen rond vastgoedprojecten ter goedkeuring aan de vennoten voorgelegd. Waar het gaat om de totale exploitatie is geen onderscheid gemaakt tussen grondexploitatie en vastgoedontwikkeling.

Dit maakt dat keuzes ten aanzien van investeringen in openbare ruimte en vastgoed soms impliciet blijven. In de ogen van de gemeente krijgen investeringen in de openbare ruimte daarmee het karakter van een sluitpost.

De gemeente is van mening dat zij over voldoende expertise beschikt om de uitvoering van de aan de WOG opgedragen activiteiten te kunnen beoordelen.

De WOG is georganiseerd in de vorm van een CV\BV. Het hoogste besluitvormende orgaan binnen deze constructie is de vennotenvergadering. In deze vennotenvergadering hebben gemeente en Woonplus gelijke stem. Naast de vennotenvergadering is er een stuurgroep waarin gemeente, Woonplus, WOG en bewoners zijn vertegenwoordigd. Deze stuurgroep brengt advies uit aan de directie van de WOG.

In de ogen van de gemeente zijn de bijsturingmogelijkheden beperkt. Hierdoor kan de WOG relatief autonoom opereren. De gemeente had achteraf gezien meer beslismomenten willen hebben zodat zij tijdens de ontwikkeling nog had kunnen bijsturen.

Beheersing vastgoedontwikkelingsproces

De belangrijkste risico's in het vastgoedontwikkelingsproces (plankosten, bouwkosten en afzetrisico) zijn ondergebracht bij de WOG. Binnen de samenwerking tracht men de diverse risico's te reduceren. De beheersing van het plankostenrisico vindt plaats door sturing op grond van de beschikbare budgetten. Ditzelfde geldt voor de beheersing van het bouwkostenrisico. Het regulier opstellen van ramingen wordt gebruikt als instrument in het ontwerpproces om de overschrijdingen van bouwkosten te vermijden. Het afzetrisico tracht men te beheersen door vooraf marktanalyses uit te voeren bij de ontwikkeling van nieuwe producten. Daarnaast heeft men in de samenwerkingsovereenkomst een voorverkooppercentage vastgesteld van 60% alvorens gestart wordt met de bouw. In de loop van de tijd is een project herontwikkeld omdat het voorverkooppercentage niet is gehaald. Reden hiervoor was dat door vertraging als gevolg van een noodzakelijke sanering het product niet meer aansloot bij de actuele woonwensen. De gemeente is overigens van mening dat Woonplus soms wat conservatief is in het product wat zij aanbiedt. Door Woonplus wordt echter strak de hand gehouden aan een maximale te realiseren v.o.n.-prijs van € 250.000. De gemeente zou vanuit beleidsmatig oogpunt ook graag woningen in een iets duurder segment realiseren.

Europese regelgeving

De keuze voor Woonplus als partner in de samenwerking was een vanzelfsprekendheid. Zij is de enige corporatie in Schiedam en eigenaar van het vastgoed. De WOG wordt gefinancierd door een lening bij de BNG. In het kader van deze lening is door een gemeentegarantie verstrekt.

3.2.3 Oordeel

Meerwaarde

De deelname van gemeente in vastgoedontwikkeling lijkt meerwaarde te hebben. Zonder de bereidheid tot deelname had Woonplus zich niet gecommitteerd aan de uitvoering van de opgestelde Wijkontwikkelingsvisie. In ruil voor de risicodragende deelname door de gemeente was Woonplus bereid genoeg te nemen met een lagere inbrengwaarde van haar vastgoed.

We kunnen ons ook voorstellen dat de gemeente zich had beperkt tot de grondexploitatie en de uitvoering van de eerste (renderende) fase. In dat geval had Woonplus gelet op de uitspraken vastgehouden aan haar hogere inbrengwaarden. Door deel te nemen in het project heeft de gemeente het verschil tussen beide waarden in het project weten te houden. Op dit punt lijkt dus sprake van meerwaarde.

Of is gewoonweg sprake van slim onderhandelen door Woonplus? In beginsel is het natuurlijk de taak van een woningcorporatie om het risico op vastgoedontwikkeling in een stedelijke vernieuwingsopgave te dragen. Door de inbrengwaarde in te zetten in de onderhandeling heeft zij zich verzekerd van langjarig 'commitment' aan de kant van de gemeente.

De vraag is of dit vastleggen van 'commitment' negatief moet worden beoordeeld. Immers, de gemeente heeft afspraken kunnen maken met Woonplus op het niveau van de totale wijkontwikkelingsvisie. Hierdoor werd voorkomen dat het project in een impasse terecht kwam en werd het politiek-maatschappelijke draagvlak voor de opgestelde visie behouden.

Wellicht het beste bewijs dat sprake is van meerwaarde is het feit dat de gemeente Schiedam voor de herstructurering van de Slachthuisbuurt in 2005 met Woonplus een gelijksoortige overeenkomst heeft gesloten.

Aansturing

Voor wat betreft de aansturing verdienen de verstrekte doelen en kaders, de bijsturingmogelijkheden en de informatieverstrekking aandacht.

De door de gemeente bij aanvang van het project verstrekte doelen en kaders zijn globaal. Hierdoor kan de WOG relatief autonoom opereren en zijn de bijsturingmogelijkheden voor de gemeente beperkt. Dit wordt ook door de gemeente onderkend. Daarbij komt dat door het combineren van grondexploitatie en vastgoedexploitatie de keuzes beperkt inzichtelijk zijn. Dit bemoeilijkt de aansturing.

De gemeente stelt zelf voor meer beslismomenten in te bouwen in het project, zoals nu bijvoorbeeld gebeurt bij de start van fase 2, en in de informatieverstrekking duidelijk onderscheid aan te brengen in grond- en vastgoedexploitatie. Hiermee kan de aansturing worden verbeterd.

Beheersing vastgoedontwikkelingsproces

De risico's die de gemeente loopt in het vastgoedontwikkelingsproces lijken beperkt. Ten aanzien van de beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces hanteert men de strategie van risicoreductie. Er is niet gekozen voor een constructie met een gedelegeerd ontwikkelaar. Alle risico's zijn ondergebracht in de WOG. Er wordt strak de hand gehouden aan voorverkooppercentages voordat gestart wordt met de bouw.

Europese regelgeving

In afwijking van de andere cases is sprake van een samenwerking tussen een gemeente en een woningcorporatie. Gelet op de discussie die loopt rond de positie van de Nederlandse woningcorporaties, kan geen oordeel worden geveld of sprake is van conflicten met Europese regels (zowel aanbesteding als staatssteun). Vooralsnog gaan we er van uit dat de in Schiedam gehanteerde constructie ook in de toekomst mogelijk is.

Conclusie

Op grond van de bovenstaande analyse komen we tot de volgende conclusie. Er lijkt in Schiedam sprake van meerwaarde voor de gemeente bij de keuze voor deelname in een GVM. Waar het gaat om de aansturing van de GVM lijkt het te knellen bij de kaderstelling en de mogelijkheid van de gemeente om in het proces bij te sturen. De wijze van rapporteren beperkt het inzicht in de inzet van middelen door de GVM. Ten aanzien van de beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces constateren we geen knelpunten. Gelet op het feit dat sprake is van een samenwerking tussen een woningcorporatie en een gemeente lijkt van conflicten met Europese regelgeving vooralsnog geen sprake.

In de tabel 10 zijn de belangrijkste kenmerken samengevat weergegeven.

Tabel 10 Ingevuld beoordelingskader Groenoord (Schiedam)

Onderwerp	Indicator	
<i>Meerwaarde</i>		
Financiële meerwaarde	Financiële meerwaarde lijkt aanwezig. Door deelname in GVM verlaagt Woonplus de inbrengwaarde van het vastgoed in het project. Hiermee wordt een aanzienlijk deel van het tekort van € 20 mln. gedekt. De gemeente draagt in ruil hiervoor de helft van het risico op de ontwikkeling van het vastgoed.	+
Inhoudelijke meerwaarde	-	-
Meerwaarde adaptief vermogen	-	-
Politiek-bestuurlijke meerwaarde	Politiek-bestuurlijke meerwaarde is aanwezig. Deelname in GVM leidt tot 'commitment' van Woonplus aan de integrale uitvoering van de ontwikkelingsvisie. Zonder deelname in de GVM was niet gekomen tot integrale uitvoering van de visie.	+
<i>Aansturing</i>		
Doelen en kaders	Kaders zijn vastgelegd in samenwerkingsovereenkomst en ontwikkelingsvisie. WOG heeft op basis van de ontwikkelingsvisie ruime kaders. waardoor bijsturing door gemeente beperkt mogelijk is. Stedenbouwkundige uitwerking vindt plaats in deelplannen.	-
Verdeling taken en verantwoordelijkheden	Geen knelpunten. Gemeente beperkt zich tot toetsende rol ten aanzien van vastgoedontwikkeling.	+
Informatieverstrekking	Investeringsvoorstellen worden voorgelegd aan de vennotenvergadering. Er wordt regulier gerapporteerd over grond- en vastgoedexploitatie. De verstrekte informatie rond grondexploitatie- en vastgoedontwikkeling is beperkt inzichtelijk doordat beiden worden geïntegreerd.	-
Competenties	Geen knelpunten. Gemeente heeft voldoende expertise	+
Bijsturingsmogelijkheden	Besluitvorming vindt plaats in de vennotenvergadering van de vennotenvergadering van de WOG op basis van unanimititeit. Sturingsmogelijkheden worden door de gemeente als beperkt ervaren. De gemeente heeft behoefte aan meer beslismomenten waarin de gemeente actiever kan sturen.	-
<i>Vastgoedontwikkelingsproces</i>		
Plankostenrisico	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten.	+
	Bewaking budgetten gedurende ontwerpproces.	
Bouwkostenrisico	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten.	+
	Raming in verschillende fases van het ontwerpproces toetsen aan budgetten. Indien nodig plan aanpassen om kosten te verlagen.	
Opbrengstrisico	Risicoreductie: Er worden vaste percentages voorverhuur en verkoop gehanteerd	+
	Reguliere rapportage over voorverkooppercentages. Start bouw afhankelijk van percentage voorverkoop (60%).	
<i>Europese regelgeving</i>		
Selectie partijen	Onderhands (samenwerking met lokale woningcorporatie)	+/-
Staatssteun (financiering)	Financiering WOG loopt via BNG. Hiervoor heeft de gemeente een gemeentegarantie verstrekt.	+/-

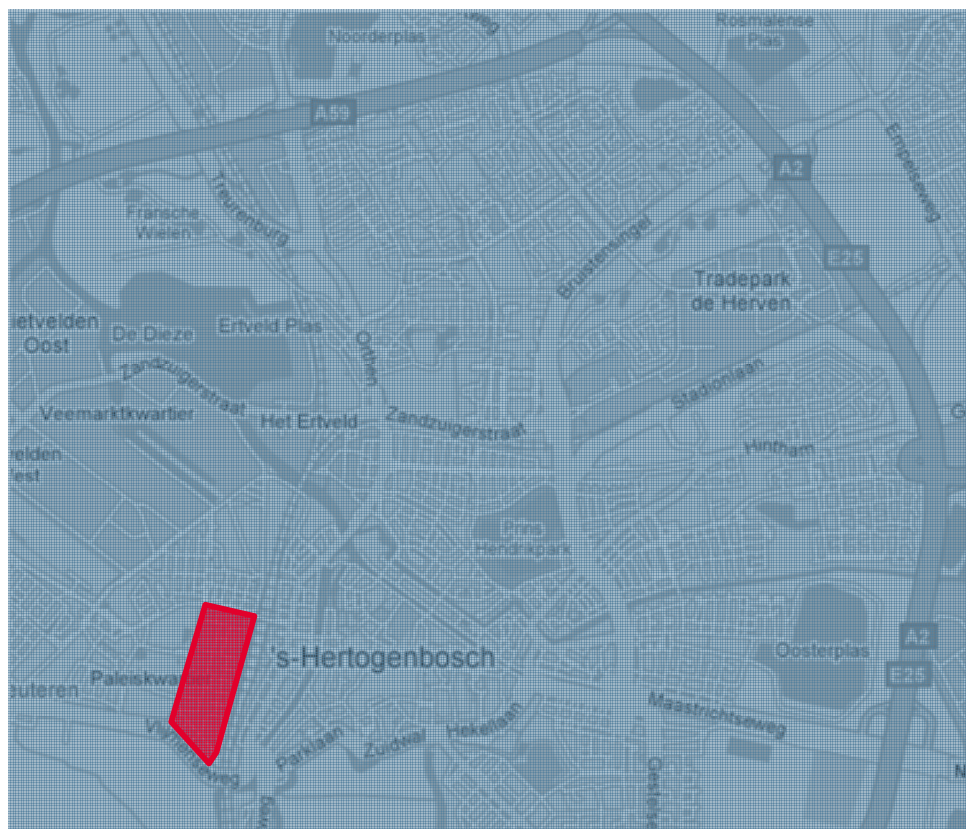
Beoordeling: + = aanwezig\geen knelpunt\geen aandachtspunt, -: niet aanwezig\knelpunt\geen aandachtspunt

3.3 Paleiskwartier – Den Bosch

3.3.1 Context en procesverloop

Opgave

Het Paleiskwartier is onderdeel van het voormalige bedrijventerrein De Wolfsdonken. Het is naast de deelgebieden La Gare en het Stationsplein het derde onderdeel van de herontwikkeling van het Bossche Stationsgebied. Het plangebied heeft een omvang van 20 ha. Het programma bestaat uit 111.000 m² kantoren, 33.000 m² commerciële functies en 1200 woningen. Het totale investeringsvolume wordt geschat op € 600 miljoen.



Figuur 7 Situering Paleiskwartier (plangebied in rood)

Procesverloop

In 1992 wordt de herontwikkeling van het voormalige bedrijventerrein De Wolfsdonken ingediend als VINEX-voorbeeldproject bij het ministerie van VROM. Het gebied is in bezit bij de ter plekke gevestigde bedrijven en de NV Bossche Investeringsmaatschappij (BIM).

Als duidelijk wordt dat een kavelsgewijze herontwikkeling niet voor de hand ligt gaat de gemeente op zoek naar private partners waarmee ze het gebied als totaal kan ontwikkelen. In 1995 wordt daarom een intentieovereenkomst getekend tussen Koninklijke Volker Wessels Stevin (KVWS), ING Vastgoed, de Nationale Investeringsbank (NIB) en de gemeente Den Bosch.

In 1996 stapt ING Vastgoed uit de samenwerking. ING heeft er geen vertrouwen in dat de gemeente een aantal nog essentiële percelen in het gebied tegen acceptabele voorwaarden kan verwerven. Daarnaast kunnen ING en de andere partijen het niet eens worden over de gehanteerde parameters in de haalbaarheidsstudie, zoals de geprognosticeerde huuropbrengsten en grondopbrengsten. Na het vertrek van ING gaan de overige partijen op zoek naar een nieuwe samenwerkingspartner. Uiteindelijk treedt in 1997 de stichting Stork Pensioenfonds toe tot het samenwerkingsverband.

Eind 1998 wordt de BV Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier opgericht. Tegelijkertijd wordt door de partijen een samenwerkingsovereenkomst (m.b.t. de privaatrechtelijke positie van de gemeente) en een gebiedsontwikkelingsovereenkomst (m.b.t. de publiekrechtelijke positie van de gemeente) gesloten. In 2000 is gestart met de bouw van de eerste deelprojecten.

Betrokken partijen

In 1995 kiest de gemeente Den Bosch voor samenwerking met KVWS, ING en NIB. Met KVWS had de gemeente goede ervaring opgedaan in de ontwikkeling van het deelplan La Gare. NIB was een betrouwbare partner gebleken bij de PPS-constructie voor het kantorenpark Pettelaarpark. ING werd benaderd omdat zij eigenaar was van een van de essentiële percelen in het plangebied en eveneens betrokken was bij het project La Gare.

Na het vertrek van ING in 1996, werd na een onderhandse selectie in 1997 een vervanger gevonden in SPS. De keuze viel op SPS omdat deze zich snel bereid verklaarde de eerste opgeleverde projecten af te nemen.



Figuur 8 Foto Paleiskwartier, Den Bosch

Stand van zaken

Het project is inmiddels voor grofweg tweederde gerealiseerd. Naar verwachting wordt het totale project in 2012 opgeleverd.

3.3.2 Conditities

Meerwaarde

Voor de gemeente heeft deelname in een GVM met name financiële meerwaarde en de meerwaarde als gevolg van de vergroting van het adaptief vermogen in de samenwerking.

De gemeente ging bij het aangaan van de samenwerking uit van een financieel neutraal resultaat. De financiële meerwaarde ligt voor de gemeente dan ook in het kunnen delen van de risico's. De gemeente draagt een kwart van de risico's in de grondexploitatie en een kwart van de risico's in de vastgoedexploitatie. De gemeente baseert de meerwaarde ook op de ervaringen in de projecten Ha-verleij en Pettelaarpark waarin zij eveneens risicodragend deelneemt in de vastgoedexploitatie.

Gelet op de looptijd van het project acht de gemeente ook de mogelijkheid om tussentijds bij te sturen van belang. Door deel te nemen in de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier kan de gemeente actief meesturen bij wijzigende omstandigheden. In dit verband merkt de gemeente op dat samenwerking soepeler verloopt omdat alle partijen een gemeenschappelijk doel nastreven.

Aansturing

In de uitwerking van de plannen vormen het Masterplan, beeldkwaliteitsplan en grondexploitatie de belangrijkste kaders. In de loop van de tijd is het te realiseren programma iets toegenomen doordat er meer percelen zijn verworven dan opgenomen in het Masterplan.

Programmatisch is er veel vrijheid en is het uitgangspunt marktconformiteit. In het Masterplan is vastgelegd dat minimaal een derde van het plangebied met woningen en een derde met kantoren ingevuld moet worden. Het resterende derde deel kan worden ingevuld met verschillende functies, of met meer kantoren, of met meer woningbouw. Hierdoor heeft de ontwikkelingsmaatschappij een ruim mandaat vanuit de gemeenteraad gekregen en kan zij relatief zelfstandig functioneren.

De uitvoering van het project ligt in handen van Credo Integrale Planontwikkeling BV. Deze dochteronderneming van KVWS voert zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie uit in opdracht van de directie van de Ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier. De gemeente wordt in de uitvoering betrokken door deelname in diverse werkgroepen binnen de projectorganisatie. De gemeente noemt zelf als aandachtspunt het gescheiden houden van de verschillende petten in het proces.

De Ontwikkelingsmaatschappij kent de BV vorm. In de Raad van Commissarissen zijn alle vier de aandeelhouders vertegenwoordigd. De BV kent een driehoofdige directie met één vertegenwoordiger namens de gemeente, één vertegenwoordiger namens KVWS en één vertegenwoordiger namens NIB en SPS gezamenlijk. De dagelijkse leiding van de BV ligt in handen van Credo. Besluitvorming binnen de BV vindt plaats basis van unanimiteit.

De gemeente is van mening dat zij intern over voldoende expertise beschikt om de vastgoedontwikkeling binnen de Ontwikkelingsmaatschappij te kunnen beoordelen. Dit wordt van ontwikkelaarszijde bevestigd.

De Ontwikkelingsmaatschappij rapporteert regelmatig aan haar vennoten over de totale exploitatie. Daarnaast worden investeringsvoorstellen rond vastgoedprojecten ter goedkeuring aan de vennoten voorgelegd. Waar het gaat om de inhoudelijke rapportages wordt gescheiden gerapporteerd over grondexploitatie en vastgoedontwikkeling.

Beheersing vastgoedontwikkelingsproces

Het plankostenrisico, bouwkostenrisico en afzetrisico zijn ondergebracht binnen de Ontwikkelingsmaatschappij. De beheersing van het plankostenrisico vindt plaats door sturing op grond van de beschikbare budgetten. Ditzelfde geldt voor de beheersing van het bouwkostenrisico. Het regelmatig opstellen van ramingen wordt gebruikt als instrument in het ontwerpproces om de overschrijdingen van bouwkosten te beperken. Het afzetrisico wordt beperkt door het hanteren van een percentage voorverkoop voordat gestart wordt met de bouw. Dit percentage wordt per project afzonderlijk bepaald. De gemeente geeft aan dat de risico's in het vastgoedontwikkelingsproces overzienbaar zijn.

Europese regelgeving

De selectie van betrokken ontwikkelaars door de gemeente heeft onderhands plaatsgevonden en voor een belangrijk deel op basis van ervaringen met voorgaande projecten.

Ten aanzien van de financiering geldt dat NIB bij het aangaan van de samenwerking het eerste recht op financiering heeft verworven.

3.3.3 Oordeel

Meerwaarde

De financiële meerwaarde van deelname in de GVM lijkt aanwezig. Door deelname werd weliswaar niet gedeeld in een voorcalculatorisch resultaat of voorzien in de dekking van een tekort op het project. De financiële meerwaarde lijkt aanwezig in een gewijzigd risicoprofiel. Door de deelname draagt de gemeente zelf slechts het risico op een kwart van de grondexploitatie en een kwart van de vastgoedexploitatie.

Het oordeel over meerwaarde moet gezien worden bij de start van het project. Wie nu in het gebied rondloopt, kan het zich wellicht moeilijk voorstellen, maar bij de start was De Wolfdonken een sterk verouderd bedrijventerrein dat vroeg om een aanpak. De ambities in het Masterplan gingen uit van een ingrijpende transformatie met bijbehorende risico's. Dat niet alle marktpartijen bereid waren deze risico's te lopen spreekt uit het feit dat ING na de intentiefase koos niet verder te gaan met het project.

Het feit dat de gemeente Den Bosch bereid was om ook risicodragend deel te nemen in de ontwikkeling van vastgoed, was voor de marktpartijen van belang. Hierdoor raakte ook de gemeente gecommiteerd aan de vastgoedontwikkeling in het project. De verwachting is dat de gemeente niet risicodragend had deelgenomen het project niet in haar huidige vorm tot stand was gekomen.

Een ander motief dat door de gemeente wordt gehanteerd is dat door deelname in het vastgoedontwikkelingsproces het adaptief vermogen van het project wordt vergroot. Zoals reeds aangegeven kent de programmatische invulling van het Masterplan een aanzienlijke flexibiliteit. Doel was in te kunnen spelen op marktomstandigheden.

De vraag is of het voor de gemeente noodzakelijk is hiervoor deel te nemen in vastgoedontwikkeling. Ook wanneer de samenwerking zich beperkt had tot de grondexploitatie had de gemeente inspraak gehad op de programmatische invulling. Nadeel hierbij is echter dat in dat een programmatische bijstelling een directe vertaling noodzakelijk maakt in de verdeling van de kosten of opbrengsten die het gevolg zijn van die wijziging in termen van te hanteren grondprijzen. Nu de gemeente ook evenredig deelt in de vastgoedexploitatie redeneren partijen vanuit een gemeenschappelijk belang. De gemeente beschouwt dit kunnen nastreven van een gemeenschappelijk doel als een succesfactor in het project Paleiskwartier.

Aansturing

Waar het gaat om de aansturing geldt dat de Ontwikkelingsmaatschappij ruime kaders heeft meegekregen. Hierdoor kan het project relatief autonoom functioneren. De gemeente is wel vertegenwoordigd in de directie van de Ontwikkelingsmaatschappij.

De gemeente vraagt wel aandacht voor het gescheiden houden van de verschillende petten (publiekrechtelijk, privaatrechtelijk) in het proces. Zo is de gemeente bewust niet ingegaan op een verzoek van de ontwikkelaars om in de samenwerkingsovereenkomst op te nemen geen concurrerende kantoorontwikkeling toe te staan.

Beheersing vastgoedontwikkelingsproces

Ten aanzien van de beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces hanteert men de strategie van risicoreductie. Hierbij worden de risico's ondergebracht in de Ontwikkelingsmaatschappij. Er wordt in project de hand gehouden aan voorverkooppercentages voordat gestart wordt met de bouw. De risico's in vastgoedontwikkeling lijken voor de gemeente daarmee beperkt.

Europese regelgeving

De selectie van partijen heeft onderhands plaatsgevonden. Afhankelijk van de verdere ontwikkeling in jurisprudentie rond Europese aanbestedingsregelgeving kan sprake zijn van strijdigheid met Europese regels.

Conclusie

Op grond van bovenstaande analyse komen we tot de volgende conclusie ten aanzien van de globale condities in het beoordelingskader. De meerwaarde van participatie in het project door de gemeente Den Bosch lijkt aanwezig. Waar het gaat om de aansturing van het project lijken er geen knelpunten op te treden. Hierbij merken we wel op dat het project vanuit de gemeente ruime kaders heeft meegekregen (mn. programmatisch). Ook de risico's in het vastgoedontwikkelingsproces lijken beheersbaar. Dit wordt door de gemeente bevestigd. Ten aanzien van de selectie van partijen geldt dat onder de huidige regelgeving een gehanteerde onderhandse selectie als aandachtspunt.

In de tabel 11 zijn de belangrijkste kenmerken samengevat weergegeven.

Tabel 11 Ingevuld beoordelingskader Paleiskwartier (Den Bosch)

Onderwerp	Indicator	
Meerwaarde		
Financiële meerwaarde	Financiële meerwaarde lijkt aanwezig als gevolg van risicodeling in de totale ontwikkeling. Gemeente draagt kwart van risico's grondexploitatie- en vastgoedontwikkeling Bij aanvang van het project ging de gemeente uit van een neutraal resultaat. Doen geen uitspraken over het huidige resultaat.	+
Inhoudelijke meerwaarde	-	
Meerwaarde adaptief vermogen	Meerwaarde lijkt aanwezig. Gemeente acht de mogelijkheid om tijdens de looptijd van het project mee te kunnen sturen van belang. Samenwerking verloopt soepeler omdat alle partijen een gemeenschappelijk doel nastreven.	+
Politiek-bestuurlijke meerwaarde	-	
Aansturing		
Doelen en kaders	Geen knelpunten Financiële en kwaliteitskaders zijn vastgelegd bij samenwerkingsovereenkomst. Er is veel flexibiliteit in het programma. Gemeentelijk uitgangspunt bij invulling is marktconformiteit.	-
Verdeling taken en verantwoordelijkheden	Geen knelpunten Gemeente waarschuwt voor het gescheiden houden van petten.	-
Informatieverstrekking	Geen knelpunten Investeringsvoorstellen worden voorgelegd aan de directie Er wordt regulier afzonderlijk gerapporteerd over grond- en vastgoedexploitatie.	-
Competenties	Geen knelpunten Gemeente geeft aan voldoende expertise in huis te hebben.	-
Bijsturingsmogelijkheden	Geen knelpunten. Besluitvorming vindt plaats in de directie van de ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier BV op basis van unanimiteit.	-
Vastgoedontwikkelingsproces		
Plankostenrisico	Risico-overdracht: Ontwikkelaars ontvangen een vaste ontwikkelfee op de bouwsom	+
	-	
Bouwkostenrisico	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten. Raming in verschillende fases van het ontwerpproces toetsen aan budgetten. Indien nodig plan aanpassen om kosten te verlagen.	+
Opbrengstrisico	Risicoreductie: Per project worden percentages voorverhuur en voorverkoop bepaald. Reguliere rapportage over voorverkooppercentages. Start bouw afhankelijk van percentage voorverkoop.	+
Europese regelgeving		
Selectie partijen	Onderhands	-
Staatssteun (financiering)	NIB heeft een eerste recht van (marktconforme) financiering.	+

Beoordeling: + = aanwezig\geen knelpunt\geen aandachtspunt, -: niet aanwezig\knelpunt\geen aandachtspunt

3.4 KantorenPark Podium - Amersfoort

3.4.1 Context en procesverloop

Opgave

Het KantorenPark Podium is onderdeel van de Amersfoortse VINEX-wijk Vathorst. Het kantorenpark is gelegen aan de A28 nabij het station Amersfoort Vathorst. De locatie heeft een omvang van circa 14 ha. Het beoogd te ontwikkelen programma bedraagt 125.000 m² bvo aan kantoorruimte.

Procesverloop

In 1998 heeft de gemeente Amersfoort een samenwerkingsovereenkomst gesloten in het kader van de ontwikkeling van de nieuwbouwlocatie Vathorst. In deze overeenkomst zijn ontwikkelings- en realisatierechten voor onder andere woningbouw, winkelcentrum, bedrijfsterrein en kantoren verdeeld tussen marktpartijen en de gemeente. De gemeente Amersfoort heeft in de onderhandelingen het recht verworven op de ontwikkeling en realisering van de kantorenlocatie.

In september 1999 heeft de gemeente Amersfoort een ontwikkelingsovereenkomst gesloten met ING Vastgoed Ontwikkeling B.V. en Heijmans Vastgoed Realisatie B.V. – hierna ING en Heijmans. Doel van deze overeenkomst was het gezamenlijk ontwikkelen van een stedenbouwkundig plan, het onderzoeken van de financiële haalbaarheid en het doel van een voorstel voor verdere samenwerking.

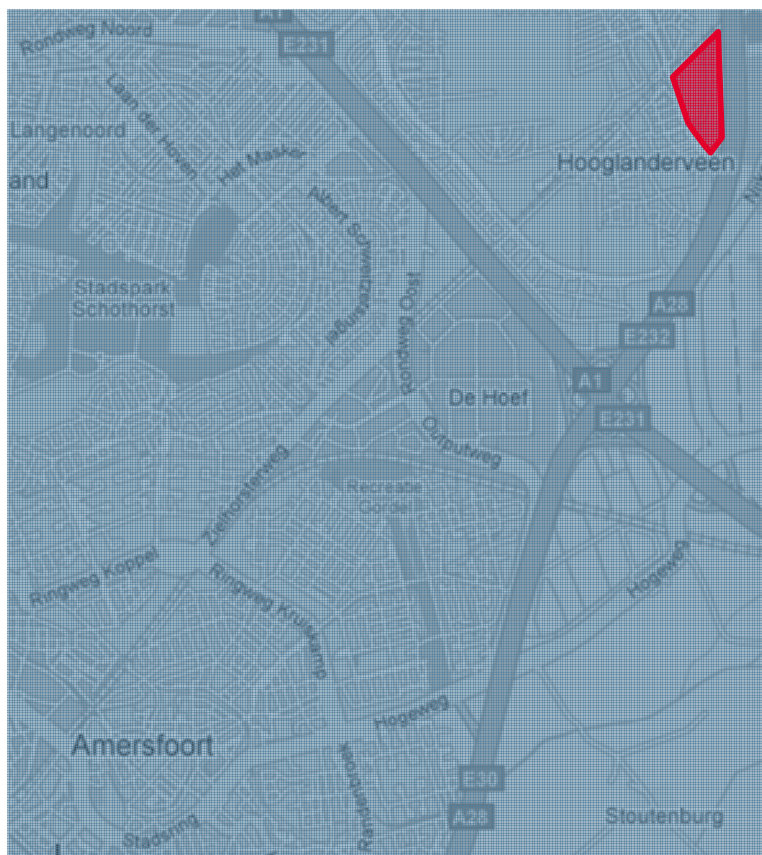
In januari 2002 heeft de gemeenteraad ingestemd met het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst met ING en Heijmans. In deze samenwerkingsovereenkomst is afgesproken dat partijen voor gezamenlijk zullen participeren in de VOF Kantorenlocatie Vathorst. Deze VOF heeft tot doel het voor gezamenlijke rekening en risico ontwikkelen en realiseren van het opgestelde stedenbouwkundig plan.

Betrokken partijen

In 1999 heeft de gemeente gekozen voor samenwerking met Heijmans en ING. Beide zijn bekende partijen voor de gemeente Amersfoort en zijn grote landelijke spelers op de markt van kantoorontwikkeling. Beide partijen functioneren bij toerbeurt als gedelegeerd (of 'doe'-) ontwikkelaar.

Met Heijmans participeert de gemeente Amersfoort in het samenwerkingsverband CSG Eemkwartier. Dit samenwerkingsverband richt zich op de herontwikkeling van het gebied rond het station Amersfoort Centraal. Naast de kantorenlocatie in Vathorst is dit het enige gebied in de stad waar kantoren worden ontwikkeld. De gemeente is van mening dat zij in Heijmans een partner heeft, die net als de gemeente een belang heeft bij afstemming van de ontwikkeling op beide locaties. De gemeente wil voorkomen dat beide locaties elkaar gaan beconcurreren. Daarnaast is Heijmans ook een van de partijen die participeert in het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (OBV). Binnen het OBV is overeengekomen dat Heijmans de aannemer is voor het bouw- en woonrijpmaken van de locatie Vathorst.

Ten tijde van het aangaan van de samenwerking ontwikkelde ING in het centrum van het Amersfoort het plan 'Amicitia'. Op basis van de ervaringen met ING heeft de gemeente aangeboden deel te nemen in de ontwikkeling van de kantorenlocatie.



Figuur 9 Situering kantorenpark Podium (plangebied in rood)

Stand van zaken

In 2006 heeft de VOF de eerste tranche grond van 12.500 m² afgenomen van het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst. Voor deze tranche heeft zij inmiddels een eerste gebruiker weten te verwerven. Dit is het bedrijf Stater een dochteronderneming van Bouwfonds.

3.4.2 Conditities

Meerwaarde

Het college van B&W geeft in haar voorstel aan de raad aan dat zij ‘om redenen van gemeentelijke sturing op kwaliteit en financiën kiest voor een publiek-private-samenwerking voor zowel de grond- als de opstalexplotatie. Bij het gekozen model blijft de gemeente participeren totdat de kantoorgebouwen zijn gerealiseerd en verkocht. Op deze wijze kan de gemeente volgens het college maximaal invloed blijven uitoefenen op de stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit van de kantoorgebouwen, de planning en fasering van de kantoorontwikkelingen, zulks mede in relatie tot de kantoorontwikkelingen in het CSG gebied, de afzet van de kantoren in het belang van werkgelegenheid, alsmede het beheer van de toekomstige openbare ruimte (parkmanagement)’.

In de eerste plaats ziet de gemeente meerwaarde in de mogelijkheid tot sturing op de gewenste ruimtelijke kwaliteit. Ten aanzien van de geformuleerde kwaliteitsdoelstellingen merkt de gemeente op dat ook de marktpartijen een groot belang hechten aan de te realiseren kwaliteit. Er is volgens de gemeente geen sprake van spanning tussen de ambities van marktpartijen en gemeente op dit punt.

Het tweede aspect van meerwaarde is de behoefte aan sturing op het aanbod van kantoorruimte in de gemeente. Naast Podium Vathorst heeft de gemeente ook een aanzienlijk belang in de kantoorontwikkeling in het centrum van de stad. De veronderstelling lijkt dat men door deelname in beide projecten overaanbod kan voorkomen door binnen de projecten te sturen op planning en fasering.

Een derde aspect van meerwaarde is van politiek-bestuurlijke aard. Van gemeentekant was er de wens om een kantorenlocatie te ontwikkelen. Vanuit economisch perspectief is deze kantorenlocatie wenselijk gelet op het creëren en behouden van werkgelegenheid in de stad. Op het moment van de sluiten van de samenwerkingsovereenkomst bleef de markt hierin achter. Door een deel van de risico's op de vastgoedontwikkeling te nemen kon de gemeente de marktpartijen ertoe bewegen in het project in te stappen.

Weliswaar niet expliciet geformuleerd in het raadsvoorstel, is dat de gemeente in deze constructie beter verwacht te kunnen profiteren in het rendement op het vastgoed. De gemeente gaat op dit moment echter uit van een financieel minimaal sluitend resultaat. Wanneer de risicovoorziening niet nodig zou zijn, resteert deze als het rendement op de ontwikkeling (ca. € 2.5 mln).

Aansturing

Bij het aangaan van de samenwerking zijn kaders vastgelegd in een gezamenlijk opgesteld masterplan en samenwerkingsovereenkomst. Het oorspronkelijke programma ging uit van 100.000 m² bvo, inmiddels is het programma met circa 25.000 m² bvo uitgebreid.

De gemeente wijst er op dat zij ten aanzien van kantoorontwikkeling verschillende rollen inneemt. Naast de ontwikkeling van de kantorenlocatie Podium, is de gemeente ook betrokken bij de ontwikkeling van kantoren in het centrum. In het kader van de samenwerking is de gemeente overeengekomen dat er zij ten tijde van de ontwikkeling geen concurrerende locaties zal ontwikkelen.

Het voorkomen van overaanbod in de stad is ook een van de redenen voor de gemeente geweest om een nadrukkelijker positie in te nemen bij de locatie Podium. De gemeente geeft aan dat zij individuele gebruikers niet eenzijdig locaties aan zal bieden. Acquisitie en het onderhouden van contacten met afnemers beschouwt zij als een taak van betrokken ontwikkelaars.

De Vof Kantorenpark Podium rapporteert regulier aan haar vennoten over de grondexploitatie. Daarnaast worden investeringsvoorstellen rond vastgoedprojecten ter goedkeuring aan de vennoten voorgelegd. Waar het gaat om de inhoudelijke rapportages wordt gescheiden gerapporteerd over grondexploitatie en vastgoedontwikkeling.

De gemeente geeft aan dat vastgoedontwikkeling toch een ‘vak apart’ is. Het is een terrein waarop zij van huis uit geen expertise heeft. De gemeente tracht deze beperking op twee manieren op te vangen. In de eerste plaats kijkt door de gekozen constructie naast de ‘doe-ontwikkelaar’ altijd nog een andere ontwikkelende partner binnen de VOF mee. De verwachting is dat beide ontwikkelaars elkaar scherp houden op het te realiseren resultaat. Daarnaast laat de gemeente zich extern adviseren.

Partijen nemen ieder voor een derde deel in de VOF Kantorenlocatie Vathorst. De gemeente participeert in de VOF via het Grondexploitatiebedrijf Amersfoort B.V. Een rechtspersoon die zij ook gebruikt bij haar deelnames in het OBV en CSG Eemkwartier. Besluitvorming binnen de VOF vindt plaats op basis van unanimiteit.



Figuur 10 Impressie kantorenpark Podium, Amersfoort

Risicobeheersing

Het plankostenrisico is neergelegd bij de gedelegeerd ontwikkelaar. De gedelegeerd ontwikkelaar ontwikkelt de plannen en legt deze ter besluitvorming voor binnen de Vof. In ruil hiervoor ontvangt hij een vaste ontwikkelfee.

Het risico op bouwkostenoverschrijdingen ligt bij de Vof. Het regulier opstellen van ramingen wordt gebruikt als instrument in het ontwerpproces om de overschrijdingen van bouwkosten te beperken.

Ten behoeve van de verkoop heeft de VOF twee makelaars ingeschakeld (Troostwijk en Meeus). De VOF accepteert slechts een beperkt risico waar het gaat om afzet. Het grootste risico doet zich voor in een situatie waarin een reeds gecontracteerde huurder tijdens het realisatietraject niet meer aan zijn verplichtingen kan voldoen.

De gemeente geeft aan dat er sprake moet zijn van minimaal 70-80% voorverhuur wil overgegaan worden tot realisatie. De ontwikkelaar overweegt echter multi-tenant kantoren te ontwikkelen waarmee mogelijk met een beperkter voorverhuur-percentages gewerkt moet gaan worden. Hierover wordt intern nog gesproken. Het feit dat sprake is van unanimiteit in besluitvorming geeft in de ogen van de gemeente voldoende zekerheid dat zij het leegstandsrisico op die manier kan beperken.

Daarnaast is in het totale plan enige flexibiliteit opgenomen. In de stedenbouwkundige opzet is de mogelijkheid open gehouden om voor een deel van het terrein een functiewijziging te kunnen doorvoeren naar woningbouw. Het spreekt voor zich dat een dergelijke functiewijziging wel zal leiden tot een verslechtering van het financiële resultaat. De financiële risico's worden hiermee wel beperkt.

Europese regelgeving

De samenwerkingspartners zijn onderhands geselecteerd. Van belang is dat de gemeente wel zelf de ontwikkelaars kan kiezen. De gemeente was dit traject niet met willekeurig andere partijen ingestapt en heeft haar samenwerkingspartners heel bewust gekozen.

De financiering vindt plaats door ING op basis van marktconforme uitgangspunten.

3.4.3 Oordeel

Meerwaarde

We staan kritisch ten opzichte van de inhoudelijke meerwaarde en de meerwaarde uit de mogelijkheid tot sturing op aanbod van kantoren in de gemeente. Voor beide aspecten lijkt deelname in vastgoedontwikkeling niet direct noodzakelijk. De financiële meerwaarde – vanuit het perspectief van risicodeling- en de politiek-bestuurlijke meerwaarde lijken echter wel aanwezig.

De gemeente Amersfoort noemt in de eerste plaats een aantal planinhoudelijke argumenten voor haar deelname in vastgoedontwikkeling. Het gaat hierbij om de bewaking van de stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit van het plan, maar ook de introductie van parkmanagement op het terrein. Tegelijkertijd constateren gemeente en ontwikkelaar dat er ten aanzien van de inhoudelijke ambities van partijen geen verschil van inzicht lijkt te bestaan.

Dit roept de vraag op in hoeverre vanuit inhoudelijke argumenten de noodzaak aanwezig is om risicodragend deel te nemen in vastgoedontwikkeling. Hier tegenover staat dat men recent gestart is met de eerste fase. Mogelijk ontstaat het verschil van inzicht over de te realiseren kwaliteit in de toekomst wel. De inhoudelijke meerwaarde moet zich nog bewijzen.

Een tweede meerwaarde zoals aangegeven door de gemeente is het kunnen sturen op kantoorlocaties. De vraag is in hoeverre hiervoor deelname in de vastgoedontwikkeling noodzakelijk is. Wanneer men de deelname beperkt tot de grondexploitatie lijkt het aanbod van kantoorlocaties ook goed beheerst te kunnen worden.

Een derde argument van meer politiek-bestuurlijke aard blijft staan. De gemeente geeft aan dat tijdens de ontwikkeling van het plan, de markt een kritische houding innam. Vanuit werkgelegenheidsperspectief hechtte de gemeente echter grote waarde aan het ontwikkelen van een nieuwe kantorenlocatie. Om de markt over de streep te trekken was de gemeente bereid een aandeel te nemen in het ontwikkelingsrisico. Politiek-bestuurlijke meerwaarde lijkt dan ook aanwezig.

Tot slot gaan we in op de financiële meerwaarde. De gemeente gaat op dit moment uit van een minimaal sluitende exploitatie. Een voorspoedig verloop van het project kan dit resultaat gunstig beïnvloeden. Het belangrijkste financiële voordeel voor de gemeente lijkt dat zij slechts een derde deel van het grondexploitatie­risico draagt. Hierdoor kan zij financiële consequenties die voortvloeien uit de afnameplicht van het OBV voor het merendeel afwentelen op de betrokken ontwikkelaars. Ook van financiële meerwaarde lijkt dus sprake.

Aansturing

In een oordeel over de aansturing vragen de verdeling van taken en verantwoordelijkheden en de competenties om aandacht.

Aandachtspunt bij de verdeling van taken en verantwoordelijkheden is de regierol die de gemeente wenst in te nemen ten aanzien van het aanbod van kantorenlocaties. De toezegging rond de ontwikkeling van niet-concurrerende locaties en de privaatrechtelijke betrokkenheid van de gemeente in een tweetal kantorenlocaties (CSG en Podium), vergroten het risico op het mengen van publieke en private taken. De gemeente is zich hier van bewust.

De gemeente noemt vastgoedontwikkeling ‘een vak apart’. Zij heeft wel de maatregelen genomen om een eventueel gebrek aan deskundigheid te ondervangen door te kiezen voor twee ontwikkelaars en het inwinnen van extern advies. Hiermee lijken de risico’s in de aansturing beperkt.

Risicobeheersing

De risico’s in het project zijn voor een grotendeels ondergebracht in de grondexploitatie. Hier is de afnameplicht ondergebracht van de bouwrijpe grond van het OBV. De grondexploitatie draagt de rentelast indien de grond niet gelijktijdig in productie wordt genomen.

De risico’s in ontwikkeling van vastgoed lijken beperkt. Het plankostenrisico is in ruil voor een ontwikkelfee neergelegd bij de gedelegeerd ontwikkelaar. Het bouwkostenrisico wordt systematisch beheerst door het tijdig opstellen van ramingen. Het afzetrisico wordt beheerst door het hanteren van een percentage voorverkoop.

Europese regelgeving

De selectie van partijen heeft onderhands plaatsgevonden. Afhankelijk van de verdere ontwikkeling in jurisprudentie rond Europese aanbestedingsregelgeving vormt dit een aandachtspunt.

Conclusie

Op grond van bovenstaande analyse komen we tot de volgende conclusie ten aanzien van de globale condities in het beoordelingskader. De meerwaarde van deelname in vastgoedontwikkeling lijkt aanwezig, waar het gaat om politiek-bestuurlijke en financiële meerwaarde. Ten aanzien van de aanstu-

ring geldt dat de expertise op het terrein van vastgoedontwikkeling niet van nature bij de gemeente in huis is. Dit levert een knelpunt op. De gemeente Amersfoort heeft daarom maatregelen genomen om een eventueel tekort aan expertise te ondervangen. De risico's in het project lijken echter beheersbaar. De selectie van samenwerkingspartners vormt een aandachtspunt gelet op de huidige ontwikkelingen in de Europese regelgeving.

In de tabel 12 zijn de belangrijkste kenmerken samengevat weergegeven.

Tabel 12 Ingevuld beoordelingskader Kantorenpark Podium (Amersfoort)

Onderwerp	Indicator	
Meerwaarde		
Financiële meerwaarde	Financiële meerwaarde lijkt aanwezig. Door deelname in vastgoedontwikkeling lijkt men het risicoprofiel in de grondexploitatie te beperken door eveneens slechts voor een kwart risicodragend deel te nemen in de grondexploitatie.	+
Inhoudelijke meerwaarde	Inhoudelijke meerwaarde lijkt niet aanwezig. Zowel gemeente als marktpartij geven aan gelijk belang te hebben bij ruimtelijke kwaliteit.	-
Meerwaarde adaptief vermogen	-	-
Politiek-bestuurlijke meerwaarde	Politiek-bestuurlijke meerwaarde lijkt aanwezig. Gemeente geeft aan dat de bereidheid tot deelname in GVM ontwikkelaars over de streep heeft getrokken.	+
Aansturing		
Doelen en kaders	Geen knelpunten. Financiële en kwaliteitskaders zijn vastgelegd bij samenwerkingsovereenkomst.	-
Verdeling taken en verantwoordelijkheden	Geen knelpunten. Er lijken geen knelpunten ten aanzien van de scheiding van publieke taken en verantwoordelijkheden. Aandachtspunt is de rol die de gemeente heeft in het sturen op het aanbod van kantoorlocaties.	
Informatieverstrekking	Geen knelpunten. Investeringsvoorstellen worden voorgelegd aan de vennotenvergadering. Er wordt regulier afzonderlijk gerapporteerd over grond- en vastgoedexploitatie.	+
Competenties	Gemeente geeft aan dat vastgoedontwikkeling een 'vak apart' is. Gemeente laat expert meekijken en kiest voor samenwerking met twee ontwikkelaars die elkaar scherp kunnen houden.	+/-
Bijsturingmogelijkheden	Geen knelpunten. Besluitvorming vindt plaats in de vennotenvergadering van de Vof Podium Vathorst op basis van unanimiteit.	+
Vastgoedontwikkelingsproces		
Plankostenrisico	Risico-overdracht: ontwikkelaars ontvangen een vaste ontwikkelfee op de bouwsom	+
	-	
Bouwkostenrisico	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten.	+
	Raming in verschillende fases van het ontwerpproces toetsen aan budgetten. Indien nodig plan aanpassen om kosten te verlagen.	
Opbrengstrisico	Risicoreductie: Er worden vaste percentages voorverhuur en verkoop gehanteerd. (70-80%) Door overstap op multi-tenant kantoren mogelijk hoger risicoprofiel.	+
	Reguliere rapportage over voorverkooppercentages. Start bouw afhankelijk van percentage voorverkoop.	
Europese regelgeving		
Selectie partijen	Onderhands	-
Staatssteun (financiering)	Financiering van vastgoedprojecten vindt plaats door ING op marktconforme uitgangspunten.	+

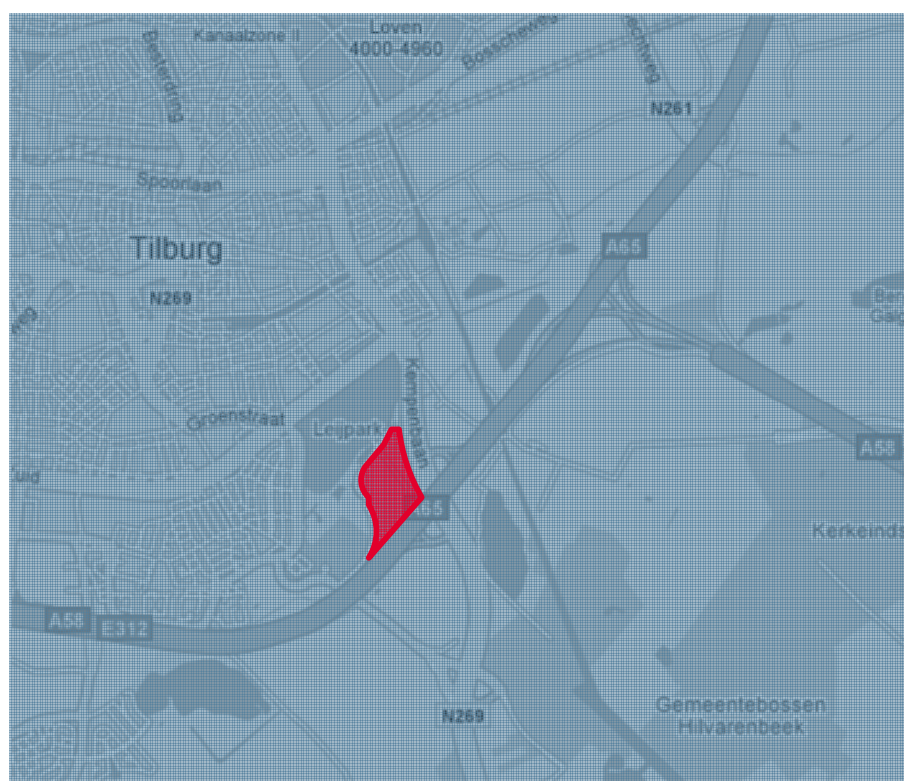
Beoordeling: + = aanwezig\geen knelpunt\geen aandachtspunt, -: niet aanwezig\knelpunt\geen aandachtspunt

3.5 Kempenbaan West- Tilburg

3.5.1 Context en procesverloop

Opgave

Kempenbaan West is onderdeel van het Masterplan Kempenbaan. Met de ontwikkeling van deze hoogwaardige kantorenlocatie wil de gemeente Tilburg de positie van de dienstensector in de stad versterken. De locatie is gelegen aan de A58 en omvat de bouw van circa 100.000 m² kantoren, 17.000 m² aan voorzieningen, 270 woningen en een HOV-transferium. Een belangrijk onderdeel in het plan is tevens de sanering van een voormalige vuilstortlocatie. Het totale investeringsvolume in de grondexploitatie wordt geschat op 22 miljoen euro.

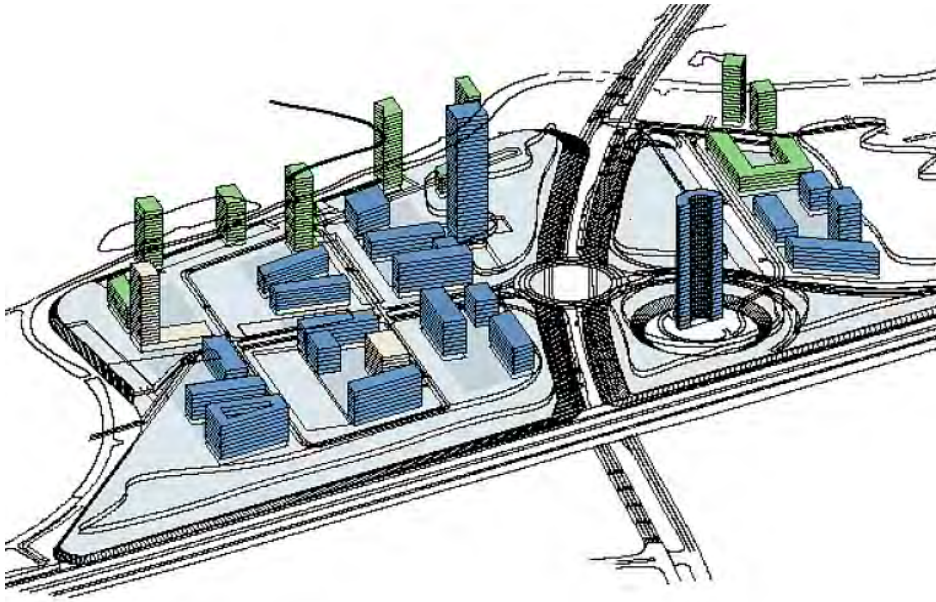


Figuur 11 Situering Kempenbaan West (plangebied in rood)

Procesverloop

In 2002 is een intentieovereenkomst gesloten tussen AM, Blauwhoed en de gemeente Tilburg. Deze intentieovereenkomst vormde de start voor het opstellen van een Masterplan. Hierbij verstrekten partijen gezamenlijk opdracht aan Jo Crepain. Het Masterplan Kempenbaan is in 2003 vastgesteld. Vervolgens hebben partijen een raamovereenkomst gesloten.

In de periode 2004 tot 2006 lag de nadruk op het verkrijgen van goedkeuring op de saneringsaanpak van de vuilstortlocatie. Deze saneringsaanpak is gebaseerd op hergebruik. Hierbij wenst men het gestorte materiaal op locatie te scheiden in verschillende stromen. Van deze stromen kan een belangrijk deel weer op locatie worden hergebruikt en hoeft slechts een beperkt deel te worden afgevoerd. Doordat sprake is van een nieuwe methode heeft het lang geduurd voordat men alle betrokken instanties wist te overtuigen van de deugdelijkheid van de aanpak.



Figuur 12 Impressie Masterplan Kempenbaan-West, Tilburg

Betrokken partijen

Voor de ontwikkeling in het gebied heeft de gemeente AM en Blauwhoed geselecteerd. De gemeente Tilburg heeft AM geselecteerd op basis van goede ervaringen uit het verleden. Bovendien heeft AM in het verleden op eigen initiatief de locatie uitgebreid verkend. Blauwhoed is geselecteerd op basis van hun reputatie als landelijk opererende kantoorontwikkelaar. Hiervoor heeft een selectie plaatsgevonden door gemeente en AM.

Stand van zaken

In 2007 zal de selectie plaatsvinden van de aannemer die de sanering zal uitvoeren. Hiervoor vindt een Europese aanbesteding plaats. De verwachting is dat het saneren van de locaties 2 jaar in beslag zal nemen. De huidige planning gaat uit van een start van de bouwactiviteiten in 2009

Op dit moment is de daadwerkelijke oprichting van de PPS afhankelijk van de uitkomst van de Europese aanbesteding. Voorwaarde is dat de sanering uitkomt op een resultaat dat kleiner is dan 7 miljoen

3.5.2 Conditie

Meerwaarde

De meerwaarde van deelname in een GVM ziet de gemeente in financiële meerwaarde en de meerwaarde van zeggenschap tijdens het project.

De financiële meerwaarde ziet men in het kunnen creëren van verdienend vermogen voor de sanering van de huidige vuilstortlocatie. De afspraak is gemaakt dat de eerste € 7 miljoen aan opbrengsten ten goede komen aan de gemeente ter afdekking van de investering in de sanering. De volgende € 14 miljoen resultaat komen ten goede aan de marktpartijen.

Eventuele meeropbrengsten worden vervolgens in gelijke verhouding gedeeld. De gemeente gaat vooralsnog uit van een minimaal sluitend financieel resultaat.

Daarnaast wil de gemeente sturing houden op de ontwikkeling van de locatie vanuit de beoogde kwaliteit en programmatische invulling. De gemeente hecht grote waarde aan het creëren van een hoogwaardige kantorenlocatie om de transformatie van industriestad naar dienstestad verder invulling te kunnen geven. Ze richt zich daarbij op het aantrekken van regionale hoofdkantoren van landelijk opererende bedrijven. Om deze ambitie te borgen wil ze tijdens de rit invloed uit kunnen oefenen op het proces.

Aansturing

De samenwerking is nog niet van start gegaan. Dit betekent dat er nog geen ervaring is opgedaan met de GVM. Bij het aangaan van de samenwerking zijn kaders vastgelegd in een gezamenlijk opgesteld masterplan en de concept samenwerkingsovereenkomst. Deze kaders helder worden als helder beschouwd. De gemeente verwacht ook geen knelpunten in de vermenging van publieke en private taken.

Voor het project zijn een aparte grondexploitatie maatschappij en een aparte vastgoedontwikkelingsmaatschappij opgericht. Beide maatschappijen kennen de CV\BV vorm. Deze maatschappijen zullen ook afzonderlijk rapporteren ook over de grond- en vastgoedexploitatie

De gemeente is van mening dat zij intern over voldoende expertise beschikt om de wijze het vastgoedontwikkeling kunnen bewaken. Bij twijfel of gebrek aan expertise zal de gemeente extern advies inwinnen (bv. van een bouwkostenbureau). Daarnaast kijkt door de gekozen constructie naast de gedelegeerd ontwikkelaar altijd nog een andere ontwikkelende partner binnen de vastgoedontwikkelingsmaatschappij mee.

Besluitvorming vindt plaats in de vastgoedontwikkelingsmaatschappij en de grondexploitatie maatschappij. Besluitvorming vindt in beide maatschappijen plaats op basis van unanimiteit.

Risicobeheersing

In de samenwerkingsovereenkomst is afgesproken dat AM en Blauwhoed bij toerbeurt de ontwikkeling van de kantoren voor hun rekening nemen. De woningbouw is toebedeeld aan AM. Hierbij dragen deze partijen het plankostenrisico in ruil voor een vaste fee. Het resultaat van de vastgoedontwikkeling wordt afgerekend binnen de vastgoedontwikkelingsmaatschappij.

Het risico op bouwkostenoverschrijdingen ligt bij de vastgoedontwikkelingsmaatschappij. Het regelmatig opstellen van ramingen zal worden gebruikt als instrument in het ontwerpproces om de overschrijdingen van bouwkosten te beperken.

Waar het gaat om het afzetrisico wordt voor de woningbouw een voorverkooppercentage van 55-60% gehanteerd voor de kantoorontwikkeling is dit een percentage van 90%. Pas als deze percentages bereikt zijn zal gestart worden met de bouw.

Europese regelgeving

De samenwerkingspartners zijn onderhands door de gemeente geselecteerd. Het project wordt gefinancierd door de BNG. In het kader hiervan is door de gemeente een gemeentegarantie verstrekt.

3.5.3 Oordeel

Meerwaarde

In dit project ligt de meerwaarde met name op financieel en politiek-bestuurlijk vlak.

Van groot belang bij dit project is de omvangrijke voorinvestering die gedaan wordt in het kader van de sanering van de voormalige vuilstortlocatie. Het risico op deze sanering ligt bij de gemeente Tilburg. De gemeente geeft aan ter afdekking van dit risico het verdienend vermogen van de gemeente in het project te willen vergroten door risicodragende deelname in de ontwikkeling van het vastgoed. Voor wat betreft het resultaat wordt uitgegaan van een minimaal sluitende exploitatie.

In ruil voor dit verdienend vermogen ontvangen de ontwikkelaars ‘commitment’ van de gemeente en beperking van de risico’s in de vastgoedontwikkeling binnen het project. De gemeente krijgt door haar deelname belang bij een voorspoedige ontwikkeling. Daarbij komt dat de gemeente is overeengekomen tijdens de looptijd van het project geen concurrerende ontwikkelingen te starten.

De financiële meerwaarde van de deelname lijkt aanwezig. Hiermee kan de kostbare sanering bekostigd worden en wordt de ontwikkeling van deze locatie mogelijk. In ruil hiervoor deelt de gemeente deelt in de risico’s op vastgoedontwikkeling en zal zij geen concurrerende locaties ontwikkelen.

Daarnaast geeft de gemeente aan tijdens de invulling invloed te willen houden op kwaliteit en programma. De vraag is of hiervoor deelname in vastgoedontwikkeling noodzakelijk is. Immers ook wanneer de deelname zich beperkt tot de grondexploitatie en haar publiekrechtelijk instrumentarium kan de gemeente ruimtelijke kwaliteit blijven borgen.

Weliswaar niet expliciet genoemd als motief, lijkt de invulling van de politiek-bestuurlijke ambitie van de transformatie van Tilburg tot dienstestad. In die zin heeft het kunnen realiseren van dit project een belangrijke politiek-bestuurlijke meerwaarde waar het gaat om de uitvoering van economisch beleid.

Aansturing

Gelet op het feit dat het project nog in voorbereiding is zijn er nog geen knelpunten opgetreden ten aanzien van de aansturing van het project.

Risicobeheersing

De risico’s in ontwikkeling van vastgoed lijken beperkt. Het plankostenrisico is in ruil voor een ontwikkelfee neergelegd bij de gedelegeerd ontwikkelaar. Het bouwkostenrisico wordt systematisch beheerst door het tijdig opstellen van ramingen. Het afzetrisico wordt beheerst door het hanteren van een percentage voorverkoop.

Europese regelgeving

De selectie van partijen heeft onderhands plaatsgevonden. Afhankelijk van de verdere ontwikkeling in jurisprudentie rond Europese aanbestedingsregelgeving vormt dit een aandachtspunt. Ook het verstrekken van een gemeentegarantie kan mogelijk knellen met van staatssteunregelgeving.

Conclusie

Op grond van bovenstaande analyse komen we tot de volgende conclusie ten aanzien van de globale condities in het beoordelingskader. De meerwaarde van deelname in vastgoedontwikkeling lijkt aanwezig, waar het gaat om politiek-bestuurlijke en financiële meerwaarde. Gelet op het feit dat het project nog in voorbereiding is zijn er nog geen knelpunten opgetreden ten aanzien van de aansturing van het project. De risico's in het project lijken beheersbaar. De selectie van samenwerkingspartners vormt een aandachtspunt gelet op de huidige ontwikkelingen in de Europese regelgeving. Daarnaast wordt het project gefinancierd op basis van een gemeentegarantie wat mogelijk knelpunten kan opleveren ten aanzien van staatssteunregelgeving.

Tabel 13 Ingevuld beoordelingskader Kempenbaan West (Tilburg)

Onderwerp	Indicator	
Meerwaarde		
Financiële meerwaarde	Meerwaarde lijkt aanwezig. Gemeente krijgt eerste resultaatsuitkering van € 7 mln uit ontwikkeling voor sanering vuilstortlocatie.	+
Inhoudelijke meerwaarde	Inhoudelijke meerwaarde lijkt niet aanwezig. Kwaliteitsborging kan ook plaatsvinden vanuit rol in grondexploitatie en publiek-rechtelijk instrumentarium.	-
Meerwaarde adaptief vermogen	-	
Politiek-bestuurlijke meerwaarde	Politiek-bestuurlijke meerwaarde lijkt aanwezig. Door sanering van deze locatie kan de gemeente mede invulling geven aan de belangrijke beleidsdoelstelling om Tilburg te transformeren tot dienstestad.	+
Aansturing		
Doelen en kaders	Geen knelpunten. Project nog in opstartfase.	+
Verdeling taken en verantwoordelijkheden	Geen knelpunten. Project nog in opstartfase.	+
Informatieverstrekking	Geen knelpunten. Project nog in opstartfase.	+
Competenties	Geen knelpunten. Project nog in opstartfase.	+
Bijsturingsmogelijkheden	Geen knelpunten. Project nog in opstartfase.	+
Vastgoedontwikkelingsproces		
Plankostenrisico	Risico-overdracht: Ontwikkelaars ontvangen een vaste ontwikkelfee op de bouwsom.	+
	-	
Bouwkostenrisico	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten.	+
	Raming in verschillende fases van het ontwerpproces toetsen aan budgetten. Indien nodig plan aanpassen om kosten te verlagen.	
Opbrengstrisico	Risicoreductie: Er worden vaste percentages voorverhuur en verkoop gehanteerd (woningen: 60%, vastgoed: 90%)	+
	Reguliere rapportage over voorverkooppercentages. Start bouw afhankelijk van percentage voorverkoop.	
Europese regelgeving		
Selectie partijen	(Meervoudig) onderhands	-
Staatssteun (financiering)	Financiering project loopt via BNG. Hiervoor heeft de gemeente een gemeentegarantie verstrekt.	-

Beoordeling: + = aanwezig\geen knelpunt\geen aandachtspunt, -: niet aanwezig\knelpunt\geen aandachtspunt

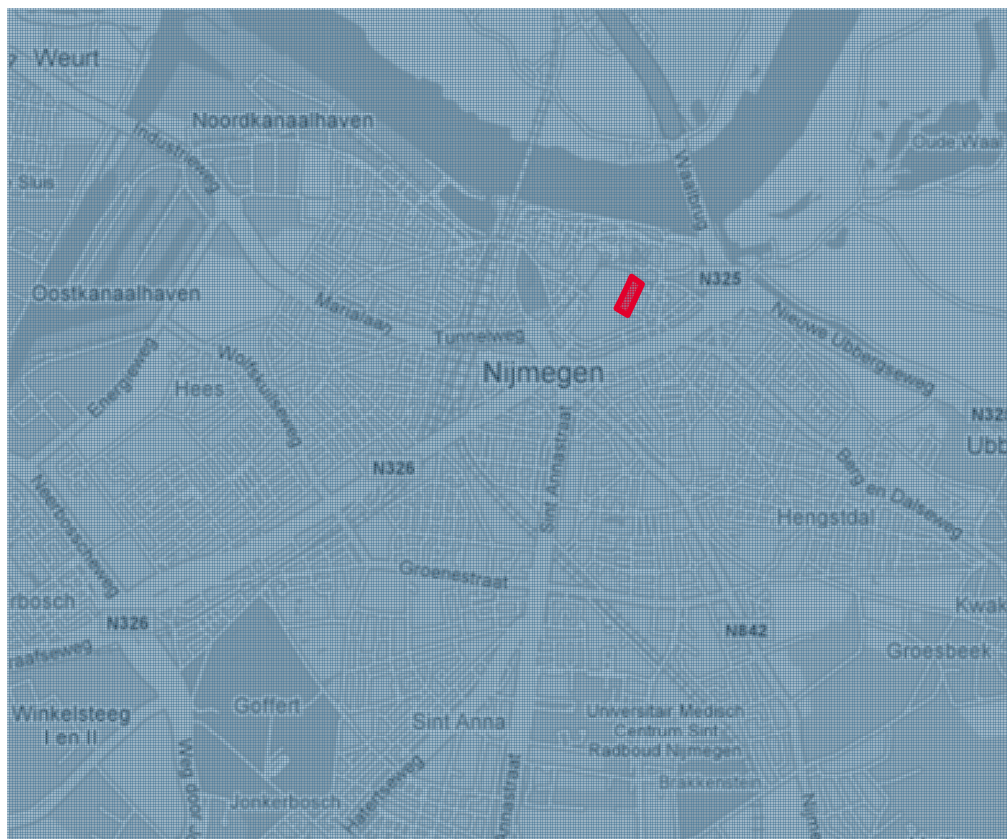
3.6 Mariënborg – Nijmegen

3.6.1 Context en procesverloop

Opgave

Het project Mariënborg omvat de herontwikkeling van een deel van de Nijmegen. Mariënborg bestaat uit een nieuwe winkelstraat (Marikenstraat) op twee niveau's en een plein omringd met culturele functies (gemeentearchief, centrale bibliotheek theater LUX) en het kantoor van het CWI. Boven de winkels zijn in meerdere bouwlagen 74 luxe koopappartementen gerealiseerd.

Het totale plangebied heeft een omvang van circa 2,4 ha. Het programma bestaat uit 74 woningen, 14.500 m² bvo winkels, 12.500 m² bvo kantoren en 12.500 m² bvo culturele functies. Het totale investeringsvolume bedroeg € 79,4 miljoen.



Figuur 13 Situering Mariënborg (plangebied in rood)

Procesverloop

In 1989 besloot de gemeente Nijmegen tot revitalisatie van haar stadshart. De plannen voor deze revitalisatie werden door de gemeenteraad vastgelegd in het plan Centrum 2000. Een van de belangrijkste onderdelen uit het plan was het uitbreiden van het kernwinkelgebied door de toevoeging van een nieuwe winkelstraat. Dit plan omvatte een doorbraak in de bestaande bebouwing door gebied met een deels monumentaal karakter.

In 1991 is gestart met de selectie van een ontwikkelaar voor het project. Aan deze selectie deden 5 partijen mee. Hieruit is ING Real Estate als samenwerkingspartner geselecteerd.

In 1993 is door de gemeente samen met ING Vastgoedontwikkeling gezamenlijk opdracht verstrekt aan Architectenbureau Soeters en Van Eldonck voor het opstellen van een Masterplan. Na doorrekening bleek dit plan een tekort op te leveren en raakte het project in een impasse. Partijen wilden alleen verder met het project als men beide bereid was om te kiezen voor een intensieve vorm van samenwerking.

Om te komen tot uitvoering van het masterplan besloten gemeente en ING hun krachten te bundelen. Hiertoe sloten partijen in 1997 een samenwerkingsovereenkomst en werd de Vof Mariënborg opgericht. In 1998 is gestart met de bouw van het project. Het totale project is in 2000 opgeleverd.



Figuur 14 Foto Mariënborg, Nijmegen

Betrokken partijen

De gemeente Nijmegen werkt in de Vof Mariënborg samen met ING Real Estate. De keuze is op ING gevallen na een meervoudig onderhandse selectie uit 5 partijen.

Stand van zaken

In 2000 is het project opgeleverd. Inmiddels is in twee fases winst uitgekeerd (in 2000 en 2003). De gemeente heeft het project afgerond met een positief resultaat van € 3 mln. Het feit dat de samenwerking binnen de VOF Mariënborg nog bestaat heeft te maken met de afwikkeling van claims uit de realisatiefase.

3.6.2 Conditie

Meerwaarde

De meerwaarde voor de gemeente Nijmegen om risicodragend deel te nemen in de vastgoedontwikkeling binnen het project Mariënborg had een financiële achtergrond, maar wordt ook verklaard door de politiek-bestuurlijke wens om het project uit een impasse te kunnen halen en sturing te houden op het project.

Op het moment dat de gemeente en ING de samenwerkingsovereenkomst afsloten kende het Masterplan een tekort van circa € 2,3 mln. ING was bereid dit risico te dragen onder de voorwaarde dat de gemeente risicodragend zou deelnemen in de vastgoedontwikkeling. Hiermee wist de gemeente een deel van het tekort te delen met ING. Afsproken werd dat bij eventuele winstgevendheid de eerste € 2,5 mln ten gunste zou komen van ING en de tweede € 2,5 miljoen ten gunste van de gemeente. Het eventuele meerdere werd in de verhouding 1/3:2/3 worden gedeeld tussen gemeente en ING. De gemeente heeft het project in 2003 weten af te sluiten met een positief resultaat van € 3,0 mln.

Voor het gemeentebestuur was het van belang dat door de risicodragende deelname in het project een impasse werd voorkomen. Ondanks het feit dat bij aanvang nog geen zekerheid was over de financiële afloop van het project, wist men het project toch van de grond krijgen. Door 'commitment' te tonen aan de markt kon een belangrijk onderdeel van het plan Centrum 2000 worden gerealiseerd.

Daarbij kwam dat men door deelname in het project ook het sturing bleef houden. Dit was ook voor ING van groot belang. De opgave vroeg om intensieve samenwerking tussen gemeente en ontwikkelaar. Het plan kenmerkt zich door een ingreep in het monumentale centrum waarbij in meerdere lagen gebouwd zou worden en sprake is van een sterke vervlechting van publieke en private functies (parkeergarage, dubbel maaiveld). Het karakter van de opgave maakten dat gemeente en ontwikkelaar een voorspoedige samenwerking van groot belang achtten om het project tot een succes te maken.

Aansturing

Kader en doelstellingen waren geformuleerd in de samenwerkingsovereenkomst. Hierin waren Masterplan en de programmatische en financiële uitgangspunten vastgelegd. Ambtelijk bestond er een ruim mandaat vanuit college en raad wat bijdroeg aan de slagvaardigheid.

De gemeente had diverse rollen in het project. Naast haar gebruikelijke publiekrechtelijke rol en het feit dat zij ook aandeelhouder was van de Vof Mariënborg, was zij ook afnemer van vastgoed. Een aanzienlijk deel van het vastgoedprogramma betrof publieke functies.

De verschillende rollen leidden binnen de gemeente tot spanning tussen het grondbedrijf en andere gemeentelijke diensten toen er een conflict ontstond over het opleveringsniveau van de publieke voorzieningen (o.a. stadskantoor).

De Vof Mariënborg rapporteerde regulier aan haar vennoten over de grondexploitatie. Daarnaast worden investeringsvoorstellen rond vastgoedprojecten ter goedkeuring aan de vennoten voorgelegd. Waar het gaat om de inhoudelijke rapportages wordt gescheiden gerapporteerd over grondexploitatie en vastgoedontwikkeling.

De gemeente is van mening dat zij intern over voldoende expertise beschikt het vastgoedontwikkeling kunnen bewaken. Dit wordt ook van de kant van de ontwikkelaar bevestigd.

Besluitvorming over het project vond gezamenlijk plaats binnen de vennotenvergadering van de Vof waarin ING en gemeente in waren vertegenwoordigd.

Risicobeheersing

ING was binnen de samenwerking de uitvoerende partij ten aanzien van de grondexploitatie en vastgoedontwikkeling. In ruil voor het plankostenrisico ontving zij een ontwikkelfee als percentage van de bouwsom.

Het risico op bouwkostenoverschrijdingen ligt bij de Vof Mariënborg. Het regulier opstellen van ramingen werd gebruikt als instrument in het ontwerpproces om de overschrijdingen van bouwkosten te beperken.

Waar het gaat om het afzetrisico werd gewerkt met percentages voorverhuur\verkoop. Pas na het bereiken van deze percentages is gestart met de bouw.

Europese regelgeving

De selectie van ING heeft plaatsgevonden op basis van een meervoudige onderhandse aanbesteding. ING heeft project gefinancierd.

3.6.3 Oordeel

Meerwaarde

Van de onderzochte projecten lijkt in dit geval het meest duidelijk sprake van meerwaarde, zowel financieel, politiek-bestuurlijk als in de vergroting van het adaptieve vermogen van het project.

Waar het gaat om de financiële meerwaarde geldt dat het project vertrok op een negatief saldo. Door te delen in vastgoedontwikkeling heeft de gemeente kunnen profiteren van gunstige ontwikkelingen in de vastgoedmarkt en heeft zij uiteindelijk een resultaat weten te behalen van € 3,0 mln. Zij had naar verwachting dit resultaat niet gehaald als zij niet had deelgenomen in de vastgoedontwikkeling.

Ook politiek-bestuurlijk was er sprake van meerwaarde. Door deel te nemen in de ontwikkeling van het vastgoed in het project, kon de gemeente een impasse rond de uitvoering van het centrumplan 2000 doorbreken. Door risicodragend deel te nemen in de vastgoedontwikkeling was ING bereid het project in ontwikkeling te nemen.

Daarnaast werd door de deelname van de gemeente in vastgoedontwikkeling het adaptieve vermogen van het project vergroot. Door het karakter van de opgave (monumentale omgeving, intensief ruimtegebruik van publieke en private functies) was intensieve samenwerking vereist. Door het gezamenlijk belang bij het project kon men beter inspelen op veranderende omstandigheden.

Aansturing

Waar het gaat om de aansturing van het project geldt dat de gemeente rond het project verschillende rollen kende. Naast haar publiekrechtelijke rol en private rol van ontwikkelaars, was de gemeente ook afnemer van een groot deel van het vastgoed in het project. Dit heeft binnen de gemeente tot spanningen geleid.

Risicobeheersing

De risico's in ontwikkeling van vastgoed lijken beperkt. Het plankostenrisico is in ruil voor een ontwikkelfee neergelegd bij de gedelegeerd ontwikkelaar. Het bouwkostenrisico wordt systematisch beheerst door het tijdig opstellen van ramingen om deze te toetsen aan de beschikbare budgetten. Het afzetrisico wordt beheerst door het hanteren van een percentage voorverkoop\verhuur.

Europese regelgeving

De selectie van partijen heeft onderhands plaatsgevonden. Afhankelijk van de verdere ontwikkeling in jurisprudentie rond Europese aanbestedingsregelgeving vormt dit een aandachtspunt.

Conclusie

Waar het gaat om de invulling van de condities uit het globale beoordelingskader komen we tot de volgende conclusie. Van meerwaarde van deelname in vastgoedontwikkeling lijkt in dit project het meest sprake. Wel geldt een knelpunt waar het gaat om de vermenging van gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden. De diverse rollen van de gemeente hebben tussen ambtelijke diensten tot spanningen geleid. De risico's in het project lijken afdoende beheerst, alhoewel men wel heeft kunnen profiteren van gunstige marktontwikkelingen. De selectie van samenwerkingspartners vormt een aandachtspunt gelet op de huidige ontwikkelingen in de Europese regelgeving.

Tabel 14 Ingevuld beoordelingskader Mariënborg (Nijmegen)

Onderwerp	Indicator	
Meerwaarde		
Financiële meerwaarde	Financiële meerwaarde lijkt aanwezig. Partijen zijn gestart op een voorcalculatorisch negatief resultaat. Uiteindelijk het project een financieel resultaat van € 3.0 mln. opgeleverd	+
Inhoudelijke meerwaarde	-	
Meerwaarde adaptief vermogen	Meerwaarde door vergroting van het adaptief vermogen lijkt van belang te zijn. De complexe omgeving maakte intensieve samenwerking noodzakelijk.	+
Politiek-bestuurlijke meerwaarde	Politiek-bestuurlijk meerwaarde is aanwezig. Door deelname kon een belangrijk deel van het centrumplan 2000 in uitvoering worden genomen.	+
Aansturing		
Doelen en kaders	Geen knelpunten Financiële en kwaliteitskaders zijn vastgelegd bij samenwerkingsovereenkomst.	+
Verdeling taken en verantwoordelijkheden	De verschillende rollen van de gemeente (afnemer, ontwikkelaar, publiekrechtelijke rol) leidde soms tot spanning tussen afdelingen.	-
Informatieverstrekking	Geen knelpunten. Investeringsvoorstellen worden voorgelegd aan de vennotenvergadering. Er wordt regulier afzonderlijk gerapporteerd over grond- en vastgoedexploitatie.	+
Competenties	Geen knelpunt. Gemeente geeft aan voldoende expertise in huis te hebben.	+
Bijsturingmogelijkheden	Geen knelpunten. Besluitvorming vindt plaats in de vennotenvergadering van de Vof Mariënborg op basis van unanimititeit.	+
Vastgoedontwikkelingsproces		
Plankostenrisico	Risico-overdracht: Ontwikkelaars ontving een vaste ontwikkelfee op de bouwsom	+
	-	
Bouwkostenrisico	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten.	+
	Raming in verschillende fases van het ontwerpproces toetsen aan budgetten. Indien nodig plan aanpassen om kosten te verlagen.	
Opbrengstrisico	Risicoreductie: Per project worden percentages voorverhuur en voorverkoop bepaald.	+
	Reguliere rapportage over voorverkooppercentages. Start bouw afhankelijk van percentage voorverkoop.	
Europese regelgeving		
Selectie partijen	(Meervoudig) onderhands	-
Staatssteun (financiering)	ING heeft een eerste recht van (marktconforme) financiering	+

Beoordeling: + = aanwezig\geen knelpunt\geen aandachtspunt, -: niet aanwezig\knelpunt\geen aandachtspunt

3.7 Tot slot

In dit hoofdstuk zijn de onderzochte cases toegelicht. Voor een compleet overzicht zijn ter afsluiting de belangrijkste kenmerken van de verschillende projecten opgenomen in tabel 15.

Tabel 15 Kenmerken onderzochte cases

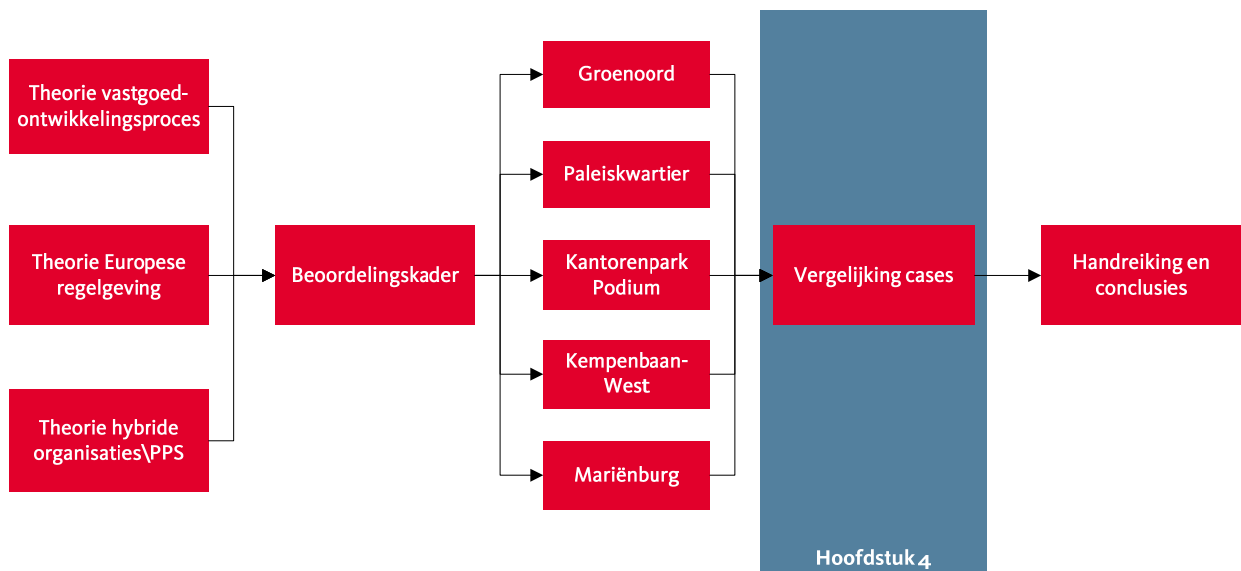
Project	Groenord	Paleiskwartier	Kantorenpark Podium	Kempenbaan	Mariëburg
Plaats	Schiedam	Den Bosch	Amersfoort	Tilburg	Nijmegen
Betrokken partijen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Woningstichting Woonplus, ▪ gemeente Schiedam 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Koninklijke Volker Wessels ▪ Stevin, Stichting Pensioenfonds Stork, ▪ NIB Capital, ▪ gemeente Den Bosch 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ING Real Estate, ▪ Heijmans Vastgoedontwikkeling, ▪ gemeente Amersfoort 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Blauwvoed Vastgoed, ▪ AM, ▪ gemeente Tilburg 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ ING Real Estate, ▪ gemeente Nijmegen
Opgave					
Type opgave	Herstructurering naoorlogse woonwijk	Herontwikkeling binnenstedelijk bedrijventerrein	Ontwikkeling kantorenlocatie	Ontwikkeling kantorenlocatie	Heronwikkeling centrum
Karakter opgave	Sloop\nieuwbouw en herinrichting openbare ruimte in naoorlogse woonwijk	Transformatie binnenstedelijk bedrijventerrein tot woonwerkgebied	Ontwikkeling kantorenlocatie in uitleggegebied	Ontwikkeling kantorenlocatie op huidige afvalstortlocatie	Uitbreiding winkelroute door
Programma					
Woningen (aantal)	632	1170	-	270	74
Commerciële ruimte (m2 bvo)	2.500	31.500	-	-	31.500
Kantoren (m2 bvo)	-	86.000	125.000	100.000	12.500
Overig (m2 bvo)	-	-	-	17.000	12.500
Omvang plangebied	73 ha (totale wijk)	20 ha	14 ha	20 ha	2,4 ha
Stand van zaken					
Planning	Afronding eerste fase 2007	Oplevering in 2012	Start bouw in 2007	Start bouw in 2009	Oplevering in 2000
Status	In uitvoering	In uitvoering	In voorbereiding	In uitvoering	Afgerond

4 De cases vergeleken

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zullen we de cases onderling vergelijken. We zullen per thema de informatie uit de diverse cases analyseren om vervolgens te komen tot praktijkcondities. Deze praktijkcondities geven input aan de op te stellen handreiking.

In paragraaf 4.3 zullen we ingaan op de beoogde meerwaarde en de aansturing van de GVM. Paragraaf 4.4 gaat in op de beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces binnen de verschillende cases. Vervolgens zal in paragraaf 4.5 worden gekeken naar de implementatie van Europese regelgeving. Dit hoofdstuk besluit met een puntsgewijze toelichting op de handreiking in paragraaf 4.6



4.2 Context en procesverloop

4.2.1 Opgave

Opgave

In tabel 14 is een overzicht opgenomen van de onderzochte cases. We constateren dat de opgaven sterk variëren voor wat betreft schaal en programma. Aan de ene kant van het spectrum zien we het project Paleiskwartier met een omvangrijk kantoor en woningbouwprogramma en een plangebied van 20 ha. Aan de andere kant van het spectrum zien we het project Mariënborg met een plangebied van 2,4 ha en een beperkt programma (maar een intensieve menging van functies). De andere drie projecten bevinden zich daar tussenin. Desalniettemin wordt vastgesteld dat in alle gevallen sprake is van ambitieuze en complexe opgaven.

In alle onderzochte cases lijkt de schaal of complexiteit de oprichting van een GVM te rechtvaardigen. Dit lijkt logisch vanuit de redenering dat de eventuele meerwaarde van een GVM moet opwegen tegen de kosten die gepaard gaan met het oprichten van een juridisch zelfstandige entiteit.

Een harde ondergrens is op basis van het onderzoek echter niet aan te geven. Als we de cases in dit onderzoek als uitgangspunt nemen, zou als vuistregel gehanteerd kunnen worden dat een ondergrens ligt bij bouwprogramma van circa 100.000 m² bvo.

Betrokken partijen

De samenwerkingsverbanden kennen een breed spectrum aan betrokken partijen. Waar het gaat om de private partijen kunnen we constateren dat dit allen landelijk opererende partijen zijn met een zekere omvang en reputatie. Kleinere ontwikkelaars lijken minder vaak te participeren in een GVM. Dit komt overigens ook naar voren uit een analyse van tabel 1.

De keuze voor landelijk opererende partijen sluit enerzijds aan bij de schaal en complexiteit van de opgaven, maar ook in de aanwezige ervaring in deelname in gelijksoortige samenwerkingsconstructies. Bij de kantorenlocaties komt naar voren dat ook het acquisitievermogen een rol speelt bij de selectie. Voor het werven van kantoorhoudende organisatie is een netwerk van belang.

Als we kijken na de omvang van de betrokken gemeenten zien we dat in alle gevallen sprake is van een middelgrote (G-25) gemeente. Dit is te verklaren door het feit dat de gemeente het risicoprofiel dat hoort bij deelname vastgoedontwikkeling in een project met een dergelijke omvang moet kunnen dragen, dat sprake moet zijn van ervaring met PPS en de expertise op het terrein van vastgoedontwikkeling aanwezig moet zijn.

4.3 Meerwaarde en aansturing

4.3.1 Meerwaarde

Bij het opstellen van het beoordelingskader constateerden we dat de keuze voor een GVM gebaseerd moest zijn op meerwaarde. Hierbij hebben we een onderscheid gemaakt in de volgende vormen van meerwaarde:

- Financiële meerwaarde;
- Inhoudelijke meerwaarde;
- Meerwaarde als gevolg van een vergroting van het adaptief vermogen;
- Politiek-bestuurlijke meerwaarde;

Financiële meerwaarde

We stellen vast dat in alle cases sprake lijkt van financiële meerwaarde van deelname in vastgoedontwikkeling. Op grond van de informatie uit de geanalyseerde cases is het niet mogelijk deze meerwaarde te kwantificeren. Hiervoor is het aantal parameters, dat invloed heeft op het resultaat te groot. Om te bepalen wat het daadwerkelijke rendement is, zijn bijvoorbeeld ook de oorspronkelijke inbrengwaarde door van gemeentelijke gronden van belang, maar ook overeengekomen afdrachten aan een fonds bovenwijkse voorzieningen of een bijdrage in de personele kosten aan de kant van de gemeente. Voor een het bepalen van een zuiver rendement is een grondige analyse van de grond- en vastgoedexploitaties vereist.

Interessant is wel dat alle projecten voorcalculatorisch uitgaan van een financieel neutrale grondexploitatie. De projecten kennen bij aanvang geen van allen een rendementsdoelstelling. In de praktijk wordt de GVM dus alleen toegepast als instrument om onrendabele projecten alsnog mogelijk te maken. De marktpartijen lijken een deel van het resultaat te willen afstaan aan een gemeentelijke overheid die zich aan het project committeert door een deel van de risico's te dragen.

De verdeling van dit resultaat wijkt overigens op sommige plekken af van de risicoverdeling. Daarnaast wordt in twee cases gewerkt met een preferente respectievelijk achtergestelde uitkering van het resultaat. Zo is in Tilburg afgesproken dat de eerste € 7 miljoen resultaat ten goede komt aan de gemeente om de saneringskosten af te dekken. In Nijmegen is afgesproken dat de eerste € 2,5 miljoen ten gunste zouden komen van ING Real Estate, de tweede € 2,5 miljoen ten gunste van de gemeente. Het meerdere resultaat is in de verhouding 1/3 voor de gemeente en 2/3 voor ING Real Estate.

Risicodeling blijkt in alle projecten het belangrijkste financiële motief. Dit is ook vanzelfsprekend gelet op de voorcalculatorisch neutraal geraamde resultaten. Interessant daarbij is dat de risico's ook daadwerkelijk naar rato van partijen zijn verdeeld, en niet in de 50/50-verdeling publiek-privaat zoals we die bij veel grondexploitatie maatschappijen tegenkomen. Bij meer dan één samenwerkingspartner betekent dit dat de gemeente ook slechts een derde (Amersfoort, Tilburg) of een kwart (Den Bosch) van het grondexploitatie risico draagt.

Tabel 16 Financiële meerwaarde in cases

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Financiële meerwaarde	Financiële meerwaarde lijkt aanwezig. Door deelname in vastgoedontwikkeling lijkt men de het risicoprofiel in de grondexploitatie te beperken door eveneens slechts voor een kwart risicodragend deel te nemen in de grondexploitatie.	Financiële meerwaarde lijkt aanwezig. Door deelname in GVM verlaagt Woonplus de inbrengwaarde van het vastgoed in het project. Hiermee wordt een aanzienlijk deel van het tekort van € 20 mln. gedekt. De gemeente draagt in ruil hiervoor de helft van het risico op de ontwikkeling van het vastgoed.	Financiële meerwaarde lijkt aanwezig. Gemeente krijgt eerste resultaatuitkering van € 7 mln uit ontwikkeling voor sanering vuilstortlocatie.	Financiële meerwaarde lijkt aanwezig. Partijen zijn gestart op een voorcalculatorisch negatief resultaat. Uiteindelijk het project een financieel resultaat van € 3.0 mln. opgeleverd	Financiële meerwaarde lijkt aanwezig als gevolg van risicodeling in de totale ontwikkeling. Gemeente draagt kwart van risico's grondexploitatie- en vastgoedontwikkeling Bij aanvang van het project ging de gemeente ging uit van een neutraal resultaat. Doen geen uitspraken over het huidige resultaat.

Deze studie laat de vraag onbeantwoord van hoeveel financiële meerwaarde sprake moet zijn om over te gaan tot deelname in een GVM. Dit antwoord is mede afhankelijk van de schaal en het risicoprofiel in de totale opgave. Uit de onderzochte cases blijkt wel dat de financiële meerwaarde van een GVM alleen wordt ingezet bij onrendabele projecten in de grondexploitatie. Gemeenten gebruiken de GVM niet vanuit een rendementsdoelstelling.

Inhoudelijke meerwaarde

De inhoudelijke meerwaarde van een GVM lijkt beperkt. Twee gemeenten motiveren hun deelname in een GVM vanuit de sturing op ruimtelijke kwaliteit (architectuur, duurzaamheid). Als we dit nader analyseren blijkt dat er in beide gevallen geen spanning zit tussen de kwaliteiten ambities van de marktpartijen en die van de gemeente. We moeten vaststellen dat de plannen natuurlijk nog wel gerealiseerd moeten worden. Dus of deze spanning afwezig blijft is de vraag.

Bovendien is de vraag in hoeverre van sturing kan sprake kan zijn. In alle gevallen vindt besluitvorming immers plaats op basis van unanimiteit. Dit betekent dat een gemeente in de rol van aandeelhouder\vennoot wel ontwikkelingen tegen kan houden die strijdig zijn met de vastgestelde kaders. Zij kan de ingezette koers bij aanvang van de samenwerking niet zelfstandig wijzigen.

Daarnaast beschikt de gemeente op basis van haar publiekrechtelijk instrumentarium over diverse middelen om de kwaliteit te bewaken (bestemmingsplan, welstandstoetsing aan beeldkwaliteitsplan). Daarnaast kan zij ook bij gronduitgifte eisen inhoudelijke afspraken overeenkomen.

Deze analyse van praktijk, sturingsmogelijkheden en beschikbaar publiekrechtelijk instrumentarium leidt tot de conclusie dat inhoudelijke meerwaarde niet als conditie kan worden gehanteerd voor deelname in een GVM gehanteerd. Deze conclusie sluit aan bij de conclusie van Van den Hof (2006) die stelt dat de keuze van een PPS-arrangement niet onderscheidend is in de mate waarin ruimtelijke kwaliteit kan worden geborgd.

Tabel 17 Inhoudelijke meerwaarde in cases

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Inhoudelijke meerwaarde	Inhoudelijke meerwaarde lijkt niet aanwezig. Zowel gemeente als marktpartij geven aan gelijk belang te hebben bij ruimtelijke kwaliteit.	-	Inhoudelijke meerwaarde lijkt niet aanwezig. Zowel gemeente als marktpartij geven aan gelijk belang te hebben bij ruimtelijke kwaliteit.	-	-

Meerwaarde als gevolg van vergroting adaptief vermogen

Het adaptief vermogen is het vermogen waarmee de samenwerking weet om te gaan met veranderende omstandigheden. Hierbij is de verwachting dat wanneer partijen een gezamenlijk belang hebben bij het resultaat, men eerder bereid zal zijn tot het vinden van een oplossing.

In Nijmegen was sprake van een noodzaak tot samenwerking gelet op de complexe situatie (monumentale panden) en de verwevenheid van publieke en private functies. De gemeente is van mening dat zonder deze intensieve vorm van samenwerking het project niet van de grond was gekomen.

Ook in Den Bosch ervaart men het proces van samenwerken als positief en als onderscheidend ten opzichte van een GEM-constructie doordat de belangen in de samenwerking gelijk zijn. De gemeente Den Bosch gebruikt dit model als een van de weinige gemeenten ook op andere plekken (Haverleij, Pette-laarpark).

De twee keer dat het expliciet genoemd wordt is bij twee binnenstedelijke locaties. In beide gevallen is sprake complexere projectomgeving (verwevenheid van publieke en private functies\wet- en regelgeving). Voor zover de vergroting van het adaptief vermogen in de andere projecten een rol speelt, lijkt meer sprake van een bijkomend voordeel. Op basis hiervan concluderen we dat van meerwaarde als gevolg van de vergroting van het adaptief vermogen vooral sprake blijkt te zijn bij projecten met een grotere complexiteit.

Tabel 18 Meerwaarde door vergroting adaptief vermogen in cases

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Meerwaarde door vergroting adaptief vermogen	-	-	-	Meerwaarde door vergroting van het adaptief vermogen lijkt van belang te zijn. De complexe omgeving maakte intensieve samenwerking noodzakelijk.	Gemeente acht de mogelijkheid om tijdens de looptijd van het project mee te kunnen sturen van belang. Samenwerking verloopt soepeler omdat alle partijen een gemeenschappelijk doel nastreven.

Politiek bestuurlijke meerwaarde

Bij vier projecten is sprake van een belangrijke politiek bestuurlijke meerwaarde. Deze projecten konden alleen van de grond komen nadat de gemeente besloot tot risicodragende deelname in vastgoedontwikkeling. Door de deelname in een GVM is in deze gevallen een impasse doorbroken. De katalysatorfunctie van wordt daarmee de GVM bevestigd.

Tabel 19 Politiek bestuurlijke meerwaarde in cases

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Politiek-bestuurlijke meerwaarde	Politiek-bestuurlijke meerwaarde lijkt aanwezig. Gemeente geeft aan dat de bereidheid tot deelname in GVM ontwikkelaars over de streep heeft getrokken.	Politiek-bestuurlijke meerwaarde is aanwezig. Deelname in GVM leidt tot 'commitment' van Woonplus aan de integrale uitvoering van de ontwikkelingsvisie. Zonder deelname in de GVM was niet gekomen tot integrale uitvoering van de visie.	Politiek-bestuurlijke meerwaarde lijkt aanwezig. Door sanering van deze locatie kan de gemeente mede invulling geven aan de belangrijkste beleidsdoelstelling om Tilburg te transformeren tot dienstestad.	Politiek-bestuurlijk meerwaarde is aanwezig. Door deelname kon een belangrijk deel van het centrumplan 2000 in uitvoering worden genomen.	-

Een wezenlijke vraag is natuurlijk van welke omvang deze politiek-bestuurlijke meerwaarde moet zijn om deelname in een GVM te rechtvaardigen. Deze vraag is echter niet eenduidig te beantwoorden. Dit hangt af van het politiek gewicht dat aan het doorgaan van het project wordt toegekend en is afhankelijk van de lokale bestuurscultuur.

4.3.2 Aansturing

Uit de theoretische verkenning kwam het belang naar voren van een goede sturingsrelatie. Naast wederzijds vertrouwen wordt een goede sturingsrelatie gekenmerkt door:

- Heldere kaders en doelstellingen.
- Een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden.
- Goede informatieverstrekking over het vastgoedontwikkelingsproces aan gemeente.
- De aanwezigheid van competenties bij de gemeente om het vastgoedontwikkelingsproces te beoordelen.
- Mogelijkheden om tijdens het proces bij te sturen.

Kaders en doelstellingen

De meeste gemeenten ervaren geen problemen in het helder formuleren van kaders en doelstellingen. De financiële kaders worden vastgelegd in de exploitatieopzet en het vastleggen van programmatische en kwaliteitskaders gebeurt in een Masterplan en beeldkwaliteitsplan. Deze kaders maken ook onderdeel uit van een afsprakenkader wanneer de samenwerking zich beperkt tot de grondexploitatie. Aandachtspunt is wel de ruimte die wordt ervaren in de kaders. Enerzijds geeft een ruim kader mogelijkheden om binnen het project in te spelen op actuele marktomstandigheden, anderzijds beperken ruime kaders de mogelijkheid tot inhoudelijke sturing op het project. Vanuit sturingsperspectief pleit dit voor strakke kaders. Een afweging per onderwerp lijkt hierbij de meest geschikte aanpak.

Tabel 20 Aansturing in cases

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Kaders en doelstellingen	Geen knelpunten Financiële en kwaliteitskaders zijn vastgelegd bij samenwerkingsovereenkomst.	Kaders zijn vastgelegd in samenwerkingsovereenkomst en ontwikkelingsvisie. WOG heeft op basis van de ontwikkelingsvisie ruime kaders. waardoor bijsturing door gemeente beperkt mogelijk is. Stedenbouwkundige uitwerking vindt plaats in deelplannen.	Geen knelpunten. Project nog in opstartfase.	Geen knelpunten Financiële en kwaliteitskaders zijn vastgelegd bij samenwerkingsovereenkomst.	Geen knelpunten Financiële en kwaliteitskaders zijn vastgelegd bij samenwerkingsovereenkomst. Er is veel flexibiliteit in het programma. Gemeentelijk uitgangspunt bij invulling is marktconformiteit.

Taken en verantwoordelijkheden

Gemeenten ervaren beperkt problemen bij het scheiden van publieke taken en verantwoordelijkheden. Al is het voor alle gemeenten een belangrijk aandachtspunt.

Een belangrijk onderdeel van het vastgoedontwikkelingsproces is het afzetten van het vastgoed door werven van klanten. De afzet van koopwoningen vindt vaak anoniem zijn weg via makelaars. Op de kantorenmarkt verloopt dit proces anders. Klanten worden door ontwikkelaars doorgaans actief geworven. De gemeente Amersfoort komt vanuit haar publieke taak vaak in contact met potentiële klanten. De gemeente verwijst deze bij interesse door naar een van de betrokken ontwikkelaars. De gemeente is van mening dat zij haar publieke functie niet kan vermengen met de functie van ontwikkelaar waar het gaat om acquisitie.

Wanneer er sprake is van afzet van publieke voorzieningen is het ook van belang een heldere afspraak te maken tussen taken en verantwoordelijkheden binnen de gemeente. In Nijmegen ontstond spanning tussen het grondbedrijf en andere gemeentelijke diensten toen er een conflict ontstond het opleveringsniveau van de publieke voorzieningen (o.a. stadskantoor).

Tabel 21 Taken en verantwoordelijkheden in cases

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Taken en verantwoordelijkheden	Geen knelpunten. Er lijken geen knelpunten aanzien van de scheiding van publieke taken en verantwoordelijkheden. Aandachtspunt is de rol die de gemeente heeft in het sturen op het aanbod van kantoorlocaties.	Geen knelpunten. Gemeente beperkt zich tot toetsende rol ten aanzien van vastgoedontwikkeling.	Geen knelpunten. Project nog in opstartfase.	De verschillende rollen van de gemeente (afnemer, ontwikkelaar, publiekrechtelijke rol) leidde soms tot spanning tussen afdelingen.	Geen knelpunten. Gemeente waarschuwt voor het gescheiden houden van petten.

Het is van belang dat de gemeente zich bewust is van de verschillende rollen die de gemeente rond een project kan hebben (vastgoedontwikkelaar, afnemer van vastgoed, uitvoerder van een publieke taak). In de organisatie in en om het project moeten deze rollen worden gescheiden.

Informatieverstrekking

Voor wat betreft de informatieverstrekking geldt in alle cases dat de besluitvorming over investeringsvoorstellen een aantal vaste stappen doorloopt in het ontwerpproces. In bijna alle gevallen worden grond- en vastgoedexploitatie gescheiden. Deze zijn in een geval ook ondergebracht in afzonderlijke rechtspersonen (Tilburg). In Schiedam is gekozen voor een geïntegreerde grond- en vastgoedexploitatie. De gemeente geeft aan dat dit de afwegingen die rond grond- en vastgoedexploitatie worden gemaakt minder inzichtelijk maakt.

Op grond hiervan komen we tot de conclusie dat het scheiden van grond- en vastgoedexploitatie in de informatieverstrekking een voorwaarde is voor een goede aansturing van de GVM.

Tabel 22 Informatieverstrekking in cases

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Informatieverstrekking	Geen knelpunten. Investeringsvoorstellen worden voorgelegd aan de vennotenvergadering. Er wordt regulier afzonderlijk gerapporteerd over grond- en vastgoedexploitatie.	Investeringsvoorstellen worden voorgelegd aan de vennotenvergadering. Er wordt regulier gerapporteerd over grond- en vastgoedexploitatie. De verstrekte informatie rond grondexploitatie en vastgoedontwikkeling is beperkt inzichtelijk doordat beiden worden geïntegreerd.	Geen knelpunten. Project nog in opstartfase.	Geen knelpunten. Investeringsvoorstellen worden voorgelegd aan de vennotenvergadering. Er wordt regulier afzonderlijk gerapporteerd over grond- en vastgoedexploitatie.	Geen knelpunten. Investeringsvoorstellen worden voorgelegd aan de directie. Er wordt regulier afzonderlijk gerapporteerd over grond- en vastgoedexploitatie.

Competenties

Uit de onderzochte cases komt naar voren dat de meeste gemeenten vinden dat zij voldoende competenties hebben om het vastgoedontwikkelingsproces te kunnen beoordelen. Bij discussie wordt in veel samenwerkingsconstructies gekozen om een externe toets uit te laten voeren door een bouwkosten-deskundige of een makelaar. Dit gebeurt dat veelal voor gezamenlijke rekening. In Tilburg en Amersfoort heeft men mede voor twee ontwikkelaars gekozen met de argumentatie dat beide marktpartijen elkaar onderling scherp kunnen houden.

Tabel 23 Competenties in cases

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Competenties	Gemeente geeft aan dat vastgoedontwikkeling een 'vak apart' is. Gemeente laat expert meekijken en kiest voor samenwerking met twee ontwikkelaars die elkaar scherp kunnen houden.	Geen knelpunten. Gemeente heeft voldoende expertise	Geen knelpunten. Project nog in opstartfase.	Geen knelpunt. Gemeente geeft aan voldoende expertise in huis te hebben.	Geen knelpunten. Gemeente geeft aan voldoende expertise in huis te hebben.

Bijsturingsmogelijkheden

Waar het de bijsturingsmogelijkheden betreft, geldt dat besluitvorming in alle gevallen plaatsvindt op basis van unanimiteit. Enerzijds geeft dit gemeenten de mogelijkheid om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden, anderzijds geeft dit slechts beperkte mogelijkheden tot bijsturing. Indien de gemeente bepaalde zaken meer sturingsmogelijkheden wil hebben zullen hier aparte afspraken over gemaakt moeten worden in de samenwerkingsovereenkomst (bv. hanteren van meerderheidsbesluiten of uitzonderen specifieke onderwerpen).

Tabel 24 Bijsturingsmogelijkheden in cases

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Bijsturingsmogelijkheden	Geen knelpunten. Besluitvorming vindt plaats in de vennotenvergadering van de Vof Podium Vathorst op basis van unanimiteit.	Besluitvorming vindt plaats in de vennotenvergadering van de WOG op basis van unanimiteit. Sturingsmogelijkheden worden door de gemeente als beperkt ervaren. De gemeente heeft behoefte aan meer beslismomenten waarin de gemeente actiever kan sturen.	Geen knelpunten. Project nog in opstartfase.	Geen knelpunten. Besluitvorming vindt plaats in de vennotenvergadering van de Vof Mariënborg op basis van unanimiteit.	Geen knelpunten. Besluitvorming vindt plaats in de directie van de ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier BV op basis van unanimiteit.

4.4 Beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces

Vastgoedontwikkeling kent risico's. Om deze risico's te kunnen beheersen moet sprake zijn van risicomanagement. Bij de beoordeling richten we ons op de risico's die specifiek zijn toe te schrijven aan de vastgoedcomponent in een GVM. Daarbij kiezen we een financiële benadering. Hierbij staan de volgende risico's centraal:

- Plankostenrisico;
- Bouwkostenrisico;
- Opbrengstrisico;

Het risicomanagement bestaat uit:

- Risicoanalyse: het identificeren en monitoren van de aanwezige risico's
- Risicorespons: het bepalen van een risicorespons;
- Risicobeheersing: het selecteren en inzetten van beheersmaatregelen.

De stap risicoanalyse maakt geen onderdeel uit van de casestudy. De risico's zijn immers benoemd. Bij de beoordeling van de cases gaan we in op de risicorespons en de wijze van risicobeheersing. In tabellen 7 en 8 zijn de resultaten uit de verschillende cases weergegeven.

Plankostenrisico

Het plankostenrisico wordt in bijna alle gevallen neergelegd bij de ontwikkelaar. Hierbij wordt gekozen voor risico-overdracht. Deze ontwikkelt tegen een afgesproken ontwikkelfee. Uitzondering is Schiedam waar het plankostenrisico bij de WOG ligt. Hierbij kiest men voor de strategie van risicoreductie waarbij sturing plaatsvindt op basis van beschikbare budgetten.

Tabel 25 Beheersing plankostenrisico in cases

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Risicorespons	Risico-overdracht: ontwikkelaars ontvangen een vaste ontwikkelfee op de bouwsom	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten.	Risico-overdracht: Ontwikkelaars ontvangen een vaste ontwikkelfee op de bouwsom.	Risico-overdracht: Ontwikkelaar ontvangt een vaste ontwikkelfee op de bouwsom	Risico-overdracht: Ontwikkelaars ontvangen een vaste ontwikkelfee op de bouwsom
Risicobeheersing	-	Bewaking budgetten gedurende ontwerpproces.	-	-	-

Bouwkostenrisico

Voor wat betreft het bouwkostenrisico worden zonder uitzondering gekozen voor een strategie van risicoreductie. Door in de verschillende stappen in het ontwikkelingsproces de bouwkosten te ramen wordt inzicht gekregen in de verwachte bouwkosten. Bij overschrijding van de beschikbare budgetten kan in het ontwerpproces bijgestuurd worden.

Tabel 26 *Beheersing bouwkostenrisico in cases*

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Risicore-pons	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten.	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten.	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten.	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten.	Risicoreductie: gedurende het ontwerpproces worden de ramingen getoetst aan de budgetten.
Risicobeheersing	Raming in verschillende fases van het ontwerpproces toetsen aan budgetten. Indien nodig plan aanpassen om kosten te verlagen.	Raming in verschillende fases van het ontwerpproces toetsen aan budgetten. Indien nodig plan aanpassen om kosten te verlagen.	Raming in verschillende fases van het ontwerpproces toetsen aan budgetten. Indien nodig plan aanpassen om kosten te verlagen.	Raming in verschillende fases van het ontwerpproces toetsen aan budgetten. Indien nodig plan aanpassen om kosten te verlagen.	Raming in verschillende fases van het ontwerpproces toetsen aan budgetten. Indien nodig plan aanpassen om kosten te verlagen.

Opbrengstrisico

Ook waar het gaat om de afzet kiest men voor een strategie van risicoreductie. Er werd geen melding gemaakt van afnameplicht bij stagnerende afzet. Om het opbrengstrisico te beperken wordt in alle projecten gewerkt met percentages voorverhuur\verkoop voordat gestart wordt met daadwerkelijke bouw. In sommige gevallen zijn deze percentages contractueel overeengekomen (Schiedam), in andere gevallen wordt dit gezamenlijk vastgesteld. De beheersing van het afzetrisico blijkt in de praktijk niet te leiden tot verschil van inzicht tussen gemeente en ontwikkelaars.

In het algemeen beschouwen de gemeenten de risico's als beheersbaar. Voor een deel wordt daarbij wel vertrouwd op de aanwezige expertise aan de zijde van de ontwikkelaar. In geen van de onderzochte cases lijkt sprake te zijn van schade, als gevolg van slechte risicobeheersing.

Tabel 27 *Beheersing afzetrisico in cases*

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Risicores- pons	Risicoreductie: Er worden vaste percentages voorverhuur en verkoop gehanteerd. (70-80%) Door overstap op multi-tenant kantoren mogelijk hoger risico-profiel.	Risicoreductie: Er worden vaste percentages voorverhuur en verkoop gehanteerd (60%)	Risicoreductie: Er worden vaste percentages voorverhuur en verkoop gehanteerd (woningen: 60%, vastgoed: 90%)	Risicoreductie: Per project worden percentages voorverhuur en voorverkoop bepaald.	Risicoreductie: Per project worden percentages voorverhuur en voorverkoop bepaald..
Risicobe- heersing	Reguliere rapportage over voorverkooppercentages. Start bouw afhankelijk van percentage voorverkoop.	Reguliere rapportage over voorverkooppercentages. Start bouw afhankelijk van percentage voorverkoop.	Reguliere rapportage over voorverkooppercentages. Start bouw afhankelijk van percentage voorverkoop.	Reguliere rapportage over voorverkooppercentages. Start bouw afhankelijk van percentage voorverkoop.	Reguliere rapportage over voorverkooppercentages. Start bouw afhankelijk van percentage voorverkoop.

4.5 Europese regelgeving

4.5.1 Aanbesteding

Om te beoordelen of er sprake is van conflicten met Europese regelgeving hebben we gekeken naar twee onderdelen. We keken naar de wijze van selectie van de betrokken ontwikkelende partijen in het licht van aanbestedingswetgeving. We keken naar de financiering waar het gaat om het aspect staatssteun.

Tabel 28 Europese aanbestedingsrichtlijnen in cases

	Amersfoort	Schiedam	Tilburg	Nijmegen	Den Bosch
Selectie ontwikkelaar	Onderhands	Onderhands	(Meervoudig) onderhands	Onderhands	(Meervoudig) onderhands
Financiering	Financiering van het vastgoed wordt per deelproject bepaald.	Financiering WOG loopt via BNG. Hiervoor heeft de gemeente een gemeentegarantie verstrekt.	Financiering project loopt via BNG. Hiervoor heeft de gemeente een gemeentegarantie verstrekt.	ING heeft een eerste recht van (marktconforme) financiering	NIB heeft een eerste recht van (marktconforme) financiering.

In alle gevallen heeft de selectie van de ontwikkelaar onderhands plaatsgevonden. Zoals eerder aangegeven is dit ook de gebruikelijke praktijk in Nederland. In sommige gevallen heeft men partijen geselecteerd middels een meervoudige onderhandse selectie (Nijmegen, Tilburg, Den Bosch). Mogelijk zal een selectie in toekomst plaats moeten vinden middels een Europese aanbestedingsprocedure (reguliere aanbestedingsprocedure, concurrentiegerichte dialoog).

Waar het gaat om de financiering van de vastgoedprojecten zien we dat in twee gevallen sprake is van een verstrekte gemeentegarantie (Tilburg en Schiedam). Gelet op de problematiek rond staatssteun die aan de orde komt bij het verstrekken van gemeentegaranties past hier een waarschuwing.

In beide gevallen past een nuancering ten aanzien van de samenwerking tussen de gemeente Schiedam en woningcorporatie Woonplus. Er is nog geen duidelijkheid is over de positie van de Nederlandse woningcorporatie in het licht van Europese regelgeving (zaak Vathorst). De keuze van een gemeente voor samenwerking met een woningcorporatie kan mogelijk vrijgesteld worden van de plicht tot aanbesteding en eisen ten aanzien van financiering.

4.6 Conclusies

4.6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk hebben we de tweede onderzoeksvraag beantwoord en is een beeld geschetst van de praktijk waaronder deelname in een GVM plaatsvindt. Tot slot van dit hoofdstuk zetten we de belangrijkste conclusies op een rij.

4.6.2 Opgave en betrokken partijen

We constateren dat de opgaven in de casestudy sterk variëren voor wat betreft schaal en programma. Hierbij lijkt de schaal of complexiteit de oprichting van een GVM te rechtvaardigen. Een harde ondergrens is in het programma niet aan te geven. Als vuistregel zou een minimaal vereist bouwprogramma van 100.000 m² bvo gehanteerd kunnen worden.

De betrokken ontwikkelaars zijn allen landelijk opererende marktpartijen. Dit sluit aan bij de schaal en complexiteit van de opgave, maar ook bij de ervaring met gelijksoortige samenwerkingsconstructies. Bij kantorenlocaties speelt ook het netwerk een rol bij de keuze van de betrokken ontwikkelaar.

4.6.3 Meerwaarde GVM

De belangrijkste meerwaarde om in de praktijk te kiezen voor een GVM ligt in de katalysatorfunctie of politiek-bestuurlijke meerwaarde, de mogelijkheid tot risicodeling en de vergroting van het adaptieve vermogen van het project.

In de onderzochte cases heeft de keuze voor een GVM een belangrijke politiek-bestuurlijke meerwaarde. Uit de cases komt de katalysatorfunctie van de GVM duidelijk naar voren. Door de keuze voor een GVM brengt de gemeente samen met private organisaties activiteiten op gang die zonder de risicodragende rol van de gemeente niet of moeilijker van de grond zouden komen. De vraag wanneer een de oprichting vanuit politiek-bestuurlijk oogpunt wordt gerechtvaardigd hangt af van het politieke gewicht en de lokale bestuurscultuur.

Ook de meerwaarde een GVM heeft voor de vergroting van het adaptieve vermogen van een project wordt onderkend. De mogelijkheid die samenwerking biedt om beter in te kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden gedurende de looptijd van een project blijkt met name bij complexere opgave een rol te spelen.

Bij alle projecten speelt de financiële meerwaarde een belangrijke rol. De meerwaarde uit zich zowel in de verbetering van het rendement als in het risicoprofiel. De omvang van deze meerwaarde is afhankelijk van de schaal en risicoprofiel van de opgave. Uit de onderzochte cases blijkt dat de financiële meerwaarde van een GVM alleen wordt ingezet bij onrendabele projecten. Gemeenten gebruiken de GVM niet vanuit een rendementsdoelstelling.

De inhoudelijke meerwaarde van de GVM lijkt niet onderscheidend te zijn bij de keuze voor een GVM. Ook wanneer niet deelgenomen wordt in de GVM bieden publiekrechtelijk instrumentarium en het stellen van voorwaarden bij gronduitgifte mogelijkheden te bieden voor sturing op inhoudelijke kwaliteit.

4.6.4 Sturingsrelatie

Waar het gaat om de sturingsrelatie zien we dat de belangrijkste kaders en doelstellingen in samenwerkingsovereenkomst, exploitatieopzet en masterplan of beeldkwaliteitsplan doorgaans helder zijn geformuleerd. We zien wel verschil in het formuleren van de kaders, waar de ene gemeente juist vanuit een sturingsperspectief behoefte heeft aan strakker geformuleerde kaders, geeft een andere gemeente aan behoefte te hebben aan flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende marktomstandigheden.

Gemeenten zijn zich bewust van mogelijke knelpunten ten aanzien van vermenging van taken en rollen. Het gevaar van rolvermenging werd in twee gevallen signaleerd:

- in de situatie waarin de publieke taak van de gemeente samen komt met de taak van ontwikkelaar zoals bij het onderhouden van contacten met klanten.

- in de situatie dat de gemeente zowel afnemer is van vastgoed als ontwikkelaar in het samenwerkingsverband.

In deze gevallen vraagt de scheiding van taken en verantwoordelijkheden bijzondere aandacht.

De informatievoorziening aan gemeenten leidt in de regel niet tot knelpunten. Er vindt rapportage over vastgoedontwikkeling gekoppeld aan investeringsbeslissingen. In de praktijk wordt wel het belang onderkend duidelijk onderscheid te maken in de verantwoording over de grondexploitatie en de vastgoedexploitatie. Dit om de gemaakte keuzes inzichtelijk te houden.

De onderzochte gemeenten geven aan voldoende competenties (kennis) te hebben om het proces van vastgoedontwikkeling te kunnen beoordelen. Anderzijds wordt wel onderkend dat vastgoedontwikkeling een 'vak apart' is en geen competentie is die van nature binnen elke gemeente voorhanden is. Gemeente moeten zich er dus van verzekeren of de vereiste expertise daadwerkelijk in huis is. Aanvullend hierop kunnen gemeenten zich extern laten adviseren en ervoor kiezen een tweede ontwikkelaar bij de ontwikkeling te betrekken.

De sturingsmogelijkheden na het vaststellen van de kaders lijken beperkt omdat besluitvorming plaatsvindt op basis van unanimiteit. Dit benadrukt het belang om bij aanvang heldere kader en doelstellingen vast te leggen.

4.6.5 Risicobeheersing

Uit de cases komt het beeld naar voren van gestructureerde beheersing van financiële risico's. Uit de onderzochte cases blijkt niet dat als gevolg van slechte beheersing van risico's vastgoedontwikkeling schade zou zijn geleden.

Voor wat betreft het plankostenrisico geldt dat bij dit vrijwel alle gevallen is overgedragen aan de gedelegeerd ontwikkelaar. In ruil hiervoor ontvangt deze een ontwikkelfee. Ten aanzien van het bouwkostenrisico hanteert men een reductiestrategie. Door gedurende het ontwikkelingsproces ramingen op te stellen en deze te toetsen aan de beschikbare budgetten worden eventuele overschrijdingen inzichtelijk. Vervolgens kan in het ontwerpproces hierop worden bijgestuurd. Waar het gaat om het afzetrisico geldt dat in alle gevallen gewerkt wordt met afgesproken percentages voorverhuur of -verkoop. Hierbij wordt voor woningbouw een ondergrens van 60% en bij kantoorontwikkeling een ondergrens van 70%. In het geval de resultaten achterblijven wordt niet gestart met de bouw. Er blijkt in de praktijk weinig discussie ten aanzien van de te hanteren percentages.

4.6.6 Vereisten Europese regelgeving

Bij het opstellen van het beoordelingskader stelden we vast dat het niet mogelijk is eenduidige condities vast te stellen, waaronder deelname in een GVM vanuit het perspectief van aanbestedingsrecht wel of niet mogelijk is. Op dit moment is nog onvoldoende uitgekristalliseerd wat de recente uitspraken in het arrest Auroux\Roanne en de zaak Vathorst voor consequenties hebben op praktijk van PPS. In de onderzochte cases is in geen van de gevallen is de selectie van de betrokken ontwikkelaar(s) Europees aanbesteed. Dit sluit aan bij de in Nederland als wettelijk veronderstelde praktijk.

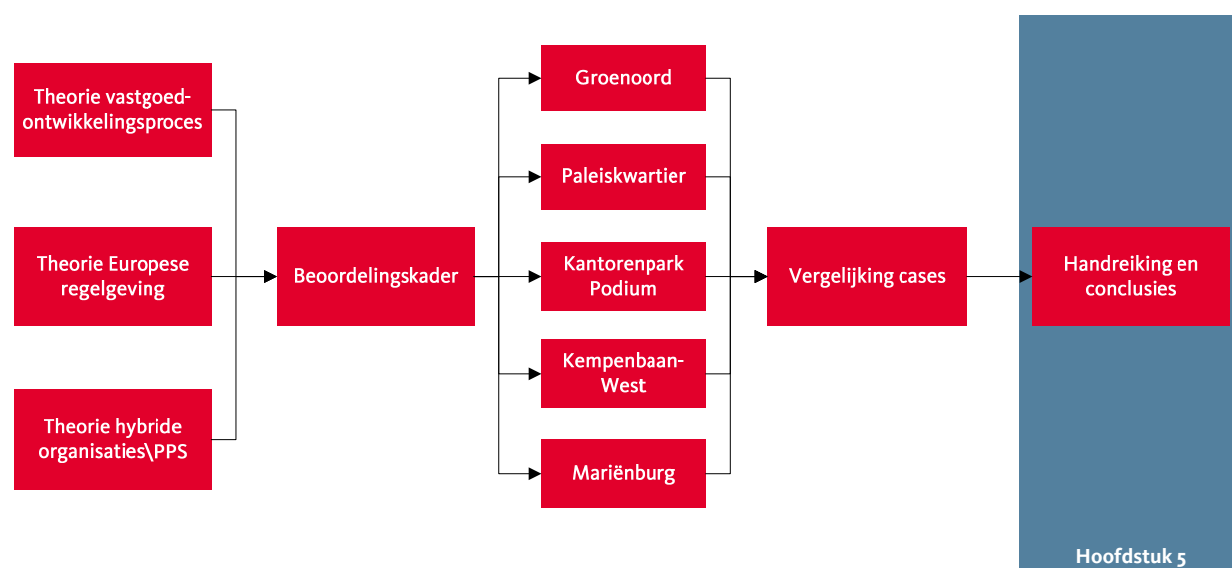
Zeker in situaties waarin ontwikkelaars beschikken over een eigen grondpositie (Schiedam, Den Bosch) is het verloop van aanbestedingsprocedure moeilijk voor te stellen. In andere gevallen kan de procedure van de concurrentiegerichte dialoog mogelijk een oplossing te bieden om de voordelen van PPS te kunnen behouden. Bij een eventuele aanbestedingsplicht speelt mogelijk een uitzondering waar het gaat om woningcorporaties.

Waar het gaat om de regelgeving rond staatssteun geldt dat in twee gevallen door de gemeente een gemeentegarantie is verstrekt. Dit kan mogelijk strijdig zijn met Europese regelgeving. Ook hier geldt mogelijk een uitzondering rond de positie van woningcorporaties.

5 Handreiking, conclusies en aanbevelingen

5.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken zijn de cases beschreven en hebben we de cases onderling vergeleken. In dit hoofdstuk zullen we de resultaten uit de voorgaande hoofdstukken omzetten in een handreiking en gaan we in de op de conclusies. We besluiten dit hoofdstuk met een aantal aanbevelingen.



5.2 Handreiking

5.2.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek was het opstellen van een handreiking voor gemeenten die samenwerking in een GVM overwegen. Met deze handreiking wordt tevens een antwoord gegeven op de laatste onderzoeksvraag. Deze handreiking is opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- Opgave en partijen;
- Meerwaarde;
- Aansturing van de GVM;
- Europese regelgeving.

De handreiking is geformuleerd in de vorm van een aantal spelregels. Iedere spelregel zullen we kort toelichten.

5.2.2 Opgave en partijen

De keuze voor een GVM moet aansluiten bij de schaal en complexiteit van het project

In alle onderzochte cases lijkt de schaal of complexiteit de oprichting van een GVM te rechtvaardigen. Dit is logisch vanuit de beperking dat de eventuele meerwaarde van een GVM moet opwegen tegen de kosten die gepaard gaan met het oprichten van een zelfstandig juridische entiteit.

Een harde grens is op basis van het onderzoek echter niet aan te geven. Als we de cases in dit onderzoek als uitgangspunt nemen, zou als vuistregel gehanteerd kunnen worden dat een ondergrens ligt bij een bouwprogramma van 100.000 m² bvo.

Kies bij samenwerking binnen een GVM voor partijen met omvang en reputatie

Uit de cases komt naar voren dat in alle gevallen gekozen wordt voor ontwikkelende partijen die landelijk opereren en beschikken over een zekere omvang en reputatie. Dit sluit enerzijds aan bij de opgaven, maar ook in de aanwezige ervaring met deelname in gelijksoortige samenwerkingsconstructies.

5.2.3 Meerwaarde

Kies alleen voor GVM bij financiële of politiek-bestuurlijke meerwaarde

Aan het oprichten van een organisatie op het grensvlak van publiek en privaat kleven nadelen zoals het risico van taakverwaarlozing en loyaliteitsconflicten. De meerwaarde moet zodanig zijn dat dit tegen de nadelen opweegt.

Waar het gaat om de financiële meerwaarde lijkt de keuze voor een GVM er in eerste instantie vooral op gericht om projecten haalbaar te maken. Daarnaast speelt risicodeling een belangrijke rol. In de onderzochte cases gebruiken gemeenten de GVM niet vanuit een rendementsdoelstelling.

Uit de praktijkcases komt de politiek-bestuurlijke meerwaarde of de katalysatorfunctie in meerdere gevallen naar voren. Een gemeente kan 'commitment' laten zien door te kiezen voor deelname in vastgoedontwikkeling. Oprichten van een GVM kan een middel zijn om een impasse rond een project te doorbreken.

Bij meer complexere opgaven (intensief ruimtegebruik en functiemenging) speelt de vergroting van het adaptieve vermogen van een project een rol. De mogelijkheid die samenwerking biedt om beter in te kunnen spelen op onvoorziene omstandigheden gedurende de looptijd van een project lijkt in deze projecten van groter belang.

Belangrijk is dat inhoudelijke sturing geen argument lijkt om te kiezen voor een GVM. In de praktijk zijn hier andere middelen (bestemmingsplan, beeldkwaliteitsplan, voorwaarde bij gronduitgifte) voor beschikbaar.

5.2.4 Aansturing

Voor het goed kunnen functioneren is de kwaliteit van de sturingsrelatie tussen de GVM en de gemeente van belang. Deze wordt bepaald door het wederzijdse vertrouwen en de werking van controlemechanismen. Ten aanzien van dit controlemechanisme doen we de volgende aanbevelingen.

Kies voor strakke kaders en doelen waar het moet, en flexibel waar het mag

Om te kunnen sturen zijn heldere kaders en doelstellingen noodzakelijk. Leg dit vast in de samenwerkingsovereenkomst, exploitatieopzet en beeldkwaliteitsplan. Het zijn deze kaders en doelstellingen waarop een gemeente het resultaat van een GVM op beoordeeld. Als deze kaders te ruim zijn, beperkt dit de mogelijkheden tot bijsturing. Daarentegen biedt flexibiliteit juist de mogelijkheid om binnen het

project in te spelen op veranderende omstandigheden. Een afweging per onderwerp lijkt hierbij de meest geschikte aanpak.

Wees bewust van de vele verschillende rollen en handel hiernaar

Het is van belang dat de gemeente zich bewust is van de verschillende rollen die de gemeente rond een project kan hebben (vastgoedontwikkelaar, afnemer van vastgoed, uitvoerder van een publieke taak). In de organisatie in en om het project moeten deze rollen worden gescheiden.

Scheid rapportage over grond- en vastgoedexploitatie

Zorg dat er sprake is van reguliere informatieverstrekking om de controlefunctie te kunnen vervullen. Maak in de rapportage onderscheid in grond- en vastgoedexploitatie zodat keuzes rond investeringen in de inrichting van de openbare ruimte en in het vastgoed inzichtelijk zijn.

Stel vast of binnen de gemeente expertise aanwezig is om het vastgoedontwikkelingsproces te beoordelen

Om de controlefunctie uit te kunnen oefenen moet de beschikbare informatie beoordeeld kunnen worden en duidelijk zijn welke sturing gegeven moet worden op basis van de verstrekte informatie. Het is van belang vast te stellen of deze kennis binnen de gemeente aanwezig is. Het is daarbij te overwegen om te kiezen voor twee ontwikkelaars in het samenwerkingsverband zodat deze elkaar scherp kunnen houden.

Wees bewust van de beperkte mogelijkheden om bij te sturen

In alle onderzochte cases vindt besluitvorming binnen het samenwerkingsverband plaats op basis van unanimititeit. Hierdoor is de mogelijkheid tot bijsturing ten opzichte van de vooraf overeengekomen kaders beperkt. Indien de gemeente bepaalde zaken meer sturingsmogelijkheden wil hebben zullen hier aparte afspraken over gemaakt moeten worden in de samenwerkingsovereenkomst (bv. hanteren van meerderheidsbesluiten of uitzonderen specifieke onderwerpen).

Zorg dat binnen de GVM sprake is van adequaat risicomanagement om de risico's in het vastgoedontwikkelingsproces te beheersen

Hanteer daarbij de risicomanagementcyclus die bestaat uit:

- Risicoanalyse: het identificeren en monitoren van de aanwezige risico's
- Risicorespons: het bepalen van een risicorespons;
- Risicobeheersing: het selecteren en inzetten van beheersmaatregelen.

Heb in het bijzonder aandacht voor de volgende risico's

- Plankostenrisico;

In de meeste cases wordt het plankostenrisico overgedragen aan een gedelegeerd ontwikkelaar in ruil voor een ontwikkelfee.

- Bouwkostenrisico;

Beperk het bouwkosten risico door te zorgen voor goede ramingen en deze zonodig te laten toetsen bij een externe bouwkostenadviseur. Aan de hand van deze ramingen kan vooraf worden bijgestuurd in het ontwerpproces.

- Opbrengstrisico;

Wees behoudend in het te hanteren percentage voorverhuur-\verkoop voordat gestart kan worden met de bouw. Hanteer hiervoor minimaal 60% voor woningbouw en 70% voor kantoorontwikkeling. Uit de onderzochte cases blijkt overigens eenzelfde terughoudendheid aan de kant van de ontwikkelaar.

5.2.5 Europese regelgeving

Bij de keuze voor een GVM spelen twee onderdelen van het Europees recht een belangrijke rol: de aanbestedingsrichtlijnen en de regelgeving rond staatssteun. Voor wat betreft de aanbestedingsrichtlijnen is het onderwerp van de selectie van ontwikkelaars in een samenwerkingsverband momenteel actueel.

Win advies in rond de wijze van selectie van partijen

Op grond van de laatste uitspraken van het Europees Hof in de zaak Auroux-Roanne, is er onduidelijkheid ontstaan over aanbestedingsplicht rond de selectie van ontwikkelaars binnen een GVM. Op dit punt ontstaat nog geen eenduidig beeld. Bovendien lijken de standpunten sterk in beweging. Het is zaak op dit punt tijdig advies in te winnen. Mogelijkheden om de ontwikkelaarsselectie binnen het kader van de Europese regelgeving te laten plaatsvinden zijn een reguliere aanbestedingsprocedure of het hantieren van de concurrentiegerichte dialoog.

Wees attent rond regelgeving op het terrein van staatssteun

De regelgeving rond staatssteun is complex en kent diverse uitzonderingsbepalingen. Basisprincipe is dat aangetoond kan worden dat sprake is van marktconformiteit.

5.3 Conclusies en aanbevelingen

5.3.1 Conclusies

In dit onderzoek stond de vraag centraal onder welke condities de overheid in een dergelijke constructie kan participeren. Om deze vraag te beantwoorden hebben we aan de hand van beschikbare theorie een globaal beoordelingskader ontwikkeld. Vervolgens hebben we de keuze voor en het functioneren van een GVM in vijf cases geanalyseerd. In het vorige hoofdstuk hebben we deze cases onderling vergeleken om te komen tot een aantal conclusies over de condities waaronder gemeenten in de praktijk deelnemen in een GVM. Deze praktijkcondities hebben we vervolgens terugvertaald in een aantal algemene spelregels in de vorm van een handreiking voor gemeenten.

In de handreiking is de centrale vraag beantwoord. Er zijn een aantal condities verwoord ten aanzien van het karakter van de opgave en partijen, en de meerwaarde van de GVM. Daarnaast zijn een aantal voorwaarden beschreven waaraan de gemeente invulling moet geven om de deelname ook verantwoord te laten zijn met betrekking tot aansturing, risicobeheersing en Europese wet- en regelgeving.

De keuze voor een GVM moet passen bij de schaal of complexiteit van de opgave. Kenmerk van de projecten is dat zij allen zekere elementen in zich dragen met bovengemiddelde complexiteit (als gevolg van verwerving, sanering, functiemenging). Daarnaast moet de schaal van het project de oprichting van een GVM kunnen dragen. Tot slot moeten gemeente en ontwikkelaars de competenties hebben om deel te nemen in een GVM. Dit betekent dat zij over voldoende omvang beschikken om de risico's in de

opgave te dragen, ervaring hebben met PPS en dat sprake moet zijn van expertise op het terrein van vastgoedontwikkeling.

De meerwaarde die aanwezig moet zijn om over te gaan tot deelname een GVM lijkt vooral van financiële aard (risicodeling) en politiek-bestuurlijke aard. Daarnaast speelt voor meer complexe projecten ook de vergroting van het adaptieve vermogen in het project een rol in de keuze voor een GVM.

Het kiezen voor een GVM vereist een adequate aansturing door de gemeente. Deze aansturing blijkt in sommige cases een punt van aandacht. Dit betreft in het bijzonder de kaderstelling en de verdeling van publieke en private taken en verantwoordelijkheden. Opvallend is dat de betrokken gemeenten aangeven voldoende expertise in huis te hebben om de resultaten van het vastgoedontwikkelingsproces te kunnen beoordelen.

De gemeente moet de GVM zodanig inrichten dat sprake is van een adequate beheersing van de risico's. Dit blijkt in de praktijk te lukken. Uit de cases komt het beeld naar voren van gestructureerde beheersing van financiële risico's. Uit de onderzochte cases blijkt niet dat als gevolg van slechte beheersing van risico's vastgoedontwikkeling schade zou zijn geleden.

Tot slot moet de totstandkoming en inrichting van de GVM aan Europese regelgeving. Dit blijkt in de huidige praktijk lastig. Op dit moment is nog onvoldoende uitgekristalliseerd wat de recente uitspraken in het arrest Auroux\Roanne en de zaak Vathorst voor consequenties hebben op praktijk van GVM's. In de onderzochte cases is in geen van de gevallen is de selectie van de betrokken ontwikkelaar(s) Europees aanbesteed. Dit sluit aan bij de in Nederland als wettelijk veronderstelde praktijk.

5.3.2 Aanbevelingen

Op grond van dit onderzoek komen we tot de volgende aanbevelingen:

Onderzoek de mogelijkheden om te komen tot gebiedsgerichte PPS binnen de Europese regelgeving. PPS constructies blijken in de afgelopen jaren hun meerwaarde bewezen te hebben. De projecten Marienburg en Paleiskwartier die beiden als case zijn opgenomen in dit onderzoek zijn vaak aangehaalde voorbeelden waar het gaat om succesvolle samenwerking tussen overheid en markt.

Door de onrust rond de zaak Vathorst en recente arresten van het Europees Hof is de situatie ontstaan waarin alleen maar wordt gekeken naar de onmogelijkheden om te komen tot PPS. In beginsel maakt Europese regelgeving PPS echter niet onmogelijk. De regelgeving benoemt slechts 'spelregels' waar het gaat om mededinging. Door de mogelijkheden te onderzoeken en de ruimte die regelgeving laat kan een impuls worden gegeven aan de praktijk van PPS.

Zorg voor uitwisseling van kennis en ervaring tussen gemeenten

Vastgoedontwikkeling is een 'vak apart'. Alhoewel er sprake is van relatief lange lijst met projecten (tabel 1), zijn de ervaringen geconcentreerd in een beperkt aantal gemeenten (Tilburg, Den Bosch, Schiedam). Zij geven ook allen aan te beschikken over voldoende kennis. Dit is echter niet vanzelfsprekend.

Het strekt dan ook tot aanbeveling de opgedane kennis binnen GVM's verder te verspreiden. Niet alleen vanuit de mogelijke toepassing van de GVM elders, maar ook omdat de ervaringen ook bijdragen

aan een betere kennis van het vastgoedontwikkelingsproces bij gemeenten. Zeker nu grondexploitatie en vastgoedontwikkeling steeds meer verweven raken (o.a. als gevolg van binnenstedelijke opgaves en residuele grondwaardebepalingen) zullen ook andere gemeenten belang hebben bij de opgedane vastgoedkennis.

Ontwikkel een methode om de financiële meerwaarde van gebiedsgerichte PPS te objectiveren

De financiële meerwaarde van PPS is vooraf moeilijk te kwantificeren. Voor een zorgvuldige afweging is een dergelijk inzicht echter van belang. De praktijk is dat de ervaring die door gemeenten worden opgedaan en de geboekte resultaten doorgaans binnenskamers blijven. Grondexploitaties en gemaakte afspraken worden vertrouwelijk behandeld. Een onderlinge vergelijking van afspraken en resultaten kan echter veel inzicht geven in de vraag of en onder welke de condities meerwaarde kan worden bereikt. Op basis hiervan zou een methode ontwikkeld kunnen worden die het mogelijk maakt projecten te onderwerpen aan een 'benchmark'.

Epiloog

In het voorwoord bij dit onderzoek sprak ik over de GVM als een kansrijk model om te komen tot succesvolle gebiedsontwikkeling. In dit onderzoek hebben we dit model proberen te ontleden en gekeken naar de condities waaronder dit model toegepast kan worden. Hierbij heb ik een thematische insteek gekozen. Bij de afronding van dit onderzoek heb ik de behoefte om iets breder te reflecteren op het onderzoeksresultaat. Hierbij stel ik mezelf de vraag, wanneer ik zelf voor deelname in een GVM zou kiezen.

Succesvolle gebiedsontwikkeling

Succesvolle gebiedsontwikkeling vraagt om de juiste afstemming van ruimtelijke kwaliteit, middelen en marktkwaliteit (afzetbaarheid\functionaliteit). Het komen tot deze afstemming vraagt om een goede samenwerking tussen markt en overheid. Bij een gezamenlijke invulling van de gebiedsontwikkelingsopgave draait het daarbij om het vinden van een gedeelde opvatting over potentie, risico's en ambities in de opgave.

In de praktijk zitten overheid en markt vaak ieder aan een andere kant van de tafel. Beide partijen lijken daarbij andere belangen te hebben. Gebiedsontwikkeling wordt daarmee een onderhandeling. Kenmerk van een onderhandeling is opportunistisch gedrag en strategisch handelen. Gevolg van deze onderhandelingsituatie is dat dit doorgaans neigt naar een compromis waarin iedere partij slechts een deel van zijn belangen verwezenlijkt ziet. Van samenwerking en het komen tot gedeelde opvattingen lijkt doorgaans geen sprake.

Ook in een joint-venture model dat zich beperkt tot samenwerking in de grondexploitatie, is deze onderhandeling duidelijk zichtbaar. Dit model is weliswaar van de 'traditionele' samenwerkingsmodellen het meest samenwerkingsgericht, ook hier ontstaat het beeld dat beide partijen na het aangaan van de samenwerking ieder binnen de afgesproken kaders er het maximale uit proberen te halen (aantallen woningen, rendement). De praktijk laat zien dat de gedeelde opvatting die aanwezig was voor het aangaan van de samenwerking in de loop van de tijd naar de achtergrond verschuift.

'Stapje extra'

In dit onderzoek hebben we het functioneren van de GVM onderzocht. We stelden bij voorbaat vast dat in dit model sprake is van meer gelijkgeschakelde belangen. De GVM is een samenwerkingsmodel dat ook kan bogen op een aantal succesvolle praktijkervaringen. Zowel de Beurstraverse in Rotterdam, Mariënburg in Nijmegen als het Paleiskwartier in Den Bosch worden algemeen beschouwd als succesvolle gebiedsontwikkelingsprojecten. Het lijkt er bij deze projecten op alsof de betrokken partijen een 'stapje extra' hebben gezet. Of het nu gaat om het beheer van de openbare ruimte, het meervoudig ruimtegebruik of de materiaalkeuze.

Zonder daarvoor concreet bewijs aan te dragen, lijkt het erop dat binnen deze projecten ook tijdens de looptijd sprake is geweest van een gedeelde opvatting. Uit de uitstraling van deze projecten en het enthousiasme van betrokkenen van zowel overheid als markt spreekt een zekere trots. Hierin is het gemeenschappelijke resultaat centraal gesteld en niet de eigen belangen.

Vertrouwen en de 'human factor'

In dit onderzoek hebben we ons met name gericht op de instrumentele kant van de GVM. We hebben gezocht naar objectiveerbare condities waaronder toepassing wel of niet verstandig leek. In de opzet van dit onderzoek is de 'human factor' onderbelicht gebleven. In interviews met respondenten is echter meerdere keren gesteld dat het juist deze factor is die projecten tot een succes maakt. Het vertrouwen en de wil om samen tot oplossingen te komen is daarbij meerdere malen genoemd.

De vraag is natuurlijk wat er eerst was: de keuze voor gedeelde belangen in de GVM of het onderlinge vertrouwen. Is de GVM het middel tot succesvolle samenwerking of is de GVM een uitvloeisel hiervan? Het lijkt logisch de verregeande samenwerking in een GVM juist als een uiting te zien van dit vertrouwen. Dit wordt deels bevestigd door de stelling van sommige repondenten, die stelden niet met iedere willekeurige partij (zowel gemeente als marktpartij) in een GVM te stappen. Aan de andere kant zou je de GVM ook kunnen zien als het middel om de gedeelde opvattingen ten aanzien van het project te behouden. Immers, door de gelijke belangen in de samenwerking kunnen de gedeelde opvattingen ook tijdens de looptijd van het project stand houden. In mijn ogen ligt het antwoord op bovenstaande vraag dan ook ergens in het midden.

Toch moeten we de GVM als samenwerkingsmodel niet beschouwen als een panacee. Zo is de keuze voor een GVM is maatwerk en kan niet in alle gevallen worden toegepast. Daarnaast is ook het noodzakelijke vertrouwen in veel gevallen niet aanwezig. In die gevallen is het beter te kiezen voor een andere vorm van samenwerking.

Wanneer dat vertrouwen wel aanwezig is, vergroot de GVM in mijn ogen de kans op succes. Dit succes vertaalt zich in 'het stapje extra'. De genoemde voorbeelden zijn hier duidelijke illustraties van. Zeker waar het gaat om het haalbaar maken van projecten in een complexe setting met een hoger risicoprofiel, is de GVM als samenwerkingsmodel zeker het overwegen waard.

Bijlage 1 Geïnterviewde personen en interne klankbordgroep

Wijkontwikkelingsmaatschappij Groenoord, Schiedam

- De heer ir. W.H.J.B. Wang – directeur Wijkontwikkelingsmaatschappij Groenoord;
- De heer ir. A. Moret – directeur Woonplus Projecten;
- De heer R. Christiaanse – Projectmanager Groenoord gemeente Schiedam;
- Mevrouw S. van Riemsdijk - Projectleider wonen gemeente Schiedam;

Mariënborg, Nijmegen

- De heer W. Wentink – Hoofd Ontwikkelingsbedrijf gemeente Nijmegen;
- De heer ir. R.D. Lokhorst MRE – Projectmanager ING Vastgoedontwikkeling;

Kempenbaan, Tilburg

- De heer. ir. E.J. Roelofsen – Projectmanager Kempenbaan gemeente Tilburg;
- De heer drs. P. van Hengstum – Projectdirecteur Kempenbaan, Blauwhoed integrale projecten;

Podium Vathorst, Amersfoort

- De heer mr. A.J. Ashouwer –Hoofd Grondzaken en Planeconomie, gemeente Amersfoort;
- De heer A. Ophof – Ontwikkelingsmanager ING Real Estate;

Paleiskwartier, 's-Hertogenbosch

- De heer N. de Boer – Directeur Projecten, Kondor Wessels;
- Mevrouw R. Severens – Projectmanager Paleiskwartier, gemeente 's-Hertogenbosch.

Interne klankbordgroep AT Osborne

- De heer ir. W. Apperloo – Senior consultant gebiedsontwikkeling AT Osborne;
- De heer ir. A. Los – Senior consultant gebiedsontwikkeling AT Osborne;
- De heer drs. A.F.W.M. Zeegers – Senior consultant gebiedsontwikkeling AT Osborne;

Bijlage 2 Literatuur

- Akro-consult i.o.v. Kenniscentrum PPS, Handleiding Financiële Modellen bij PPS bij Gebiedsontwikkeling, Den Haag, februari 2004.
- Berenschot Osborne i.o.v. Kenniscentrum PPS\Ministerie van VROM, Samenwerkingsconstructies in de herstructurering, Den Haag, 2003;
- Bregman, A.G., Naschrift: consequenties voor Grondexploitatiewet en praktijk, uit: Bouwrecht, nr. 5, mei 2007;
- Bruil, I. (e.a.), Integrale gebiedsontwikkeling, het stationgebied 's-Hertogenbosch, SUN, Amsterdam, 2004.
- Bult-Spiering, M., Publiek-private samenwerking; de interactie centraal, Enschede, 2003.
- Deloitte, Gemeente Governance, Handboek Verbonden partijen, twee voeten in één sok, Rotterdam, mei 2006;
- Ernst & Young i.o.v. Ministerie van VROM en Kenniscentrum PPS, Intensief ruimtegebruik en publiek-private samenwerking, Utrecht, november 2000;
- Ernst & Young, Kritiek Europese commissie op aanbesteding, informatiebrief Lokale Overheid, mei 2005;
- Essers, M.J.J.M, Projectontwikkeling en de openbare aanbestedingsplicht in Nederland na het Auroux-arrest, uit: Bouwrecht, nr. 5, mei 2007;
- Gehner, E., Risicoanalyse bij projectontwikkeling, uitgeverij SUN, Delft, 2003;
- Habiforum, Inspiratieboek ruimtelijke kwaliteit, Gouda, februari 2003;
- Hof, J. van den, PPS in de polder, de betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit, Nederlandse Geografische studies, Utrecht, 2006.
- Kenniscentrum PPS, Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling, Den Haag, 2005 (1).
- Kenniscentrum PPS\Ministerie van Binnenlandse Zaken, Staatssteun bij PPS bij gebiedsontwikkeling, Den Haag, 2005 (2);
- Koppenjan, J.F.M. (red.) en Ham, J.C., van, Publiek-private samenwerking bij Transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief, Lemma, Utrecht, 2002.
- Leij, ir. E.G. van der, Bewegen of afwachten ?, uit: Achtergrondinformatie VVG, nr. 2, Den Haag, juli 2006;
- Luteijn, Mr. R.D., Projectontwikkeling na Roanne, in: Vastgoedrecht 2007-1, Uitgeverij Paris, Deventer.
- Ministerie van VROM\SEV, Evaluatie voorbeeldprojecten meervoudig ruimtegebruik, Den Haag, december 2003;
- Muskee, M., Corporaties betalen marktconforme prijs, vette jaren grondbedrijven voorbij, uit: Achtergrondinformatie VVG, nr. 2, Den Haag, juli 2006.
- Peeters, N. en Hoogendoorn, R., Transparant maatpak gebiedsexploitatie, in Real Estate Magazine, nr. 47, 2006;
- SBR, Risicomanagement is winstmanagement, Rotterdam, SBR, 2000;
- Segeren, A., De grondmarkt voor woningbouwlocaties, Belangen en strategieën van grondeigenaren, NAI\RPB, Rotterdam, 2007;
- Veld, R. in 't, Noorderlicht: over scheiding en samenballing, Den Haag, 1997;
- Verhoef, R. en Simon, M.O., Hybride organisaties als omstreden arrangement, uit: Bestuurskunde, jaargang 1, nummer 8, december 2001;
- Verlaat, J. van 't, Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen, Master City Developer, 2^e druk, Rotterdam, augustus 2005;
- Verschuren, P. en Doorewaard, D., Het ontwerpen van een onderzoek, derde druk, Lemma, Utrecht, 2005.
- VNG, Organisatie van Prestatie, Regie in stedelijke ontwikkeling, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004;
- Yin, R.K., Casestudy research: design and methods (3rd edition), Thousand Oaks, Sage, 2003.

Bijlage 3 Overzicht tabellen en figuren

Tabellen:

<i>Tabel 1</i> Overzicht projecten waarin een GVM is\wordt opgericht (stand van zaken per 1 mei 2007).....	7
<i>Tabel 2</i> Vergelijking PPS en traditioneel\bouwclaim model.....	9
<i>Tabel 3</i> Overzicht projecten naar opgave en projectfase (vetgedrukt: geselecteerde cases)	17
<i>Tabel 4</i> Hoofdopzet beoordelingskader.....	20
<i>Tabel 5</i> typering hybride organisaties (Verhoef en Simon, 2001)	21
<i>Tabel 6</i> Beoordelingskader hybriditeit en PPS.....	25
<i>Tabel 7</i> Beoordelingskader beheersing van het vastgoedontwikkelingsproces	28
<i>Tabel 8</i> Beoordelingskader Europese regelgeving.....	31
<i>Tabel 9</i> Beoordelingskader.....	33
<i>Tabel 10</i> Ingevuld beoordelingskader Groenord (Schiedam).....	41
<i>Tabel 11</i> Ingevuld beoordelingskader Paleiskwartier (Den Bosch)	47
<i>Tabel 12</i> Ingevuld beoordelingskader Kantorenpark Podium (Amersfoort).....	55
<i>Tabel 13</i> Ingevuld beoordelingskader Kempenbaan West (Tilburg).....	61
<i>Tabel 14</i> Ingevuld beoordelingskader Mariënborg (Nijmegen).....	67
<i>Tabel 15</i> Kenmerken onderzochte cases.....	68
<i>Tabel 16</i> Financiële meerwaarde in cases.....	72
<i>Tabel 17</i> Inhoudelijke meerwaarde in cases.....	73
<i>Tabel 18</i> Meerwaarde door vergroting adaptief vermogen in cases.....	74
<i>Tabel 19</i> Politiek bestuurlijke meerwaarde in cases	75
<i>Tabel 20</i> Aansturing in cases	76
<i>Tabel 21</i> Taken en verantwoordelijkheden in cases.....	77
<i>Tabel 22</i> Informatieverstrekking in cases.....	78
<i>Tabel 23</i> Competenties in cases.....	78
<i>Tabel 24</i> Bijsturingmogelijkheden in cases.....	79
<i>Tabel 25</i> Beheersing plankostenrisico in cases.....	80
<i>Tabel 26</i> Beheersing bouwkostenrisico in cases.....	81
<i>Tabel 27</i> Beheersing afzetrisico in cases	82
<i>Tabel 28</i> Europese aanbestedingsrichtlijnen in cases.....	83

Figuren:

<i>Figuur 1 Taak- en risicoverdeling in een GVM model</i>	9
<i>Figuur 2 Onderzoeksmodel</i>	14
<i>Figuur 3 Illustratie met locaties onderzochte cases</i>	18
<i>Figuur 4 Schematische weergave opbouw rapport</i>	18
<i>Figuur 5 Situering Groenoord (plangebied in rood)</i>	35
<i>Figuur 6 Impressie Groenoord, Schiedam</i>	36
<i>Figuur 7 Situering Paleiskwartier (plangebied in rood)</i>	42
<i>Figuur 8 Foto Paleiskwartier, Den Bosch</i>	43
<i>Figuur 9 Situering kantorenpark Podium (plangebied in rood)</i>	49
<i>Figuur 10 Impressie kantorenpark Podium, Amersfoort</i>	51
<i>Figuur 11 Situering Kempenbaan West (plangebied in rood)</i>	56
<i>Figuur 12 Impressie Masterplan Kempenbaan-West, Tilburg</i>	57
<i>Figuur 13 Situering Mariënborg (plangebied in rood)</i>	62
<i>Figuur 14 Foto Mariënborg, Nijmegen</i>	63
<i>Figuur 15 Taak- en risicoverdeling in een tradioneel model</i>	100
<i>Figuur 16 Taak- en risicoverdeling in een concessiemodel</i>	101
<i>Figuur 17 Taak- en risicoverdeling in een joint-venturemodel</i>	102

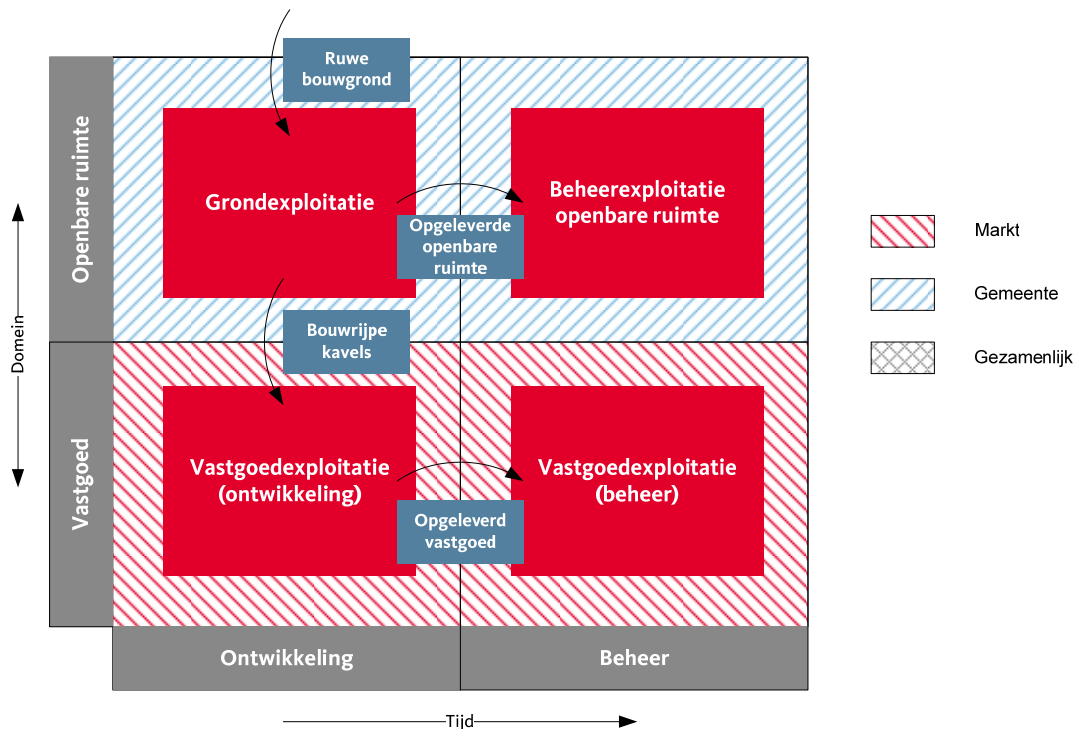
Bijlage 4 Toelichting samenwerkingsmodellen

Traditioneel\Bouwclaim model

In financiële zin valt de ontwikkeling en beheer van een gebied uiteen in vier gescheiden exploitaties. Aan de kant van de openbare ruimte onderscheiden we de grondexploitatie en de beheerexploitatie van de openbare ruimte. De exploitatie van het vastgoed valt uiteen in een ontwikkelingsexploitatie en een beheerexploitatie.

De grondexploitatie omvat de verwerving van ruwe bouwgrond, het bouwrijp maken, de verkoop van bouwrijpe kavels en de inrichting van het openbaar gebied. Bij het afsluiten van de grondexploitatie wordt het ingerichte openbare gebied ondergebracht in de beheerexploitatie van de openbare ruimte. De bekostiging van het beheer vindt plaats uit gemeentelijke middelen zoals de OZB.

In het ontwikkelingsdeel van de vastgoedexploitatie zijn de kosten en opbrengsten ondergebracht die voortvloeien uit de aankoop van een bouwka­vel en het ontwikkelen, realiseren en verkopen van vastgoed. Na oplevering van het vastgoed wordt dit ondergebracht in de beheerexploitatie van het vastgoed. Bekostiging van het beheer van het vastgoed vindt onder andere plaats uit huuropbrengsten of eigen middelen van eigenaren\gebruikers. In figuur 2 is het onderscheid en taakverdeling tussen de diverse exploitaties weergegeven.



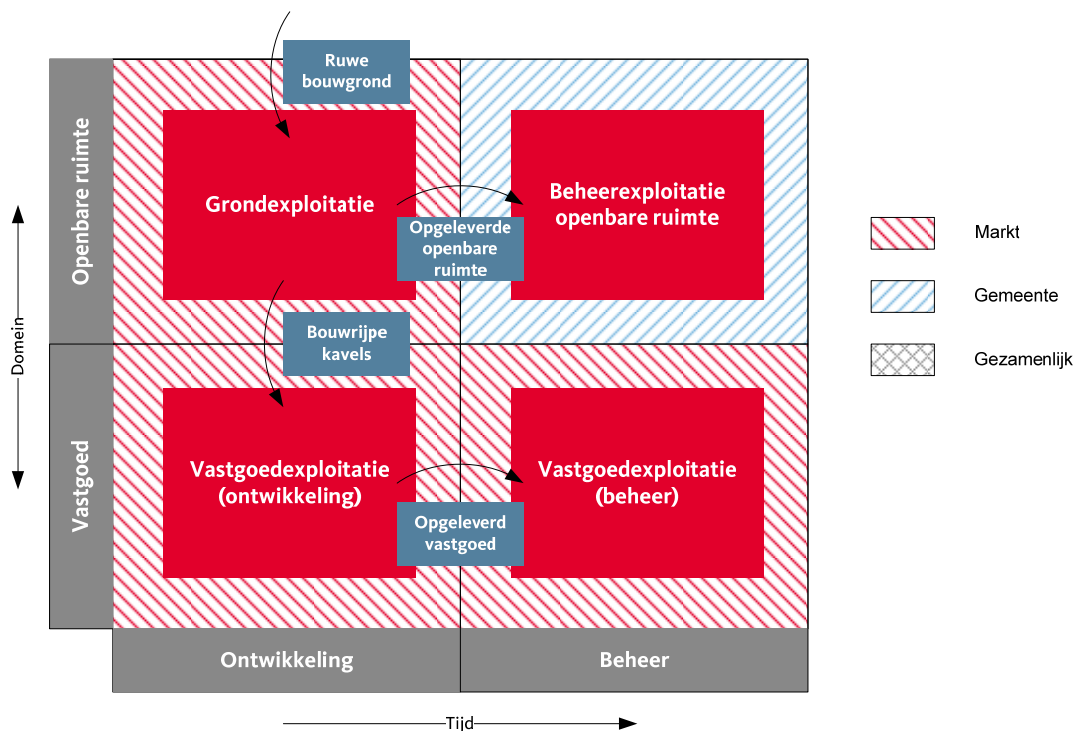
Figuur 15 Taak- en risicoverdeling in een tradioneel model

De verantwoordelijkheid en aansturing van deze exploitaties kent in traditionele zin een vaste verdeling. De grondexploitatie en de beheerexploitatie van de openbare ruimte zijn in deze verdeling het domein van de overheid. De vastgoedexploitatie is het domein van marktpartijen. Hierbij richten projectontwikkelaars zich op de ontwikkelingsexploitatie en woningcorporaties en vastgoedbeleggers op de beheerexploitatie.

Bij de keuze voor publiekprivate samenwerking verschuiven deze traditionele rollen. Publiekprivate samenwerking (PPS) is echter geen eenduidig begrip. In de praktijk doet het zich voor in twee gedaanten: in het joint-venture model en in het concessiemodel. Bij PPS joint-venture ligt het accent op het gemeenschappelijk dragen van risico's. Bij PPS-concessie ligt de nadruk op de overdracht van risico's van de overheid naar de markt.

Concessiemodel

In het geval van het concessiemodel voeren private partijen de grondexploitatie. De gemeente stelt randvoorwaarden op voor de gebiedsontwikkeling en verkoopt de bij haar in bezit zijnde gronden aan de betrokken marktpartijen. De gemeente toetst tijdens de realisatie aan deze randvoorwaarden. Na oplevering krijgt de gemeente het ingerichte openbaar gebied overgedragen. Voorbeelden van projecten waarbij het concessiemodel is of wordt toegepast zijn onder andere Park de Meer en Elzenhage Noord (Amsterdam), De Woerd (Leidsche Rijn, Utrecht) en Berggierslanden (Meppel).



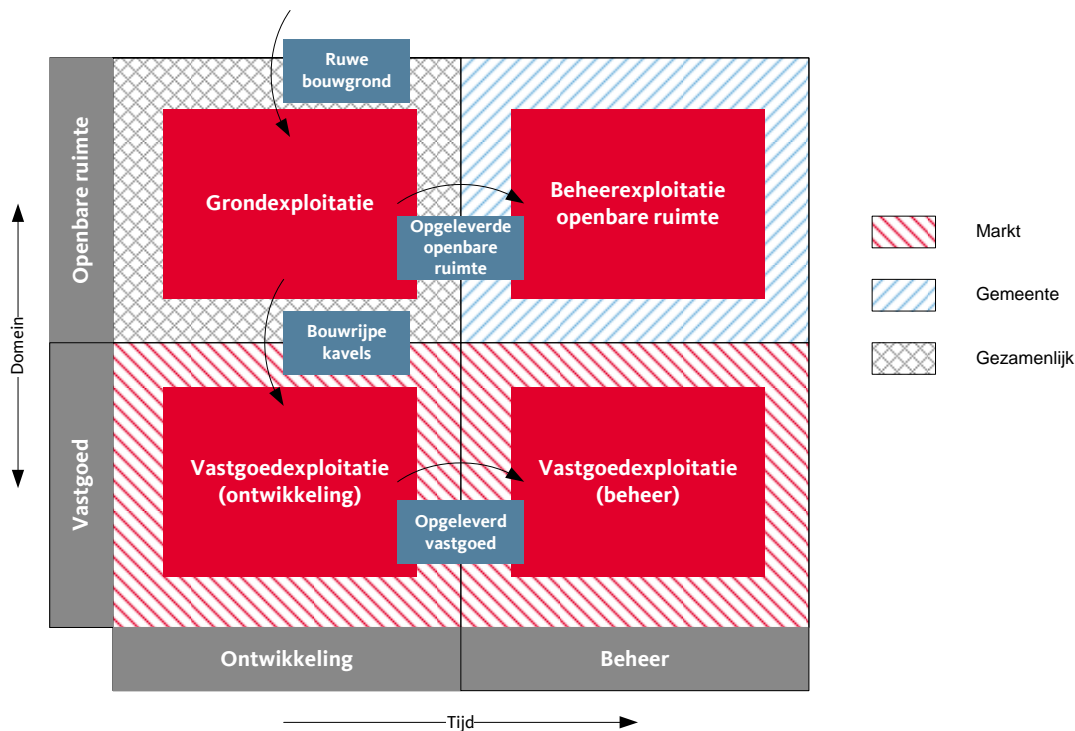
Figuur 16 Taak- en risicoverdeling in een concessiemodel

Voordeel van het concessiemodel is dat net als bij een GVM zowel grond- als vastgoedexploitatie in één hand liggen. Dit draagt bij aan de afstemming van openbare ruimte en vastgoed en verhoogt de slagvaardigheid.

In de praktijk leent het concessiemodel zich doorgaans alleen voor helder te definiëren opgaven met een beperkte looptijd (Kenniscentrum PPS, 2004). De gemeente levert immers bij het sluiten van het concessie-contract haar verdere zeggenschap in het project in. Dit vereist dat zij vroegtijdig al haar eisen rond het project kenbaar kan maken. Voor marktpartijen is het risico aanwezig dat na het sluiten van het contract het gevoel van betrokkenheid aan de kant van sterk afneemt, met alle gevolgen van dien.

Joint-venturemodel

Bij meer complexe of grootschaliger opgaven wordt daarom vaker gekozen voor een joint-venturemodel. In een PPS joint-venture delen overheid en marktpartijen het risico en de zeggenschap rond de grondexploitatie. In veel gevallen wordt de joint-venture vormgegeven door de oprichting van een nieuwe gezamenlijke rechtspersoon. Zowel publieke als private partijen brengen hun grondeigendommen in deze rechtspersoon in, waarna deze gronden bouwrijp worden gemaakt. Vervolgens worden de gronden uitgegeven aan marktpartijen ten behoeve van vastgoedontwikkeling. De gemeente neemt na oplevering het ingerichte openbaar gebied af. Voorbeelden van joint-ventures zijn de gemeenschappelijke exploitatiemaatschappijen (GEM) die zijn opgericht ten behoeve van de ontwikkeling van diverse VINEX-locaties. Zo zijn er onder andere GEM's opgericht voor de ontwikkeling van de locaties Vleuterweide (Utrecht), Vathorst (Amersfoort) en Saendelft (Zaanstad).



Figuur 17 Taak- en risicoverdeling in een joint-venturemodel

Doordat de gemeente in dit model betrokken blijft bij de ontwikkeling is zij in staat om gedurende de looptijd zeggenschap uit te oefenen in het project. Deze zeggenschap blijft beperkt tot de grondexploitatie. De vastgoedontwikkeling blijft het domein van de marktpartijen.

Bijlage 5 Gespreksleidraad

23 maart 2007

Context

Opgave\project

- Wat is het doel van het project?
- Waaruit bestaat het te realiseren bouwprogramma?
- Wat is het investeringsniveau van het totale project?

Betrokken partijen

- Wat is de ontstaansgeschiedenis van het samenwerkingsverband?
- Welke partijen zijn betrokken?
- Wanneer zijn deze partijen betrokken?
- Welke belangen heeft deze partijen?
- Welke middelen hebben deze partijen?
- Welke rol hebben deze partijen in het project?

Motieven

- Waarom is bij aanvang gekozen voor samenwerking op het terrein van vastgoedontwikkeling?
- Met welke motieven neemt de gemeente deel in gemeenschappelijke vastgoedontwikkeling?
- Met welke motieven nemen marktpartijen deel in gemeenschappelijke vastgoedontwikkeling?

Organisatiegebieden?

Doelen (kwaliteit)

- Welke doelstellingen zijn bij aanvang van het project binnen de samenwerking geformuleerd ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit?
- Hoe is de beoogde kwaliteit binnen het project vastgelegd? (bv. beeldkwaliteitsplan)
- Op welke manier is dit tussen partijen vastgelegd?
- Hoe wordt geborgd dat de beoogde kwaliteit wordt gerealiseerd? (stedenbouwkundig supervisor, toetsing door gemeente)?

Doelen (programma)

- Welke programmatische doelen zijn bij aanvang van het project binnen de samenwerking bij aanvang van het project geformuleerd?
- Op welke wijze zijn deze programmatische doelen vastgelegd?
- Hoe wordt geborgd dat dit programma wordt gerealiseerd?

Doelen (financieel)

- Welke financiële doelstellingen zijn bij aanvang van het project geformuleerd?
- Welke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de verdeling van het financiële resultaat?
- Wordt er onderscheid gemaakt tussen grond- en vastgoedexploitatie?
- Op welke wijze zijn deze financiële doelen vastgelegd? (bv. in vastgestelde rendementseis?)
- Hoe wordt geborgd dat financiële resultaat wordt gerealiseerd? (percentage voorverkoop?)

Middelen

- Hoe is de financiering van het project geregeld?

- Zijn door gemeente garanties verstrekt?

Mensen

- Hoe is het project bememd (inhuur\medewerkers ontwikkelaar\medewerkers gemeente)?
- Door wie wordt de vastgoedontwikkeling uitgevoerd?
- Door wie wordt de vastgoedontwikkeling beoordeeld?
- Hoe wordt geborgd dat betrokken personen beschikken over voldoende competenties?

Organisatorische regelingen

- Welke (juridische) organisatievorm is gekozen voor de samenwerking?
- Hoe is de aandelenverhouding binnen de samenwerking?
- Hoe is de besluitvorming geregeld binnen het PPS verband?
- Hoe zijn de taken en verantwoordelijkheid tussen de diverse partijen verdeeld?
- Hoe is mandatering binnen het samenwerkingsverband geregeld?

Vastgoedontwikkelingsproces (planontwikkeling - markt)

- Hoe wordt de marktanalyse uitgevoerd?
- Hoe wordt marktanalyse getoetst (bv. door makelaars)?
- Wie stelt het programma van eisen van het te ontwikkelen vastgoed vast?

Vastgoedontwikkelingsproces (planontwikkeling -juridisch)

- Welke afspraken zijn gemaakt ten aanzien van contractering van uitvoerende partijen?
- Welke afspraken zijn tussen de partners binnen het samenwerkingsverband gemaakt met betrekking tot aanbesteding?

Vastgoedontwikkelingsproces (planontwikkeling -financieel)

- Hoe wordt de prijsstelling van producten bepaald?
- Door wie wordt de prijsstelling beoordeeld?
- Hoe worden de bouwkosten bewaakt?
- Door wie worden de geraamde bouwkosten beoordeeld?
- Wie stelt het investeringsvoorstel vast?

Vastgoedontwikkelingsproces (planontwikkeling - bouwkundig)

- Hoe vindt architectenselectie plaats?
- Door wie wordt het bouwplan beoordeeld?
- Wie stelt het te realiseren bouwplan vast?

Vastgoedontwikkelingsproces (realisatie)

- In hoeverre is sprake van technische verwevenheid tussen grond- en bouwexploitatie (bv. gebouwd parkeren)?
- In hoeverre worden werkzaamheden op het gebied van bouw-en woonrijpmaken gecombineerd met het realiseren van het vastgoed (bv. sanering\grondwerk\inrichting openbaar gebied)?

Vastgoedontwikkelingsproces (verkoop)

- Wie draagt zorg voor verkoop?
- Welke eisen zijn er gesteld ten aanzien van percentage voorverkoop?
- Zijn er eisen gesteld ten aanzien van eventuele gebruikers\kopers?

Resultaatgebieden

Feitelijk resultaat

- Wat is het financiële resultaat van het project?
- Wat is het resultaat in termen van het gerealiseerde programma?
- Wat is het resultaat in termen van gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit?

Beoordeling door betrokkenen (proces)

- Wat is de mening over de wijze waarop de samenwerking verloopt? Heeft de het samenwerken op op het terrein vastgoedontwikkeling de samenwerking verbeterd?
- Wat is de voortgang in de planvorming en realisatie?
- Wat is de snelheid in besluitvorming?
- Wat is de mening over de samenwerking tussen de betrokken partijen? Heeft de WOM de samenwerking verbeterd?

Beoordeling door betrokkenen (resultaat)

- Wat is de mening ten aanzien van het gerealiseerde financiële resultaat?
- Wat is de mening ten aanzien van het gerealiseerde programmatische resultaat?
- Wat is de mening ten aanzien van het gerealiseerde kwalitatieve resultaat?
- Wat is de mening over de geformuleerde ambities met betrekking tot het behaalde resultaat?

Beoordeling door betrokkenen (beoordeling door andere partijen)

- Hoe kijken de andere partijen tegen het resultaat aan?
 - In termen van het doorlopen proces?
 - In termen van het gerealiseerde resultaat (financieel, kwalitatief, programmatisch)?

Procesevaluatie

- Welke succes- en faalfactoren zijn te onderscheiden binnen de samenwerking tussen de partijen?
- Welke succes- en faalfactoren zijn te onderscheiden in het project in zijn algemeenheid?
- Welke succes- en faalfactoren zijn te onderscheiden in de rolverdeling en de invulling hiervan tussen de betrokken partijen?