



Het doel heiligt het middel

Een onderzoek naar de bijdrage van een Joint Venture
aan gemeentelijke doelen bij stedelijke gebiedsontwikkeling



De titel van dit rapport verwijst naar een uitspraak die wordt toegeschreven aan de politicus en filosoof Machiavelli (1469 – 1527).

In zijn werk Il Principe (1532) beargumenteerde Machiavelli dat een overheid van tijd tot tijd onethisch beleid moet voeren om de controle te behouden en de veiligheid en het welzijn van zijn domein te maximaliseren.

In andere woorden: het doel heiligt de middelen.

(www.wikipedia.org)

Als titel van dit rapport duidt deze spreuk op een volgorde bij de keuze van een uitvoeringsmodel. Bepaal eerst de doelen, dan het middel.

Het doel heiligt het middel

Een onderzoek naar de bijdrage van een Joint Venture
aan gemeentelijke doelen bij stedelijke gebiedsontwikkeling

Afstudeerscriptie: Master City Developer (MCD)

Een gezamenlijk initiatief van: Erasmus Universiteit Rotterdam
Technische Universiteit Delft
Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam

Auteur: Ing. W.J. Uilen

Begeleider: Dr. J. van 't Verlaat

Datum: Leiden, 31 juli 2009

Voorwoord

Voor u ligt het eindrapport van mijn afstudeeronderzoek ter afronding van de opleiding Master City Developer (MCD). Dit rapport bevat een onderzoek naar de bijdrage van de Joint Venture aan gemeentelijke doelen. Mijn interesse in publiek private samenwerking is ontstaan vanuit mijn dagelijkse werkpraktijk. Aanleiding voor dit onderzoek is een zekere scepsis ten aanzien van bestaande handleidingen met betrekking tot publiek private samenwerking. Deze handleidingen propageren publiek private samenwerking vanuit de voordelen van de specifieke modellen, ongeacht de doelen van een gemeente. Met veel toewijding heb ik aan dit onderzoek mogen werken in een poging het inzicht in deze materie een stapje verder te brengen.

Ik dank een ieder die aan dit onderzoek en dit eindrapport zijn of haar bijdrage heeft geleverd, in de vorm van interviews, inspirerende ideeën, het bieden van ingangen tot hun netwerk en de beoordeling van concepten.

Een speciaal woord van dank richt ik aan mijn begeleider, Jan van 't Verlaat. Zonder zijn kritische blik op de vorderingen was ik niet zover gekomen dat ik nu dit rapport kan presenteren.

Ik dank mijn familie en vrienden die oogluikend hebben toegestaan dat ik twee jaar lang regelmatig verstek liet gaan bij verjaardagen en andere feesten; (voorlopig) geen studie meer.

Verder dank ik mijn werkgever, gemeente Den Haag die mij de gelegenheid heeft geboden deze opleiding te volgen. Vanaf nu werk ik ook weer op dinsdag.

Celine, dank voor je hulp, je creatieve inbreng en opbouwende kritiek. Ik heb prettig met je mogen samenwerken. Verder dank aan Alies, Gerwin en Peter voor het verbeteren van de leesbaarheid van dit rapport.

Elisabeth, zonder jouw ideeën, academische bril en niet aflatende steun had ik deze opleiding niet kunnen doen. Mijn dank daarvoor. Jens, je kwam als een geschenk uit de hemel en in plaats van slapeloze nachten die me door mijn medestudenten werden voorspeld, heb je me afgelopen jaar de broodnodige afwisseling gegeven en heel veel plezier. Papa is weer volledig beschikbaar.

Met dit rapport komt een einde aan de dinsdagen op de 17^e verdieping van het H-gebouw. Het was mij een waar genoegen de opleiding te volgen.

Wiljan Uilen

Leiden, 31 juli 2009

Inhoudsopgave

Samenvatting	VI
1. Inleiding	1
1.1. Geschiedenis stedelijke ontwikkeling	1
1.2. Stedelijke gebiedsontwikkeling	3
1.3. Publiek Private Samenwerking	5
1.4. Onderzoeksplan	6
1.5. Leeswijzer	8
2. Theoretische verkenning	9
2.1. Gemeentelijke doelen	9
2.2. Uitvoeringsmodellen gebiedsontwikkelingsproces	15
2.3. Joint Venture versus traditioneel	17
2.4. Instrumentarium	21
2.5. Conclusies theoretische verkenning	24
3. Cases	30
3.1. Inleiding	30
3.2. Wateringseveld, Den Haag	33
3.3. Vleuterweide, Utrecht	43
3.4. Vathorst, Amersfoort	53
3.5. Stadshagen, Zwolle	63
3.6. Hoogh Teijlingen, Teijlingen	71
3.7. Samenvatting casestudies	75
3.8. Vergelijking Joint Venture met referentiemodellen	79
3.9. Voorwaarden Joint Venture	81
4. Synthese	83
4.1. Keuze voor Joint Venture: externe invloeden	83
4.2. Bijdrage Joint Venture aan gemeentelijke doelen: theorie versus praktijk	83
4.3. Vergelijking Joint Venture met de referentiemodellen: theorie versus praktijk	86
4.4. Voorwaarden voor een Joint Venture	88

5.	Conclusies en aanbevelingen	90
5.1.	Beantwoording onderzoeksvraag	90
5.2.	Vergelijking Joint Venture met de referentiemodellen	90
5.3.	Aanbevelingen	91
6.	Slotwoord	93
	Bijlagen	95
	Literatuurlijst	96
	Lijst geïnterviewde personen	98
	Vragenlijst casestudies	99

Samenvatting

Uitvoering van stedelijke gebiedsontwikkeling houdt steeds vaker een samenwerking in tussen de gemeente en private partijen. Om een stedelijke gebiedsontwikkeling integraal tot uitvoering te brengen kan door een gemeente en private partijen een gezamenlijke onderneming worden opgericht: een Joint Venture. Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek naar de bijdrage van de Joint Venture aan gemeentelijke doelen bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Doel van dit onderzoek is om de voor- en nadelen van de Joint Venture ten opzichte van publieke en private uitvoering zichtbaar te maken. Daarmee wordt aan medewerkers van gemeentelijke grond- en ontwikkelingsbedrijven de mogelijkheid geboden om de argumentatie die aan de keuze voor een Joint Venture ten grondslag ligt beter te objectiveren.

In de inleiding van dit onderzoek worden enkele achtergronden en begrippen die voor dit onderzoek van belang zijn toegelicht. De inleiding wordt afgesloten met het onderzoeksplan. In hoofdstuk 2 wordt de theorie verkend ten aanzien van de gemeentelijke doelen en de Joint Venture. Hoofdstuk 3 bevat praktijkonderzoek naar de bijdrage van de Joint Venture aan gemeentelijke doelen in uitleggebieden voor woningbouw. De resultaten van deze casestudies worden in hoofdstuk 4 geconfronteerd met het theoretische kader. Op basis van deze confrontatie worden in hoofdstuk 5 conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

In de theorie wordt betoogd dat met een gezamenlijke aanpak het beste van twee werelden wordt benut: de gemeente is goed in het scheppen van publiekrechtelijke kaders en private partijen hebben ervaring met een bedrijfsmatige aanpak. Deze bedrijfsmatige aanpak zou in theorie moeten leiden tot een hoger resultaat op de grondexploitatie. Daarnaast zou de inbreng van private partijen in een Joint Venture moeten leiden tot betere stedenbouwkundige plannen dan in een publieke uitvoering. Ten opzichte van een private uitvoering veronderstelt de theorie dat een Joint Venture leidt tot een betere afstemming met concurrerende stedelijke gebiedsontwikkelingen. Bovendien wordt verwacht dat een gemeente meedeelt in winst wanneer zij naast de private partij participeert in de grondexploitatie.

Dit onderzoek leidt tot de bevinding dat de Joint Venture wisselend bijdraagt aan het behalen van gemeentelijke doelen. Ten opzichte van een publieke uitvoering leidt een Joint Venture niet tot verhoging van de architectonische kwaliteit of een betere ruimtelijke inpassing. Belangrijk voordeel van een Joint Venture ten opzichte van een publieke uitvoering is de verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte. De autonome uitvoeringsorganisatie van de Joint Venture, die verantwoordelijk is voor de gehele opgave, bevordert een integrale ontwikkeling. Daarnaast leidt gelijkaardige participatie van de gemeente en private partijen in een gezamenlijke onderneming tot halvering van de risico's.

Ten opzichte van private uitvoering mag van een Joint Venture voordeel worden verwacht, doordat de gemeente kan meesturen op haar eigen doelen. De Joint Venture blijkt niet te worden gebruikt voor afstemming met concurrerende stedelijke gebiedsontwikkelingen.

Belangrijkste conclusies van dit onderzoek zijn dat de Joint Venture bijdraagt aan:

- doelen gericht op kostenverhaal;
- doelen gericht op financiële verevening tussen deelgebieden;
- doelen met betrekking tot het plegen van diepte-investeringen;
- het realiseren van programmatische doelen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de Joint Venture een uitstekend middel is om bij te dragen aan:

- doelen met betrekking tot het realiseren van een complete wijk en functiemenging;
- doelen gericht op verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte;

- doelen gericht op marktconforme typologieën en het bedienen van marktsegmenten;
- doelen gericht op een integrale ontwikkeling en realisatie;
- doelen gericht op het beheersen van gemeentelijke risico's.

Samenwerking in een Joint Venture door gemeente en private partijen blijkt minder succesvol ten aanzien van de realisatie van:

- doelen gericht op een ruimtelijke inpassing of vernieuwende architectuur;
- winstdoelstellingen van een gemeente.

Ten aanzien van doelen gericht op planning & fasering en duurzaamheidsdoelstellingen, biedt dit onderzoek onvoldoende resultaten om daarover uitspraken te doen.

Doordat in dit onderzoek een sterke focus is aangebracht ten aanzien van het type gebied dat is onderzocht en het aantal onderzochte cases beperkt is, is vervolgonderzoek naar de conclusies interessant, met het oog op meer generieke toepassing van de uitkomsten van dit onderzoek.

1. Inleiding

Om de context te bepalen waarin dit onderzoek is uitgevoerd en de lezer inzicht te bieden in de relevante achtergronden, wordt als inleiding op dit onderzoek in een notendop de geschiedenis van overheidssturing bij stedelijke ontwikkeling beschreven. Daarna wordt ingegaan op de veranderende rol van gemeenten en private partijen. Vervolgens wordt het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling toegelicht en hoe de opkomst van Publiek Private Samenwerking hierin een rol speelt. Daarna wordt het onderzoeksplan uiteengezet.

1.1. Geschiedenis stedelijke ontwikkeling

De huidige Wet ruimtelijke ordening dateert van 1 juli 2008 en vindt zijn oorsprong in de toegenomen aandacht voor volkshuisvesting aan het einde van de negentiende eeuw. Tot die tijd was overheidsbemoeienis bij stedelijke (gebieds)ontwikkeling zeer beperkt. Aan het einde van de negentiende eeuw nam de overheidssturing toe. Als gevolg van het gebrek aan kwalitatief goede woonruimte werd door de rijksoverheid wetgeving gemaakt gericht op betere leefomstandigheden. De woningwet uit 1901 legde de verantwoordelijkheid voor kwalitatief goede woningen neer bij de gemeenten. (Van Buuren e.a., 2002, p. 13).

Als gevolg van de economische crisis in de jaren dertig en de Tweede Wereldoorlog verschoof de regie op ruimtelijke ordening en volkshuisvesting naar het Rijk: op rijksniveau werd het Nationaal Plan opgesteld, op provinciaal niveau werden streekplannen opgesteld en daaronder op gemeentelijk niveau uitbreidingsplannen. De periode na de Tweede Wereldoorlog tot de jaren tachtig stond in het teken van de wederopbouw en stadsvernieuwing. "De woningnood was jarenlang volksvijand nummer één." (Ministerie van VROM, 1989, p. 73). Deze periode werd gekenmerkt door regulering door de centrale overheid. Dit gebeurde door middel van subsidiering van verwerving, het bouwrijp maken van ontwikkelingslocaties en stimulering van (sociale) woningbouw door middel van zogenaamde 'objectsubsidies' (Groetelaers, 2004, p. 25-26). Een belangrijk gevolg hiervan was de enorme toename van de bouw van Woningwetwoningen (Van Buuren e.a., 2002, p. 15).

In 1965 werd de Wet op de Ruimtelijke Ordening van kracht, op basis waarvan het gemeentelijke bestemmingsplan als een voor de burger 'bindend' plan werd vastgesteld, waarmee de regie weer verschoof naar de gemeenten. Vanaf eind jaren zeventig, begin jaren tachtig hadden gemeenten in Nederland een monopolie op gronduitgifte. Vrijwel elke gemeente voerde actieve grondpolitiek, op basis waarvan gronden werden verworven, bouwrijp gemaakt en uitgegeven (Groetelaers, 2004, p. 23). Teruggang in de economie leidde ertoe dat de rijksuitgaven moesten worden getemperd, waardoor de stimulatie van woningbouwproductie ter discussie werd gesteld. Bovendien nam de welvaart toe, waardoor het besteedbare inkomen substantieel steeg. Hierdoor werd subsidiering van woningen voor delen van de bevolking minder noodzakelijk, een ontwikkeling die aanleiding gaf tot verschuiving van het subsidiëren van woningen (objectsubsidies) naar het subsidiëren van huishoudens (subjectsubsidies). Hiermee kwam een einde aan het systeem van gesubsidieerde woningbouw (Ministerie van VROM, 1989, p. 6-20, De Zeeuw 2007, p. 10).

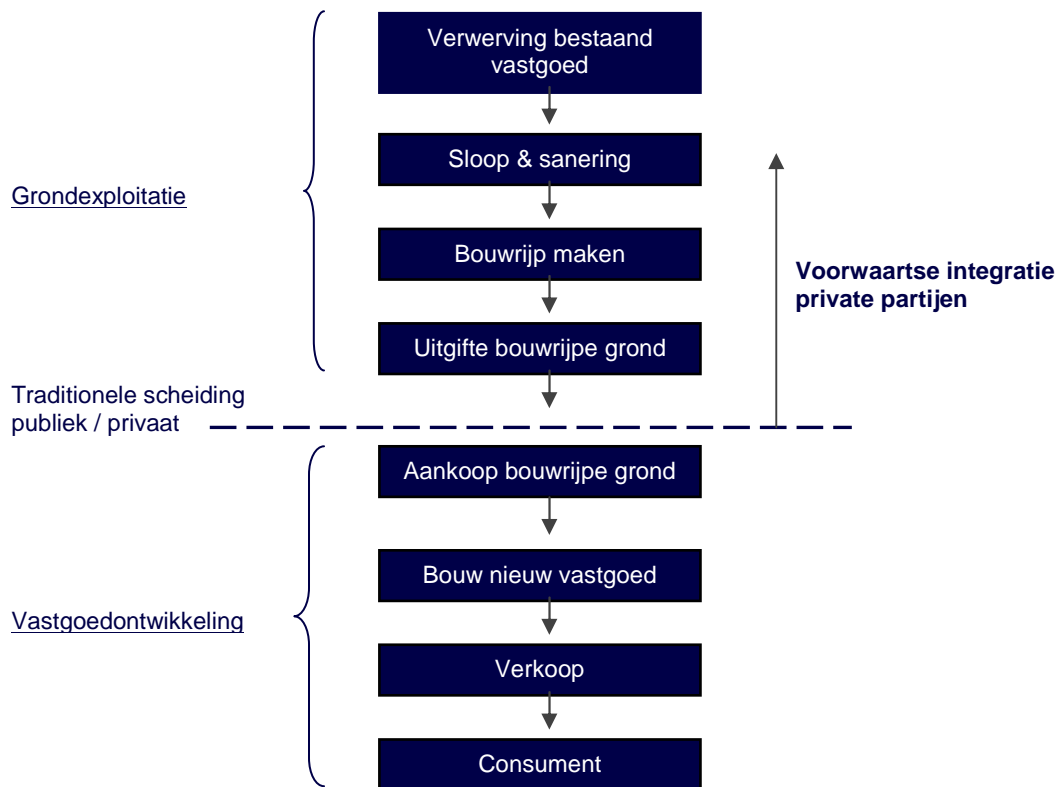
Nieuwe rollen: opkomst private partijen

In de vorige alinea werd het monopolie van gemeenten op gronduitgifte in de jaren zeventig en tachtig beschreven. In de decennia daarna is het één en ander veranderd.

Eind 1993 zijn in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) door de minister van VROM¹ binnen verschillende gemeenten in Nederland locaties aangewezen waar grootschalige stadsuitbreiding plaats kon vinden.

Op basis van deze aanwijzing en aangemoedigd door verschillende gemeenten die in de grootschalige verwerving te hoge risico's zagen, hebben private partijen grondposities ingenomen (De Zeeuw 2007, p. 22).

De verwerving door private partijen diende een tweeledig doel: enerzijds werd op deze manier het ontwikkelrecht en de daaruit voortvloeiende bouwproductie geclaimd, anderzijds werd de grondpositie door private partijen aangegrepen om vroegtijdig in het planproces te worden betrokken door de gemeente. De private partijen kregen met deze grondposities invloed op inhoud, tempo en financiële aspecten van de plannen (De Zeeuw 2007, p. 23). Naast de verwerving van gronden werd door grote ontwikkelaars expertise in huis gehaald ten aanzien van het concept, de planvorming en de grondexploitatie: aspecten die tot voor kort uitsluitend behoorden tot het publieke domein. Deze ontwikkeling wordt aangeduid als de 'voorwaartse integratie' door private partijen in de bedrijfskolom van grondexploitatie en vastgoedontwikkeling, zie ter verduidelijking figuur 1. (De Zeeuw 2007, p. 12).



Figuur 1. Voorwaartse integratie van private partijen in de bedrijfskolom van grondexploitatie en vastgoedontwikkeling

Opkomst ontwikkelingsplanologie

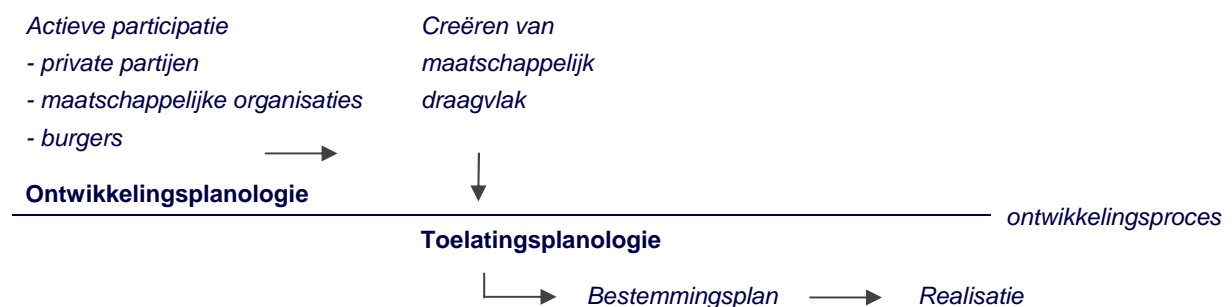
Als gevolg van de veranderende rol van de overheid en de voorwaartse integratie van private partijen verschuift de overheidssturing van hiërarchisch naar meer samenwerkingsgericht. Dit wordt de verschuiving van 'toelatingsplanologie' naar 'ontwikkelingsplanologie' genoemd. Toelatingsplanologie

1 Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu

is gericht op het stellen van kaders en regels, waarin wordt geregeld wat wel en niet mag binnen de grenzen van het bestemmingsplan. “Bij ontwikkelingsplanologie gaat het in essentie om de koppeling tussen het ruimtelijk beleid en de uitvoering daarvan” (Daamen, 2005, p. 20).

Toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie zijn overigens geen tegengestelde benaderingen, maar zoals het ministerie van VROM het omschrijft: “Toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie zijn twee kanten van dezelfde medaille” (Ministerie van VROM, 2004, p. 28).

Bij ontwikkelingsplanologie worden private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers uitgenodigd actief mee te denken om ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk te maken. Dit leidt tot een plan dat kan rekenen op een breed maatschappelijk draagvlak. Uiteindelijk wordt het resultaat hiervan vertaald in het traditionele bestemmingsplan, dat de gebiedsontwikkeling faciliteert. Figuur 2 illustreert de beide zijden van de medaille.



Figuur 2. “twee kanten van dezelfde medaille”

Ontwikkelingsplanologie noch toelatingsplanologie geven garanties ten aanzien van de integrale uitvoering. “Voor de garantie om een bestemmingsplan tot uitvoering te brengen zal de gemeente de gronden die het betreft in eigendom moeten hebben, zodat zij de bestemming zelf kan realiseren. Een modernere wijze om uitvoering van het bestemmingsplan te bewerkstelligen verloopt via Publiek Private Samenwerking” (Hobma, 2004, p. 281).

1.2. Stedelijke gebiedsontwikkeling

Het begrip gebiedsontwikkeling wordt op vele manieren gebruikt en gedefinieerd. De Adviescommissie voor Gebiedsontwikkeling verwijst naar “dynamische gebieden met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie als hoog ervaren wordt (...)” (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, p. 4).

Stedelijke gebiedsontwikkeling kan worden gedefinieerd als “het actief ingrijpen door overheden en andere organisaties op de ontwikkeling van stedelijke gebieden” (Van ’t Verlaat, 2007, p. 4).

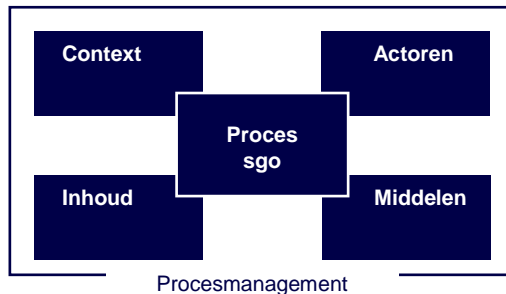
Dit actief ingrijpen is een gevolg van veranderende maatschappelijke eisen en behoeften die voortkomen uit veranderingen in het economische en sociale verkeer en die aanpassing van de gebouwde omgeving en de ruimtelijke structuur noodzakelijk maken (Bruil e.a., 2004, p. 18).

Voorbeelden hiervan zijn de veranderende (markt)vraag, maar ook het formuleren van nieuwe beleidsdoelstellingen op het gebied van economische ontwikkeling, het tegengaan van sociale problematiek, het vergroten van aantrekkelijkheid van de stad etc.

Stedelijke gebiedsontwikkeling vereist een integrale benadering, waarbij steeds moet worden gezocht naar een evenwichtige balans tussen functionaliteit, ruimtelijke kwaliteit en waardeontwikkeling (Bruil e.a., 2004, p. 18). Bij een integrale aanpak wordt de aandacht voor de betreffende sectoren zoals wonen, werken, verkeer etc. evenwichtig verdeeld. Niet alleen fysieke ingrepen worden uitgevoerd,

maar er wordt ook geïnvesteerd in economische ontwikkeling, sociale veiligheid en leefbaarheid van de wijk (Van 't Verlaat, 2007, p. 17).

Stedelijke gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door de veelheid aan uiteenlopende belangen, betrokken partijen en de sectoroverstijgende benadering. Dit blijkt ook uit de beschrijving van Van 't Verlaat van de "ingrediënten" van een stedelijke gebiedsontwikkeling, weergegeven in figuur 3.



Figuur 3. Ingrediënten van een stedelijke gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat 2007, p. 6)

“De stedelijke gebiedsontwikkeling speelt zich af in de context, (...) die bestaat uit maatschappelijke ontwikkelingen (...), economische en sociaal-economische ontwikkelingen”. Ook de beleidscontext op zowel gemeentelijke als hogere schaalniveaus en de juridische context zijn van invloed op de wijze waarop de stedelijke gebiedsontwikkeling wordt vormgegeven.

De context is bepalend voor de inhoud van de stedelijke gebiedsontwikkeling. “De inhoud richt zich op het creëren van een nieuwe ruimtelijke, sociale en economische constellatie, waarbinnen functies als wonen, werken, etc. zich kunnen ontwikkelen”. Vanuit de context en de inhoud formuleert de gemeente haar doelen, deze worden nader toegelicht in hoofdstuk 2.

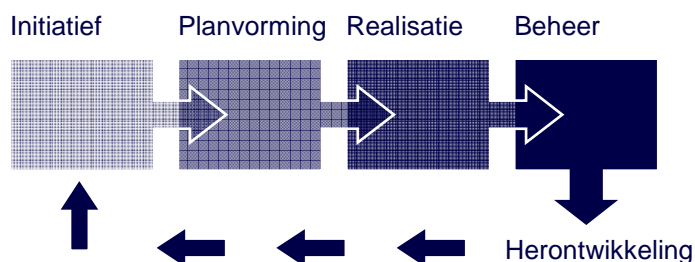
Bij het creëren van een nieuwe constellatie spelen de actoren, zoals de aanwezige bewoners, bedrijven, maatschappelijke organisaties etc. in het gebied hun rol. Hierbij beïnvloeden ze de inhoud van de stedelijke gebiedsontwikkeling.

Met het tijdig beschikbaar maken van de benodigde middelen, zoals geld, gronden, kennis en vaardigheden, wordt een gebiedsontwikkeling tot uitvoering gebracht.

Dit alles wordt georganiseerd in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling. Een proces dat zich uitstrekt over een lange periode, waarin zich allerlei (maatschappelijke) ontwikkelingen voor kunnen doen, die wijzigingen tot gevolg kunnen hebben in de hiervoor genoemde ingrediënten. “Adequaat procesmanagement moet leiden tot het gewenste resultaat” (Van 't Verlaat, 2007, p. 4-6).

Het gebiedsontwikkelingsproces

In stedelijke gebiedsontwikkeling kunnen vier fasen worden onderscheiden. Elke fase kent z'n specifieke activiteiten en kenmerken. Hieronder worden de vier fasen beknopt weergegeven. Figuur 4 laat zien hoe deze fasen elkaar opvolgen en hoe dit leidt tot herontwikkeling, waarna het proces opnieuw start.



Figuur 4. Fasen van stedelijke gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat, 2007, p. 36)

Initiatieffase: Deze fase kenmerkt zich door een initiatief, genomen door publieke of private partijen om een gebied of project tot (her)ontwikkeling te brengen. In deze fase wordt onderzocht of dit initiatief kan rekenen op politiek en maatschappelijk draagvlak en wat de eventuele alternatieven zijn. Ook wordt globaal in kaart gebracht wat het beoogde programma is en het financiële resultaat. Op basis hiervan kan worden besloten of dit initiatief moet leiden tot een project.

Planvormingsfase: Deze fase laat zich opdelen in drie subfasen:

- 1) Definitie, waarin het project wordt gedefinieerd en ingekaderd;
- 2) Ontwerp, waarin een stedenbouwkundig ontwerp wordt gemaakt en een grondexploitatieberekening wordt opgesteld waaruit de haalbaarheid van het ontwerp blijkt en;
- 3) Voorbereidingsfase, waarin de realisatie wordt voorbereid door middel van wijziging van bestemmingsplan, afstemming van de plannen met stake-holders en selectie van uitvoerende partijen.

Realisatiefase: In deze fase wordt het project gerealiseerd. De procedures in het kader van de ruimtelijke ordening worden gevoerd voor wijziging van het bestemmingsplan en voor het verkrijgen van de benodigde vergunningen. Gronden worden bouwrijp gemaakt, het vastgoed wordt ontwikkeld en gebouwd en na afronding van de bouw wordt het gebied woonrijp gemaakt en wordt de openbare ruimte ingericht.

Exploitatie/beheerfase: Na realisatie wordt (veelal) het openbare gebied overgedragen aan de gemeente die verantwoordelijk is voor het beheer en onderhoud daarvan. Het vastgoed wordt beheerd en geëxploiteerd door de eigenaar/belegger. (Wolting, 2006, p. 150, Van 't Verlaat, 2007, p. 36-37)

Uit de hiervoor beschreven 'ingrediënten' en het 'proces van stedelijke gebiedsontwikkeling', gecombineerd met de veranderende rol van publieke en private partijen zoals beschreven in paragraaf 1.1, kan worden vastgesteld dat de duidelijke taakverdeling tussen publiek en privaat is verschoven naar een vermenging van taken. Dit heeft als consequentie dat gemeenten worden geconfronteerd met mondige private partijen, die vanuit hun belangen bij een succesvolle vastgoedontwikkeling hun kennis en invloed aanwenden om op een eerder moment in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling te worden betrokken. Naast de gemeenten spelen nu ook private partijen een belangrijke rol bij het bepalen van de 'ingrediënten' van de stedelijke gebiedsontwikkeling. Het aantal actoren neemt toe, de beschikbaarheid van (financiële) middelen is niet meer alleen afhankelijk van de gemeente en private partijen bepalen mede de inhoud van de stedelijke gebiedsontwikkeling. Een bijkomend verschijnsel is de opkomst van Publiek Private Samenwerking. Dit wordt toegelicht in de volgende paragraaf.

1.3. Publiek Private Samenwerking

Een instrument dat in de afgelopen decennia bij stedelijke gebiedsontwikkeling een grote vlucht heeft genomen is Publiek Private Samenwerking (PPS). PPS impliceert een vroege betrokkenheid van private partijen en samenwerking in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling, waardoor publieke en private belangen beter worden gewaarborgd. De opkomst van PPS bij gebiedsontwikkeling wordt ondersteund vanuit de door het Rijk beoogde 'institutionele vernieuwing'. Onderdeel daarvan is het verbeteren van de kwaliteit van publieke diensten en het vergroten van de doelmatigheid daarvan. Daartoe wordt ingezet op een combinatie van de kennis van de overheid met de inventiviteit en managementkwaliteiten van de private sector (Ministerie van Financiën, 2003, p. 101-102).

Joint Venture

Een vergaande vorm van PPS is een samenwerking tussen gemeente(n) en private partij(en) in een gezamenlijk op te richten onderneming, een zogenaamde Joint Venture. In deze onderneming wordt

de uitvoering van een stedelijke gebiedsontwikkeling ondergebracht. Op deze wijze doen publiek en privaat gezamenlijk de uitvoering, wordt kennis en ervaring van beide partijen ingebracht en worden risico's, rendement en regie gedeeld (Bult Spiering e.a., 2005, p. 56).

1.4. Onderzoeksplan

Toepassing van de Joint Venture als uitvoeringsinstrument bij stedelijke gebiedsontwikkeling wint aan populariteit. In VINEX-gebieden is dit samenwerkingsmodel veelvuldig toegepast en op het moment van het schrijven van dit rapport zijn diverse Joint Ventures in uitvoering.

Probleemstelling

In mijn huidige praktijk als vastgoedadviseur bij de gemeente Den Haag, word ik regelmatig geconfronteerd met de vraag op welke wijze een gebiedsontwikkeling kan worden uitgevoerd. In enkele gevallen is gekozen voor een Publiek Private Samenwerking in de vorm van een Joint Venture. De onderbouwing van die keuze werd onder andere gezocht in handleidingen die zijn geschreven vanuit een veronderstelde 'meerwaarde' van de Joint Venture ten opzichte van een traditionele vorm van uitvoering. In deze handleidingen wordt verondersteld dat een vroegtijdige inbreng van kennis, kunde en vaardigheden door private partijen leidt tot verbetering van de plannen, een betere uitvoering daarvan en een beter risicoprofiel. De mogelijke verbetering wordt niet gerelateerd aan de doelstellingen van de gemeente. Er is geen kader om vast te stellen of de Joint Venture het geëigende middel is voor de realisatie van gemeentelijke doelen.

Doelstelling

Het doel van dit onderzoek is op basis van een theoretische verkenning en een toetsing daarvan in de praktijk vast te stellen of de Joint Venture als samenwerkings-/uitvoeringsmodel bijdraagt aan de realisatie van gemeentelijke doelen.

Focus: Doelgroep

Dit onderzoek is bedoeld voor medewerkers van gemeentelijke grond- en ontwikkelingsbedrijven in Nederland, teneinde de argumentatie om te kiezen voor de Joint Venture meer te objectiveren, door hen inzicht te geven in wat de Joint Venture voor kansen biedt en welke verwachtingen de Joint Venture in de praktijk wél en niet waar maakt.

Focus: Gemeentelijke doelen

Zoals al aangegeven in de doelstelling, richt dit onderzoek zich op de wijze van realisatie van gemeentelijke doelen. Naast gemeentelijke doelen hebben alle betrokken actoren in een stedelijke gebiedsontwikkeling hun eigen specifieke doelen. Private partijen bijvoorbeeld, hebben andere, meer bedrijfsmatige doelstellingen. Dit onderzoek richt zich specifiek op gemeentelijke doelen.

Focus: Stedelijke gebiedsontwikkeling in uitleggebieden

Het ministerie van Financiën onderscheidt drie categorieën van gebiedsontwikkeling, met daarin een onderverdeling naar type gebied:

- A. Stedelijk gebied, met nieuwe uitleggebieden, herstructurering, oeverprojecten, centrumprojecten, beschermde stads- en dorpgezichten, nieuwe bedrijventerreinen en herstructurering van bedrijventerreinen. Gebiedsontwikkelingen in deze categorie spelen zich af op (inter)gemeentelijk niveau, waardoor de gemeente in principe trekker is van het project.
- B. Landelijk gebied, waarbinnen de typen reconstructie, rood voor groen, natuurprojecten en waterprojecten worden onderscheiden. Gebiedsontwikkeling in het landelijk gebied overstijgt veelal de gemeentegrenzen, waardoor de provincie veelal trekker is. Hierbij speelt bovendien het Rijk een belangrijke rol.

- C. Combinatieprojecten, dit zijn projecten waarbinnen (rijks)infrastructuur wordt gecombineerd met de ontwikkeling van de locatie. Bij deze projecten speelt het Rijk een belangrijke rol als initiator en als financier van de infrastructuur. Door de combinatie met ontwikkeling van de ontsloten locaties, worden deze ontwikkelingen tot stand gebracht in samenwerking met de lokale overheid (Ministerie van Financiën, 2002, p. 34-35).

In dit onderzoek zal de focus liggen op stedelijke gebiedsontwikkeling in uitleggebieden, gericht op woningbouw (categorie A). In het kader van de VINEX zijn binnen deze categorie verschillende gebiedsontwikkelingen afgerond. Deze grootschalige gebiedsontwikkelingen zijn op verschillende wijzen tot stand gekomen. In veel gevallen heeft de betrokken gemeente gekozen voor de traditionele benadering, waarbij zij zelf gronden heeft verworven, bouwrijp heeft gemaakt en heeft uitgegeven. Op andere locaties is voor een vergaande samenwerking gekozen, waarbij private partijen al vroeg in het ontwikkelingsproces zijn aangehaakt. Ten opzichte van andere (stedelijke) gebiedsontwikkelingen is in de VINEX-gebieden relatief veel ervaring opgedaan met Publiek Private Samenwerking (Ministerie van Financiën, 2002, p. 34). Kenmerk van deze gebieden is dat het vrijwel allemaal grootschalige uitleggebieden zijn, waardoor ze onderling vergelijkbaar zijn.

Focus: Joint Venture exclusief vastgoedontwikkeling

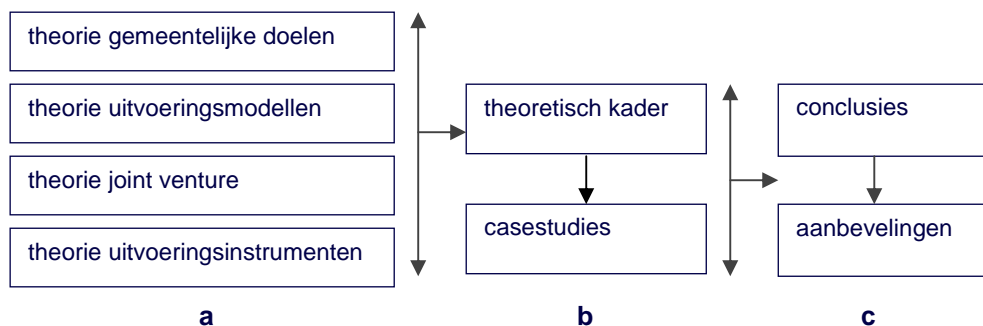
Publiek Private Samenwerking door middel van een Joint Venture vindt toepassing in twee vormen.

1. De Joint Venture wordt het meest toegepast in de vorm waarbij gemeente(n) en private partij(en) gezamenlijk de stedelijke gebiedsontwikkeling uitvoeren, inclusief de grondexploitatie. De realisatiefase beperkt zich hierbij tot uitgifte van bouwrijpe grond aan private partijen die de bouw van het vastgoed voor eigen en rekening en risico uitvoeren.
2. Er zijn ook Joint Ventures waarbij de gemeente(n) en private partij(en) naast de grondexploitatie ook de vastgoedontwikkeling gezamenlijk uitvoeren. Dat wil zeggen dat de Joint Venture de gehele uitvoering van de stedelijke gebiedsontwikkeling op zich neemt, inclusief de bouw van het vastgoed. Deze laatste vorm wordt beperkt toegepast en wordt aanbevolen in situaties waar:
 1. zonder gemeentelijke participatie in de vastgoedontwikkeling het door de gemeente gewenste vastgoed niet wordt gerealiseerd doordat de ontwikkeling grote risico's met zich meebrengt. Doordat de gemeente participeert in de vastgoedontwikkeling kunnen deze risico's worden beheerst.
 2. publiek vastgoed wordt gerealiseerd, waarvan de gemeente na realisatie eigenaar wordt.
 (Ministerie van VROM, 2003, p. 22).

Dit onderzoek richt zich op de toepassing van de Joint Venture exclusief de vastgoedontwikkeling.

Onderzoeksmodel

In figuur 5 wordt het onderzoek schematisch weergegeven.



Figuur 5. Schematische weergave onderzoeksmodel (Verschuren & Doorewaard, 2007, p. 72)

- a. Het theoretisch kader bevat een omschrijving van de gemeentelijke doelen bij stedelijke gebiedsontwikkeling, de karakteristieken van een Joint Venture, het uitvoeringsproces bij gebiedsontwikkeling en het instrumentarium dat daarbij hoort.
- b. Vanuit het theoretisch kader zijn vragen geformuleerd ten behoeve van de casestudies. Uit de casestudies moet blijken of de theoretisch mogelijke bijdrage van de Joint Venture aan het realiseren van gemeentelijke doelen in de praktijk wordt gerealiseerd.
- c. In de synthese wordt het theoretisch kader geconfronteerd met de praktijk. Zo mogelijk wordt een verklaring gegeven voor de verschillen tussen resultaten uit de casestudies en het theoretisch kader. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan en conclusies getrokken.

Onderzoeksvraag

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

Draagt de Joint Venture bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen?

Om deze vraag te beantwoorden wordt een aantal onderzoeksvragen gesteld.

Onderzoeksvragen

1. Welke gemeentelijke doelen zijn er bij stedelijke gebiedsontwikkeling in theorie te onderkennen?
2. Welke methoden voor de uitvoering van het stedelijk gebiedsontwikkelingsproces worden onderscheiden?
3. Hoe verhoudt de Joint Venture zich tot de traditionele uitvoeringsmodellen?
4. Welke instrumenten zijn relevant bij de uitvoering van het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces?
5. Wat is in theorie de bijdrage van de Joint Venture aan de realisatie van gemeentelijke doelen?
6. Blijkt het gebruik van de Joint Venture in de praktijk bij te dragen aan de realisatie van gemeentelijke doelen?
7. Tot welke bevindingen leidt de confrontatie tussen theorie en praktijk?
8. Tot welke conclusies en aanbevelingen leidt dit onderzoek?

1.5. Leeswijzer

Het onderzoeksrapport start met een inleiding, waarin enkele achtergronden en begrippen die voor dit onderzoek van belang zijn, worden toegelicht. De inleiding wordt afgesloten met een onderzoeksplan. Hoofdstuk 2 bevat de theoretische verkenning. In dit hoofdstuk wordt per paragraaf antwoord gegeven op de onderzoeksvragen 1 tot en met 5. Hoofdstuk 3 bevat de verslaglegging van de casestudies waarmee antwoord wordt gegeven op onderzoeksvraag 6. De resultaten van deze casestudies worden in hoofdstuk 4 geconfronteerd met het theoretisch kader ter beantwoording van onderzoeksvraag 7. Op basis van deze confrontatie worden in hoofdstuk 5 conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan, waarmee onderzoeksvraag 8 wordt beantwoord.

2. Theoretische verkenning

In de inleiding is een aantal ontwikkelingen ten aanzien van stedelijke gebiedsontwikkeling benoemd en de (veranderende) rol van publieke en private partijen hierin. Tevens is het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces toegelicht. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de onderzoeksvragen die toezien op hoe vanuit bestaande theorie, aanknopingspunten kunnen worden gevonden voor de wijze waarop de Joint Venture kan bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelen. De paragrafen in dit hoofdstuk volgen de opsomming van de onderzoeksvragen.

2.1. Gemeentelijke doelen

Deze paragraaf geeft antwoord op onderzoeksvraag 1: *Welke gemeentelijke doelen zijn er bij stedelijke gebiedsontwikkeling in theorie te onderkennen?* Ter beantwoording van deze vraag wordt eerst ingegaan op de achtergrond van gemeentelijke doelen bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Vervolgens wordt beschreven hoe deze doelen kunnen worden gecategoriseerd, waarna op basis van deze categorisering de doelen nader worden toegelicht.

2.1.1. Achtergrond gemeentelijke doelen

Zoals in de inleiding is omschreven bepaalt de context de inhoud van de stedelijke gebiedsontwikkeling. Vanuit de context bepaalt de gemeente haar doelen. Deze doelen zijn veelal gelegen in politieke beleidsvisies en beleidsdocumenten. "Idealiter bestaat er een integrale ontwikkelingsvisie voor de toekomst van de stad, waarin duidelijke prioriteiten zijn gesteld ten aanzien van te ondernemen acties en te ontwikkelen gebieden binnen de stad" (Van 't Verlaat, 2007, p. 12). Een integrale ontwikkelingsvisie is sectoroverstijgend en bevat ambities en doelen ten aanzien van fysieke investeringen en ontwikkelingen, economie, ecologie, milieudoelstellingen, sociaal/maatschappelijke en sociaal/culturele doelstellingen. Deze ambities en doelen zijn bedoeld om het leefmilieu van de stad te verbeteren en de concurrentiepositie van de stad in de regio te versterken. Om de ambities en doelen uit de integrale ontwikkelingsvisie te realiseren, kan een gemeente doelen formuleren gericht op de specifieke stedelijke gebiedsontwikkelingsprojecten.

2.1.2. Indeling gemeentelijke doelen

Gemeentelijke doelen worden in de literatuur verschillend ingedeeld, toch lijkt er een zekere verwantschap te bestaan, zoals in deze paragraaf zal blijken.

In een studie van De Wolff e.a. worden drie soorten doelstellingen onderscheiden:

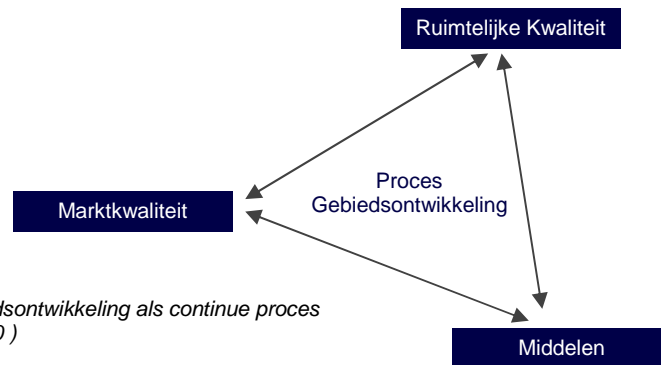
- Doelstellingen met betrekking tot het grondgebruik;
- Financiële doelstellingen;
- Procesmatige doelstellingen.

Deze doelstellingen zijn uitwisselbaar en vullen elkaar aan. De nadruk op doelstellingen met betrekking tot het grondgebruik kunnen gevolgen hebben voor de financiële doelstellingen en voor de procesmatige doelstellingen. Door bijvoorbeeld te sturen op een bepaald stedenbouwkundig programma kunnen financiële risico's worden teruggedrongen waardoor een gebiedsontwikkeling op gang kan worden gebracht (De Wolff e.a., 2000, p. 76).

Van 't Verlaat omschrijft stedelijke gebiedsontwikkeling als een continue proces, zoals weergegeven in figuur 6. Deze driehoek biedt inzicht in de onderlinge afhankelijkheid van de verschillende hoekpunten: Ruimtelijke Kwaliteit, Marktkwaliteit en Middelen. "Het proces van de stedelijke

gebiedsontwikkeling betreft een continu optimalisatieproces van een driehoek waarvan de drie hoekpunten deze drie verschillende invalshoeken voorstellen” (Van 't Verlaat, 2007, p. 39-40).

Deze drie hoekpunten kunnen worden gebruikt in de vertaalslag van de ambities neergelegd in een integrale ontwikkelingsvisie naar concrete doelen voor de betreffende stedelijke gebiedsontwikkeling.



Figuur 6. Stedelijke gebiedsontwikkeling als continue proces (Van 't Verlaat, 2007, p. 40)

Zowel de benadering van De Wolff e.a. als die van Van 't Verlaat sluit aan bij het in de inleiding al genoemde beoogde evenwicht in stedelijke gebiedsontwikkeling tussen functionaliteit, ruimtelijke kwaliteit en waardeontwikkeling (Bruil e.a., 2004, p. 18). In de benadering van Van 't Verlaat wordt naast de ruimtelijke kwaliteit en de middelen ook expliciet de marktkwaliteit onderscheiden, waardoor het spanningsveld tussen de hoekpunten en het proces dat deze hoekpunten moet verbinden zichtbaar wordt. In de volgende paragrafen worden de gemeentelijke doelen nader toegelicht, ingedeeld naar de hoekpunten van de driehoek van Van 't Verlaat en het proces van gebiedsontwikkeling².

2.1.3. Doelen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke kwaliteit wordt in de literatuur op verschillende manieren benaderd en omschreven. De *Nota Ruimte* omschrijft het begrip als een optelsom van:

- (i) gebruikswaarde gericht op doelmatigheid en functionaliteit;
- (ii) belevingswaarde die zich uit in diversiteit en schoonheid en
- (iii) toekomstwaarde die wordt bepaald door aanpasbaarheid, duurzaamheid en beheerbaarheid (Ministerie van VROM e.a., 2006, p. 8).

In zijn boek *“De engel uit het marmer”* stelt Friso de Zeeuw dat ruimtelijke kwaliteit een normatief begrip is, dat in de tijd een wisselende invulling kan krijgen. “Het concreet maken van de vraag naar ruimtelijke kwaliteit moet men dus in verband brengen met actuele maatschappelijke opgaven” (De Zeeuw, 2007, p. 52). De maatschappelijke opgaven van dit moment kunnen worden vertaald in vier aspecten om invulling te geven aan het begrip ruimtelijke kwaliteit:

1. het zorgen voor een complete wijk, te realiseren door het toepassen van functiemenging;
2. architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing;
3. kwaliteit van de openbare ruimte en;
4. duurzaamheid.

Deze aspecten worden hieronder nader toegelicht.

² Met deze indeling wordt voortgeborduurd op de indeling die A. Borst hanteert in zijn afstudeerscriptie “Van grond naar grondhouding”, 2006.

1. Zorgen voor een complete wijk / functiemenging

De toekomstwaarde van vastgoed en daarmee het 'lang meegaan' wordt bepaald door de omgeving. De huidige herstructurering en de daarin gepleegde grootschalige sloop en nieuwbouw, blijkt veelal het gevolg van het niet sociaal functioneren van de wijk. De oorzaak hiervan wordt gezocht in de monofunctionele opbouw van wijken. De huidige trend is gericht op het toekomstbestendig maken van wijken, waarvoor een multifunctioneel programma als voorwaarde wordt genoemd. Naast multifunctionaliteit, wordt belang gehecht aan differentiatie binnen de functies en een bepaalde mate van flexibiliteit. Differentiatie en flexibiliteit zorgen ervoor dat bij veranderende (demografische) omstandigheden accenten anders kunnen worden gelegd. Zo wordt een complete wijk gerealiseerd en blijft een wijk toekomstbestendig (Van der Leij, 2008, p. 25).

Functiemenging bevordert de werkgelegenheid in een wijk en vergroot de leefbaarheid doordat sociale integratie wordt bevorderd en mobiliteit wordt teruggedrongen (Louw, 2004, p. 7).

Private partijen in gebiedsontwikkeling lijken vooral te zijn gericht op rendementsperspectief op korte termijn, waardoor er overwegend veel aandacht is voor de bouw van kantoorruimte en dure woningen. Vergaande functiemenging, een vereiste voor een integrale stedelijke gebiedsontwikkeling lijkt niet tot stand te komen door privaat initiatief (CPB, 2001, p. 26; Luijten, 2008, p. 45).

Om te zorgen dat in een wijk alle noodzakelijke functies een plek vinden, zoals wonen, werken, onderwijs, groen, recreatie etc. dient de gemeente zich een complete wijk met menging van functies ten doel te stellen.

2. Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing

Architectonische kwaliteit is bepalend voor de belevingswaarde als onderdeel van ruimtelijke kwaliteit. Met het verhogen van belevingswaarde wordt zowel het economische, sociale, ecologische als het culturele belang gediend (Daamen, 2005 p. 72). Het waarborgen van ruimtelijke architectonische kwaliteit en inpassing van gebouwen in samenhang met de omgeving wordt gezien als een publiek belang (Van Til, 2003, p. 20). De gemeente kan zich daarom ten doel stellen de nadruk te leggen op dit aspect van ruimtelijke kwaliteit in de stedelijke gebiedsontwikkeling.

3. Kwaliteit van de openbare ruimte

Kenmerk van openbare ruimte is dat het een publiek goed is waarin private partijen in principe niet investeren, voor zover de openbare ruimte niet bijdraagt aan het directe rendement van het te realiseren vastgoed in een gebiedsontwikkeling. Bij de inrichting van de openbare ruimte kan worden gedacht aan de hoeveelheid groen, pleinen, speelterreinen, verlichting, bewegwijzering etc. (CPB, 2001, p. 27). Deze zaken dragen bij aan de gewenste ruimtelijke kwaliteit waardoor een gemeente bij de start van een stedelijke gebiedsontwikkeling doelen kan formuleren ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte.

4. Duurzaamheid

In het verlengde van de eerste 3 aspecten kan duurzaamheid als onderdeel van ruimtelijke kwaliteit worden gedefinieerd als doelstelling bij stedelijke gebiedsontwikkeling. Er zijn verschillende benaderingen van duurzame gebiedsontwikkeling bekend, met een aantal gemeenschappelijke elementen, waarvan diversiteit in alle benaderingen terugkomt (Van de Wijgert, 2008, p. 35-36):

- Functionele diversiteit: variëteit in functies, voorzieningen en werkgelegenheid in een gebied ;
- Ecologische diversiteit: variëteit in ecologische zones en aansluiting op bestaande structuur en natuur;
- Sociale diversiteit: variëteit in buurten, kunst en culturele voorzieningen;
- Diversiteit in mobiliteit: variëteit in vervoersalternatieven, voorzieningen/ werk op loop- en fietsafstand, aandacht voor openbaar vervoer.

Door op deze aspecten haar doelen te formuleren, kan een gemeente sturen op een duurzame gebiedsontwikkeling. Doordat de doelen voor het aspect duurzaamheid op verschillende manieren kunnen worden geformuleerd, zal in de praktijk blijken dat sommige doelen elkaar overlappen. Een duurzame openbare ruimte kan bijvoorbeeld ook een hoger kwaliteitsniveau inhouden. Echter, door expliciet een aspect te benoemen en daarop plannen te toetsen, wordt voorkomen dat bepaalde doelen verwateren.

2.1.4. Doelen ten aanzien van middelen / financiën

Een stedelijke gebiedsontwikkeling is kapitaalintensief en zoals de driehoek van Van 't Verlaat weergeeft kenmerkt het proces zich als een optimalisatie tussen ruimtelijke kwaliteit, marktkwaliteit en middelen. Ten aanzien van het hoekpunt middelen kan de gemeente zich verschillende doelen stellen. Afhankelijk van het opbrengend vermogen en de investeringen in het gebied variëren deze van het streven naar een kostendekkende gebiedsexploitatie, het laten meebetalen van alle betrokken partijen aan publieke investeringen of winstmaximalisatie. Deze doelen komen als volgt aan de orde: verevening tussen deelgebieden, kostenverhaal, winst en diepte-investeringen.

1. Verevening

Een stedelijke gebiedsontwikkeling is veelal opgebouwd uit verschillende deelprojecten, met elk hun specifieke programmaonderdelen, stedenbouwkundige invulling en daardoor een eigen exploitatiesaldo. Een doel van de betrokken gemeente kan zijn om negatieve exploitatiesaldi te verevenen met positieve exploitatiesaldi. Bij een gebiedsontwikkeling waarbij de gemeente zelf de volledige grondexploitatie voert is verevening tussen de deelprojecten eenvoudig te realiseren. Daar waar private partijen ook grondposities hebben en kans zien de realisatie zelf ter hand te nemen, vereist verevening een aantal strategische keuzes van de gemeente ten aanzien van de inzet van haar publiekrechtelijk instrumentarium (Kenniscentrum PPS, 2002; Van der Cammen, 2006a, p. 1-2).

2. Kostenverhaal

Bij een stedelijke gebiedsontwikkeling waar private partijen alle gronden in eigendom hebben en zich vervolgens beroepen op het 'zelfrealisatiebeginsel' (het recht om een nieuwe bestemming zelf te realiseren), heeft de gemeente geen mogelijkheid om kosten die zij maakt te verdisconteren in de grondprijs van uit te geven gronden. Kostenverhaal is een instrument waarmee een gemeente de kosten die zij moet maken om de stedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk te maken, kan verhalen op de private partij, die de baten ontvangt. Het betreft dan apparaatskosten voor het inzetten van publiekrechtelijke bevoegdheden, zoals het wijzigen van het bestemmingsplan en het onttrekken van wegen aan de openbaarheid. Ook de kosten die de gemeente moet maken voor openbare voorzieningen vallen hieronder (Wolting, 2006, p. 62-63).

3. Winst

Een stedelijke gebiedsontwikkeling kan een winstgevend exploitatiesaldo geven, waarin de gemeente wil delen. Bij een winstgevende gemeentelijke grondexploitatie is dat evident, maar daar waar private partijen de stedelijke gebiedsontwikkeling uitvoeren kan de gemeente proberen op andere wijze winsten af te romen, bijvoorbeeld door inbreng van strategische grondposities in ruil voor participatie in een winstgevende grondexploitatie.

Van der Cammen noemt in dit verband het begrip Value Capturing: "(...) de door de gebiedsontwikkeling gegenereerde overwinst blijft in het gebied en wordt daar opnieuw geïnvesteerd, in plaats van weg te vloeien naar externe partijen (...). Onder overwinst wordt verstaan de financiële waarde die resteert nadat aan elke partij de hem toekomende rendementen en bedrijfswinst zijn uitgekeerd." (Van der Cammen, 2006b, p. 4).

4. Diepte-investeringen

Gemeentelijke doelen kunnen leiden tot financiële tekorten op de gehele gebiedsontwikkeling. Deze tekorten kan de gemeente proberen terug te brengen. Echter, ambities die op korte termijn hoge investeringen eisen maar op lange termijn (maatschappelijk) rendement opleveren vragen diepte-investeringen. Een goed voorbeeld daarvan is de vraag naar een duurzame ontwikkeling, hiervoor ook al genoemd als onderdeel van ruimtelijke kwaliteit. Gedacht kan worden aan een innovatieve en duurzame vorm van energievoorziening, zoals het benutten van aardewarmte (geothermie), waarvan de kosten vanwege het vernieuwende karakter hoger uitvallen dan conventionele oplossingen (Van 't Verlaat, 2007, p. 42). Een gemeente kan zich daarom ten doel stellen ter bevordering van bepaalde ontwikkelingen, diepte-investeringen te plegen.

2.1.5. Doelen ten aanzien van marktkwaliteit

Doelen ten aanzien van marktkwaliteit zien toe op hoe de nieuwe ruimtelijke constellatie in een stedelijke gebiedsontwikkeling tegemoet komt aan de vraag uit de markt. De markt is veelzijdig en kent verschillende typen vragers. "Bij het vaststellen van gemeentelijke doelen ten aanzien van marktkwaliteit gaat het om de expliciete vertaling van marktwensen en -eisen in de kwaliteiten van het gebied" (Van 't Verlaat, 2007, p. 23). "In (...) ruimere zin kan marktkwaliteit ook als functionele kwaliteit worden gezien. Het verwijst (...) naar de mate waarin functies in het gebied kunnen gedijen. Functies zoals wonen, werken, etc., en allerlei specifieke activiteiten binnen dat geheel, moeten zich goed kunnen ontplooiën" (Van 't Verlaat, 2007, p. 23). In de vertaling naar concrete doelen kan een gemeente onderscheid maken in programmatische doelen en doelen ten aanzien van typologie en segmentatie.

1. Programmatische doelen

In een stedelijke gebiedsontwikkeling wordt onderscheid gemaakt tussen drie pijlers: een economische pijler, een sociale pijler en een fysieke pijler. Een integrale benadering houdt in dat alle pijlers in samenhang met elkaar aandacht krijgen bij het bepalen van de inhoud van een stedelijke gebiedsontwikkeling (Van 't Verlaat, 2007, p. 20). De inhoud kan worden weergegeven in een programma met beoogde aantallen. Een doelstelling kan bijvoorbeeld worden weergegeven in een aantal te realiseren woningen. Het creëren van meer werkgelegenheid kan worden weergegeven in een concrete doelstelling door het streven naar een aantal toegevoegde arbeidsplaatsen. Een integrale ontwikkeling vraagt om voorzieningen die aansluiten op de functies in het gebied. Deze kunnen worden vertaald naar concrete doelen: aanbod van onderwijs, sociale en culturele voorzieningen, etc. Juist een doel zou kunnen zijn om in te haken op trends van de toekomst en wensen vanuit de markt.

2. Doelen ten aanzien van typologie en segmentatie

In de programmatische doelen wordt geen rekening gehouden met de marktvrage naar verschillende typologieën en welke segmenten binnen de stedelijke gebiedsontwikkeling worden bediend. Een gemeente kan daarom ten aanzien van deze aspecten doelen formuleren.

Niet elke locatie leent zich voor alle typologieën en segmenten. Bij het bepalen van typologieën en segmenten kan gebruik gemaakt worden van de zogenaamde 'marketingmix'. Dit is een set van instrumenten, die in de wereld van de marketing beter bekend is als de "vier P's": Product, Plaats, Prijs en Promotie. Bij een marktgerichte productontwikkeling zijn met name de eerste twee, het product en de plaats van belang (Van 't Verlaat, 2008, p. 3).

Voor het te realiseren product (de woonwijk, het bedrijventerrein, een kantorenlocatie etc.) dient vooraf te worden bepaald wat de doelgroep is en welke specifieke wensen deze heeft. De wensen van de doelgroep moeten worden vertaald in de productkenmerken, waaruit de typologieën ontstaan. Vervolgens kan nog worden bepaald welke marktsegmenten men wil bedienen. Bij de realisatie van

een woongebied, kan men bijvoorbeeld binnen het programma 'wonen' als typologie 'appartementen' omschrijven, waarvan bijvoorbeeld twintig procent in het segment 'dure woningen'. Ten aanzien van de plaats dient te worden vastgesteld wat de specifieke omgevingskenmerken zijn en welke doelgroep daarmee het best kan worden bediend. Een keuze daarin per gebiedsontwikkeling voorkomt dat verschillende gebieden met elkaar gaan concurreren. Daarbij is ook het planningsaspect van belang: een goede planning voorkomt dat gelijktijdig op meerdere locaties wordt gebouwd voor hetzelfde segment (Van 't Verlaat, 2008, p. 23).

Een invalshoek bij het bepalen van typologieën en marktsegmenten voor woongebieden die sterk in opkomst is, is de benadering van de gebiedsontwikkeling vanuit de identiteitskenmerken van de eindgebruiker. Deze 'leefstijlenbenadering' probeert de "sociaal-psychologische en culturele drijfveren van mensen in kaart te brengen" waarmee de bevolking wordt ingedeeld in groepen. Op basis van deze indeling wordt een link gelegd tussen de betreffende stedelijke gebiedsontwikkeling en de aan te trekken doelgroepen (Fortuin & De Graaf, 2005, p. 34).

2.1.6. Procesmatige doelen

De procesmatige doelen richten zich op het creëren en in stand houden van het evenwicht tussen de hoekpunten van de driehoek van Van 't Verlaat. Procesmatige doelen bestaan uit: het zorgen voor een integrale ontwikkeling, planning & fasering en risicobeheersing. Deze aspecten worden hierna nader toegelicht.

1. Integrale ontwikkeling

"De inhoud van een stedelijke gebiedsontwikkeling richt zich op het scheppen of herscheppen van ruimtelijke constellaties waarbinnen verschillende functies (...) zich goed kunnen ontwikkelen" (Van 't Verlaat, 2007, p. 17). Een integrale ontwikkeling betekent dat niet alleen het ruimtelijke aspect daarbij aandacht krijgt, maar dat ook sociale, economische, culturele aspecten etc. in samenhang met elkaar aandacht krijgen. De gemeente kan bij het bepalen van haar visie op een gebied en bij de uitwerking van die visie in een integrale ontwikkeling doelen stellen, waarbij aan alle relevante aspecten wordt gedacht.

2. Planning & fasering

Een stedelijke gebiedsontwikkeling dient zodanig te worden gefaseerd dat ook tijdens het ontwikkelingsproces een aantrekkelijk leefmilieu (voor bewoners en bezoekers) en vestigingsmilieu (voor bedrijven) ontstaat. Een aantrekkelijk leefmilieu voor bewoners en bezoekers draagt bij aan een aantrekkelijk vestigingsmilieu voor bedrijven, doordat de hedendaagse kennisintensieve bedrijven afhankelijk zijn van hoogopgeleide medewerkers. Zij stellen hoge eisen aan het leefmilieu, waarbij het gaat om de kwaliteit en bereikbaarheid van wonen, voorzieningen en de natuurlijke omgeving (Van den Berg e.a., 1999, p. 11). De planning en fasering van een gebiedsontwikkeling dient er dus op gericht te zijn, de doorlooptijd zo kort mogelijk te houden en onderscheiden deelgebieden af te ronden. Hiermee ondervinden toekomstige gebruikers niet de nadelen van een uitvoeringsproces van een stedelijke gebiedsontwikkeling dat in sommige gevallen 10 tot 15 jaar kan duren.

Gemeentelijke doelen die zijn gericht op afstemming van functies door middel van een goede fasering zijn nauw verwant met de doelen ten aanzien van de marktkwaliteit. Door verschillende programma's strategisch te faseren, wordt optimaal gebruik gemaakt van en ingespeeld op de vraag uit de markt. "Het is namelijk een gemeentelijke taak om de lange termijn woningafzet af te stemmen op de gewenste demografische ontwikkelingen van een stad" (Bosscher, 2004, p. 7).

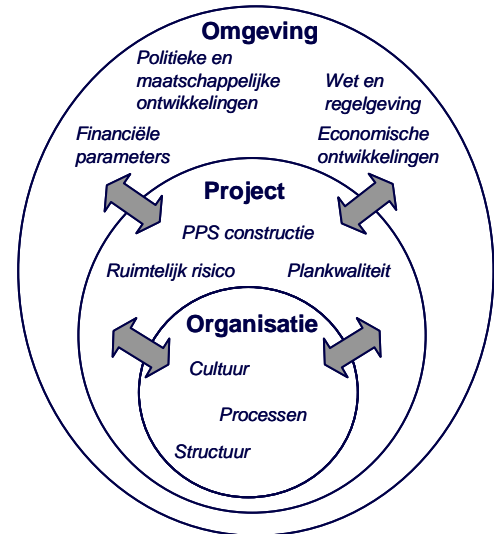
Deze doelstelling verschilt echter van het bepalen van typologieën en segmenten door in de planning en fasering het aanbod uit verschillende gebiedsontwikkelingen op elkaar af te stemmen, wanneer vergelijkbare typologieën in verschillende gebieden worden gerealiseerd.

3. Risicobeheersing

Stedelijke gebiedsontwikkeling gaat gepaard met risico's. Het beheersen van risico's wordt in de literatuur gezien als een cyclisch proces, waarbij risico's worden geïnventariseerd, geanalyseerd en indien nodig worden beheersmaatregelen genomen om de impact van risico's te verkleinen. Gedurende het gebiedsontwikkelingsproces verandert de context door maatschappelijke en economische ontwikkelingen, waardoor het risicoprofiel telkens moet worden herzien (Kenniscentrum PPS, 2004, p. 6-7).

Om vast te stellen welke risico's zich voor kunnen doen en op welk niveau beheersmaatregelen moeten worden genomen, hanteert het Kenniscentrum PPS een indeling in omgevingsrisico's, projectrisico's en organisatorisico's. Figuur 7 geeft deze indeling weer. Cursief worden enkele voorbeelden van mogelijke risico's genoemd.

Afhankelijk van de gekozen doelen wegen sommige risico's zwaarder dan andere. Wanneer bijvoorbeeld planning en fasering als belangrijke doelstelling gelden, dienen risico's die de planning en fasering beïnvloeden op alle niveaus te worden beheerst. Onafhankelijk van de gekozen doelen, vereist een stedelijke gebiedsontwikkeling maatschappelijk en politiek draagvlak. Verlies van draagvlak ondermijnt de gehele gebiedsontwikkeling.



Figuur 7. Risico's bij stedelijke gebiedsontwikkeling (Kenniscentrum PPS, 2004)

Een gemeente kan bij een stedelijke gebiedsontwikkeling doelen formuleren ten aanzien van risicobeheersing. Deze doelen kunnen zijn gericht op het beperken van de impact wanneer een risico zich voordoet, of het overdragen van risico's aan partijen die beter in staat zijn de risico's te beheersen of te dragen (Van Well-Stam e.a., 2003, p. 37-39).

2.2. Uitvoeringsmodellen gebiedsontwikkelingsproces

Het gebiedsontwikkelingsproces van initiatief tot realisatie kan op verschillende manieren worden uitgevoerd. Deze paragraaf geeft antwoord op onderzoeksvraag 2: *Welke methoden voor de uitvoering van het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces worden onderscheiden?* Ter beantwoording van deze onderzoeksvraag worden hierna de uitvoeringsmodellen toegelicht, te weten: publieke uitvoering, private uitvoering en Publiek Private Samenwerking.

2.2.1. Publieke uitvoering

Traditioneel is de gemeente altijd de aangewezen partij geweest voor de uitvoering van de stedelijke gebiedsontwikkeling. De gemeente maakt de plannen, verwerft actief alle gronden, maakt deze bouwrijp en geeft kavels uit aan particulieren of ontwikkelaars. De gemeente draagt het volledige grondexploitatie-risico en de regie ligt volledig bij de gemeente (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 8; Wolting, 2006, p. 127).

Een variant op de traditionele publieke uitvoering is het zogenaamde *bouwclaim model*. Dit model kan worden toegepast wanneer de private partijen de gronden in eigendom hebben en zelf de nieuwe bestemming kunnen en willen realiseren. De private partijen dragen in dit model de gronden over aan de gemeente, onder de voorwaarde dat zij een zogenaamde 'bouwclaim' krijgen. Een 'bouwclaim' houdt het recht in om, binnen de door de gemeente vastgestelde kaders, vastgoed te ontwikkelen op de door de gemeente bouwrijp gemaakte kavels, die de gemeente teruglevert aan de private partijen. Bij dit model voert de gemeente dus ook de grondexploitatie uit. Maar omdat private partijen de gronden in eigendom hebben dient de gemeente met hen afspraken te maken over de voorwaarden waaronder de private partijen de gronden aan de gemeente leveren (Groetelaers, 2004, p. 36-37).

2.2.2. Private uitvoering

Tegenover publieke uitvoering staat het model van private uitvoering. Grondeigenaren hebben namelijk het recht een bestemming zelf te realiseren. Op basis van dit recht verwerft een private partij grond, die ze bouwrijp maakt en waarop ze zelf de nieuwe bestemming realiseert. De private partij draagt daarbij zelf de risico's en zij heeft zelf ook grotendeels de regie (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 8; Wolting, 2006, p. 127).

Een variant op deze vorm van private uitvoering is de *concessie*, waarbij de gemeente de randvoorwaarden definieert ten aanzien van het programma, de fasering, het kwaliteitsniveau van het te realiseren vastgoed en de inrichting van de openbare ruimte. De gemeente verwerft de gronden om deze vervolgens in een concessie uit te geven aan een (in concurrentie) geselecteerde marktpartij. De marktpartij voert de gehele gebiedsontwikkeling uit. Dus zowel de grondexploitatie als de vastgoedontwikkeling. Het grondexploitatie-risico ligt daarmee geheel bij de marktpartij en de gemeente stelt haar voorwaarden voorafgaand aan de uitvoering (Woltink, 2006, p. 130; Groetelaers, 2004, p. 37).

2.2.3. Publiek Private Samenwerking

Tussen de traditionele uitersten bewegen zich de modellen die worden aangeduid als Publiek Private Samenwerking (PPS). In de literatuur wordt PPS verschillend omschreven. Het in 1999 opgerichte Kenniscentrum PPS hanteert een opsomming van voorwaarden, die door Bult-Spiering e.a. worden vertaald in een opsomming van elementen, die volgens hen in een samenwerking aanwezig moeten zijn om te kunnen spreken van een PPS:

"Een als PPS te typeren vorm van samenwerking bestaat in elk geval uit de volgende elementen:

- *één of meer publieke en één of meer private actoren;*
- *werken samen aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling;*
- *in een organisatorisch verband met inbreng van middelen en*
- *risicoaanvaarding en verdeling van de opbrengsten."*

(Bult-Spiering e.a., 2005, p. 17-18)

Daarnaast definiëren zij een aantal voorwaarden waaraan PPS moet voldoen:

"PPS moet:

- *gericht zijn op het bereiken van synergie of meerwaarde;*
- *zowel maatschappelijke als bedrijfseconomische belangen dienen;*
- *de eigen identiteit van actoren en hun identificatie met de eigen doelstellingen en verantwoordelijkheid in stand houden;*
- *zorgen voor een verdeling van de opbrengsten in overeenstemming met de inbreng van middelen en de risicoaanvaarding door elk der actoren."*

(Bult-Spiering e.a., 2005, p. 18)

Deze opsomming van elementen en voorwaarden wordt door Wolting samengevat in de volgende definitie: “PPS is een samenwerkingsverband waarbij publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling” (Wolting, 2006, p. 14). In dit onderzoek wordt deze definitie van PPS gehanteerd.

Een Joint Venture bij stedelijke gebiedsontwikkeling is een PPS in de vorm van een alliantie. In het Handboek Strategische Allianties beschrijven Duysters e.a. de Joint Venture als een “strategische alliantie”, waaraan zij de volgende kenmerken toeschrijven: “allianties zijn:

- *vrijwillige, evolutionaire en flexibele organisatievormen;*
- *tussen twee of meer organisaties;*
- *om zowel gezamenlijke als individuele doelstellingen te verwezenlijken;*
- *waarbij producten, diensten, en technologieën worden uitgewisseld, gedeeld, of gezamenlijk ontwikkeld;*
- *met het behoud van eigen identiteit.”*

(Duysters e.a., 2002, p. 9)

Bij een PPS in de vorm van een Joint Venture richten de gemeente en één of meer private partijen gezamenlijk een onderneming op. Deze onderneming voert de stedelijke gebiedsontwikkeling uit. Doordat zowel de gemeente als de marktpartij participeren in de opgerichte entiteit, worden taken, die bij traditionele uitvoeringsmodellen strikt gescheiden zijn, gedeeld alsmede de risico's ten aanzien van verwerving, bouw- en woonrijp maken en marktrisico's (Wolting, 2006, p. 127).

Vanuit de definitie van PPS en de kenmerken van een strategische alliantie kan de Joint Venture worden omschreven als:

een Publiek Private Samenwerking in de vorm van een gezamenlijk opgerichte private onderneming waarin publieke en private partijen, met behoud van eigen identiteit, zowel gezamenlijke als individuele doelstellingen realiseren.

In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de kenmerken van de Joint Venture en hoe zich de Joint Venture verhoudt ten opzichte van de traditionele uitvoeringsmodellen.

2.3. Joint Venture versus traditioneel

In de inleiding van dit rapport is de veranderende rol van de overheid en private partijen beschreven, alsmede de opkomst van PPS bij de uitvoering van stedelijke gebiedsontwikkeling. In paragraaf 2.2 zijn de verschillende uitvoeringsmodellen kort toegelicht. In deze paragraaf wordt onderzoeksvraag 3 beantwoord: *Hoe verhoudt de Joint Venture zich tot de traditionele uitvoeringsmodellen?* Om deze onderzoeksvraag te beantwoorden, worden hierna eerst de kenmerken van de Joint Venture beschreven. Vervolgens wordt ingegaan op de relatieve voordelen van de Joint Venture ten opzichte van traditionele uitvoering. Daarna wordt beschreven tegen welk uitvoeringsmodel de Joint Venture moet worden afgewogen en de voorwaarden die zijn verbonden aan een Joint Venture.

2.3.1. Kenmerken Joint Venture

Zoals in paragraaf 2.2.3 is aangegeven, wordt bij een Joint Venture door de gemeente en één of meer private partijen gezamenlijk een onderneming opgericht, waarin zij beiden participeren. Deze

onderneming wordt ook wel een GrondExploitatieMaatschappij (GEM) genoemd³. De GEM is verantwoordelijk voor alle taken die bij traditionele uitvoeringsmodellen strikt gescheiden zijn. De GEM voert dus het gebiedsontwikkelingsproces uit: de planvorming, de verwerving van gronden, het bouwen woonrijp maken tot en met de uitgifte van gronden. De participerende gemeente en private partijen dragen risico naar rato van hun inbreng (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 10).

Tabel 1 verduidelijkt de verhouding tussen de Joint Venture en de andere uitvoeringsmodellen in het gebiedsontwikkelingsproces. De tabel laat zien wat de reikwijdte is van de verschillende modellen over de verschillende planfasen en hoe de taken en risico's zijn verdeeld. Voor een nader uitleg van de verschillende planfasen wordt verwezen naar 'Het gebiedsontwikkelingsproces' in paragraaf 1.2.

Tabel 1: Taak- en risicoverdeling in verschillende uitvoeringsmodellen (Wolting, 2006, p. 127)

		Taak- en risicoverdeling in het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces								
		Initiatiefase		Planvormingsfase			Realisatiefase			
		beleidsmatig	grondverwerving	definitie	ontwerp & haalbaarheid	voorbereiding	procedures ruimtelijke ordening	bouw- & woonrijp maken	vastgoed-ontwikkeling	
Publieke uitvoering	Traditioneel	o	o	o	o	o	o	o	o	m
	Bouwclaim	o	m	o	o	o/m	o	o	o	m
PPS	Joint Venture	o	o/m	o/m	o/m	o/m	o	o/m	o	m
Private Uitvoering	Concessie	o	o/m	o/m	o/m	m	o	m	m	m
	Zelfrealisatie	o	m	m	m	m	o	m	m	m

o = overheid m = markt

2.3.2. Voordelen Joint Venture

In de vorige paragraaf zijn de kenmerken van de Joint Venture beschreven. Tevens is de taak- en risicoverdeling weergegeven van de verschillende uitvoeringsmodellen. In deze paragraaf wordt ingegaan op de voordelen van de Joint Venture ten opzichte van de traditionele uitvoeringsmodellen.

De voordelen van een Joint Venture worden in de literatuur verschillend gecategoriseerd. Een categorisering die het Kenniscentrum PPS hanteert is gebaseerd op meerwaarde: "een betere uitvoering, een beter project en een gunstiger risicoprofiel". Deze beoogde meerwaarde wordt gezocht in een relatief voordeel voor de publieke partij bij uitvoering door middel van een Joint Venture ten opzichte van traditionele uitvoering (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 13). Het Rijk hanteert een categorisering gebaseerd op "het realiseren van (beleids)doelen" en "het verbeteren van kostenefficiëntie" (Ministerie van Financiën, 2002, p. 36). Bult-Spiering hanteert een categorisering die is gebaseerd op inhoudelijke, financiële, procesmatige en externe meerwaarde. Dit sluit het beste aan op de categorisering van gemeentelijke doelen en is hieronder verder uitgewerkt.

³ In dit onderzoek wordt daar waar wordt verwezen naar een Joint Venture een samenwerking bedoeld die zich beperkt tot de grondexploitatiefase (zie ook hoofdstuk 1.4).

Inhoudelijk

Inbreng van kennis, creatieve ideeën en innovatieve oplossingen door private partijen leidt tot integrale planontwikkeling en planoptimalisatie. Dit kan leiden tot het creëren van duurzame oplossingen, verbetering van het ruimtegebruik, het toevoegen van kwaliteit en versterking van het imago van het gebied. Deze meerwaarde komt in een Joint Venture tot uiting indien meer inhoudelijke kwaliteit kan worden bereikt dan hetgeen via de publiekrechtelijke instrumenten voor traditionele uitvoering zoals het bestemmingsplan en de bouwvergunning kan worden afgedwongen (Bult-Spiering e.a., 2005, p. 131).

Financieel

Door het toepassen van financiële verevening in de grondexploitatie tussen de rendabele en onrendabele projecten binnen de gehele gebiedsontwikkeling, kan de opbrengstpotentie van winstgevende deelgebieden worden benut om onrendabele investeringen mogelijk te maken. Doordat alle projecten binnen de gehele gebiedsontwikkeling onder het bereik van de Joint Venture vallen, is verevening in een Joint Venture vanzelfsprekend (Bult-Spiering, 2003).

Procesmatig

Plannen die in een Joint Venture tot stand komen hebben direct draagvlak bij de betrokken actoren. In een traditionele uitvoering moet draagvlak voor de planvorming worden georganiseerd door inspraak op de plannen.

In een Joint Venture participeren gemeente en private partijen op basis van hun eigen rollen en specifieke kennis. Bij de gemeente ligt die vooral op het gebied van het scheppen van publiekrechtelijke kaders voor de realisatie. Private partijen zijn meer ervaren met een bedrijfsmatige aanpak. Door een gezamenlijke aanpak kan het beste uit beide werelden worden benut (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 13). "(...) door het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring en de afstemming van doelen en belangen, vindt samenwerking plaats op basis van wederzijdse kwaliteiten" (Bult-Spiering, 2003).

Risicospreiding kan leiden tot een gunstiger risicoprofiel. Een gunstiger risicoprofiel in de Joint Venture ten opzichte van een traditionele uitvoering kan worden gecreëerd doordat private partijen risicokapitaal en/of grondposities inbrengen die het risicoprofiel van de totale gebiedsontwikkeling verlagen. Doordat voor de stedelijke gebiedsontwikkeling een gezamenlijke onderneming wordt opgericht, worden alle risico's gedeeld. Dit wordt als een groot voordeel van de Joint Venture gezien. Het risicoprofiel van de Joint Venture kan verder worden verlaagd door een risicoverdeling af te spreken tussen de participerende partijen, al naar gelang de onderscheiden partijen de risico's beter kunnen managen (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 13).

Extern

Externe meerwaarde wordt behaald doordat in een Joint Venture afstemming plaats kan vinden tussen gemeente en private partijen ten aanzien van andere ontwikkelingen in de (directe) omgeving van het gebied. Deze afstemming is dan bijvoorbeeld gericht op fasering en segmentering van het programma, hetgeen onvoldoende tot z'n recht komt bij een publieke of private uitvoering (Bult-Spiering, 2003).

2.3.3. Referentiemodel

Om vast te stellen hoe een gemeente haar doelen kan bereiken dient zij te bepalen of een traditionele uitvoering voldoet of dat een vergaande samenwerking in een Joint Venture nodig is. Hiervoor dient zij een referentiemodel vast te stellen, het alternatieve uitvoeringsmodel voor de Joint Venture.

Het referentiemodel is afhankelijk van de verdeling van de grondposities in de betreffende stedelijke gebiedsontwikkeling. Wanneer de gemeente een substantiële grondpositie heeft, dienen de verwachte voor- en nadelen van een Joint Venture te worden afgewogen tegen de voor- en nadelen van een *publieke uitvoering* (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 8,12)

In het geval dat private partijen gronden in eigendom hebben, dient de Joint Venture te worden afgewogen tegen het traditionele model van *private uitvoering*. Echter aan deze afweging komt een gemeente niet toe, omdat zij de gronden niet in eigendom heeft.. Hierdoor is de gemeente niet in de positie om te kiezen. Private uitvoering komt voort uit het zogenaamde “zelfrealisatiebeginsel”. Dit houdt in dat het een private partij is toegestaan een nieuwe bestemming zelf uit te voeren (realiseren), als zij daartoe bereid en in staat is (Wolting, 2006, p. 61).

Het model van zuiver private uitvoering kan door de gemeente slechts als referentie worden gekozen wanneer de gemeente strategische grondposities bezit, waarvan de private partijen afhankelijk zijn bij de realisatie. Door deze afhankelijkheid kan de gemeente aansturen op een Joint Venture.

Wanneer zowel de gemeente als private partijen grondbezit hebben, bestaat het referentiemodel uit een *combinatie van private en publieke uitvoering* (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 12).

In dit onderzoek ligt de nadruk op de bijdrage van de Joint Venture aan de realisatie van gemeentelijke doelen. Om een vergelijking te maken ten opzichte van de traditionele ‘uitersten’ wordt de uitvoering van een stedelijke gebiedsontwikkeling door middel van een Joint Venture afgezet tegen een publieke en een private uitvoering.

2.3.4. Voorwaarden Joint Venture

Het aangaan van een Joint venture vraagt een andere benadering dan de traditionele uitvoeringsmodellen. De samenwerking die gepaard gaat met het oprichten van een gezamenlijke onderneming kent een aantal voorwaarden. Deze voorwaarden worden hierna toegelicht.

Voldoende schaal en complexiteit

Het aangaan van een Joint Venture vergt onderhandeling tussen gemeente en private partij(en) over de inhoud van de samenwerkingsovereenkomst. Daarnaast dient een onderneming te worden opgericht, operationeel gemaakt én gehouden. Dit brengt kosten met zich mee (in de literatuur aangeduid als “transactiekosten”) die vanuit de schaalgrootte en/of de complexiteit van de stedelijke gebiedsontwikkeling redelijkerwijs kunnen worden gerechtvaardigd (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 14).

Optimale mogelijkheden voor ruil en meerwaarde

Voor een optimale uitruil en benutting van voordelen van de Joint Venture dient de opgave integraal benaderd te worden. Daarnaast dient de PPS-partner in een vroeg stadium van de stedelijke gebiedsontwikkeling te worden betrokken, zodat eventuele kennis, creativiteit en innovatiekracht daadwerkelijk kan worden benut en de Joint Venture over meerdere procesfasen voordelen kan bieden (Bult-Spiering e.a., 2005, p. 136).

Ruimte voor actoren

Private en publieke actoren hebben verschillende doelstellingen. Respect voor elkaars belangen is nodig, omdat zowel private als publieke doelen dienen te worden verwezenlijkt. Een ingestelde projectorganisatie met gemandateerde vertegenwoordigers van beide partijen is hiervoor vereist (Bult-Spiering e.a., 2005, p. 136).

Sociologische voorwaarden

Actoren dienen zich bewust te zijn van hun onderlinge afhankelijkheid én bereidheid tonen tot samenwerking. Daarvoor dient de wederzijdse deskundigheid op verschillende vakgebieden te

worden erkend en gerespecteerd. Daarnaast dient een positieve houding en verwachting te bestaan ten opzichte van elkaars doelen, uitgangspunten, belangen, inbreng etc. Bovendien moet een positieve verwachting bestaan ten aanzien van de (effecten van de) samenwerking (Bult-Spiering e.a., 2005, p. 136).

Vertrouwen

Samenwerking in een PPS zoals de Joint Venture is mensenwerk, waardoor vertrouwen, respect, flexibiliteit en lef nodig is en versterkt kan worden door het bemensen van de projectorganisatie met terzake deskundige medewerkers, die tevens zorgdragen voor continuïteit (Bult-Spiering e.a., 2005, p. 137).

Financiële voorwaarden

Om gezamenlijk een Joint Venture op te richten dienen zowel publieke als private partijen voldoende middelen tot hun beschikking te hebben. Ten eerste brengt het tot stand brengen van een Joint Venture hoge transactiekosten met zich mee, daarnaast is financiële draagkracht nodig om risico's te kunnen dragen en in te kunnen spelen op gewijzigde (markt)omstandigheden (Snijders Tachet, 2007, p. 4-6).

2.4. Instrumentarium

Deze paragraaf geeft antwoord op onderzoeksvraag 4: *Welke instrumenten zijn relevant bij de uitvoering van het stedelijke gebiedsontwikkelingsproces?* Inzicht in dit instrumentarium is nodig om vast te stellen of met de inzet daarvan bepaalde doelen kunnen worden bereikt en hoe zich dat verhoudt tot uitvoering van een stedelijke gebiedsontwikkeling door middel van een Joint Venture. De in de beleidswetenschap meest gehanteerde indeling ten aanzien van het gebruik van instrumenten is de indeling in juridische, economische en communicatieve instrumenten. Aan de hand van deze indeling worden de instrumenten hieronder kort omschreven.

2.4.1. Juridische instrumenten

Het publiekrechtelijke instrumentarium bestaat uit kaderstellende instrumenten in de vorm van een bestemmingsplan, projectbesluit en het exploitatieplan. Ter uitvoering van het bestemmingsplan of het projectbesluit heeft de gemeente publiekrechtelijke instrumenten om gronden te verwerven, kosten te verhalen en verevening toe te passen tussen deelgebieden. Achtereenvolgens worden deze instrumenten nader toegelicht.

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is één van de belangrijkste publiekrechtelijke (sturings)instrumenten voor een gemeente. Het bestemmingsplan wordt door de gemeente vastgesteld en het regelt de ruimtelijke inrichting en stelt regels vast ten aanzien van het gebruik. Zo kunnen regels worden gesteld voor het gebruik van de grond en de te bouwen opstallen. Ook kunnen percentages worden voorgeschreven ten aanzien van de beoogde woningbouwcategorieën (Van Buuren e.a., 2002, p. 11).

Locatie-eisen

Bij het vaststellen van een bestemmingsplan kan de gemeente een exploitatieplan vaststellen, waarin locatie-eisen zijn opgenomen. Deze locatie-eisen zien toe op de inrichting van de openbare ruimte, de nutsvoorzieningen en het bouwrijp maken. Verder kunnen in het exploitatieplan bepalingen worden opgenomen over de fasering van de uitvoering en de koppeling van bepaalde onderdelen. Zo kan bepaald worden in welk jaar een bepaald bouwplan uitgevoerd mag worden, of dat een bouwplan niet mag aanvangen voordat een bepaalde voorziening is aangelegd. Een exploitatieplan mag ook regels

bevatten over drie woningbouwcategorieën, die in het Besluit ruimtelijke ordening zijn aangewezen: sociale huurwoningen, sociale koopwoningen en particulier opdrachtgeverschap (Van den Brandt e.a., 2008, p. 23-24).

Bouwvergunning

Via de bouwvergunning wordt gestuurd op gebouwniveau. Via het verlenen van een bouwvergunning wordt geregeld dat er wordt gebouwd overeenkomstig het bestemmingsplan, dat het bouwwerk voldoet aan de technische eisen (neergelegd in het bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening) en dat het bouwwerk past binnen de redelijke eisen van welstand (Van Buuren e.a., 2002, p. 185).

Wet Voorkeursrecht Gemeenten

Om gronden en ander vastgoed te verwerven kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen op gronden en gebouwen waar zij ontwikkeling beoogt. Door middel van het gevestigde voorkeursrecht dient een eigenaar in het gebied bij voorgenomen verkoop het perceel als eerste aan de gemeente aan te bieden. Op deze wijze wordt speculatie met eigendommen voorkomen, versterkt de gemeente haar positie op de onroerendgoedmarkt en heeft de gemeente de regie bij het verwezenlijken van ruimtelijke ontwikkelingen (De Wolff e.a. 2000, p. 103-107).

Onteigening

Het vestigen van een voorkeursrecht is een passief verwervingsinstrument dat uitgaat van minnelijke verwerving. Onteigening dient als stok achter de deur om al het vastgoed binnen een gebied te kunnen verwerven om de uitvoering zeker te stellen. Op basis van een vastgesteld bestemmingsplan wordt een onteigeningsplan vastgesteld dat ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de Kroon. Het zogenaamde Kroonbesluit tot onteigening en een onherroepelijk bestemmingsplan gelden als voorwaarden om te onteigenen (Van Buuren e.a., 2002, p. 113-120).

2.4.2. Economische instrumenten

Om gebiedsbrede investeringen te dekken en een integrale ontwikkeling te waarborgen, biedt de per 1 juli 2008 in werking getreden nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) een aantal instrumenten. De instrumenten voortvloeiend uit de Wro bestaan uit: het verhaal van kosten op zelfrealisatoren en het stellen van zogenaamde 'locatie-eisen'. Een ander economisch instrument dat de gemeente in kan zetten is het subsidiëren van ontwikkelingen en het plegen van diepte-investeringen. Deze instrumenten worden hierna kort toegelicht.

Kostenverhaal

Indien de verschillende eigenaren in het gebied een eventueel gewijzigde bestemming zelf willen realiseren is actieve verwerving niet altijd mogelijk. In die gevallen zal een gemeente kosten moeten maken om de realisatie mogelijk te maken. Dit betreffen dan kosten voor bijvoorbeeld de inzet van het ambtelijk apparaat voor het wijzigen van het bestemmingsplan en kosten die de gemeente maakt voor gebiedsbrede investeringen. Om deze kosten te dekken en een integrale ontwikkeling te waarborgen wordt het instrument voor kostenverhaal ingezet op grond van de Wro. Deze wet biedt gemeenten een adequaat instrument voor het verhalen van kosten op private partijen die zelf een nieuwe bestemming willen realiseren (Van den Brandt e.a., 2008).

Verevening tussen deelgebieden

Door verlieslatende deelgebieden te verevenen met winstgevende deelgebieden kan een stedelijke gebiedsontwikkeling als geheel mogelijk worden gemaakt. De Wro biedt de mogelijkheid tot het

vaststellen van een 'structuurvisie'. Deze planologische figuur maakt het mogelijk financieel te verevenen tussen deelgebieden (Van den Brandt e.a., 2008, p. 153).

Subsidies & diepte-investeringen

Subsidies kunnen worden verstrekt in de vorm van een financiële bijdrage voor onrendabele investeringen in de stedelijke gebiedsontwikkeling. Deze onrendabele investeringen kunnen bijvoorbeeld dienen ter bevordering van de realisatie van voldoende ruimtelijke kwaliteit, zoals bijvoorbeeld gebouwde parkeergarages in plaats van parkeren op het maaiveld.

Een andere manier van subsidiëring is het doen van diepte-investeringen met het oog op (maatschappelijk) rendement op termijn (zie ook par. 2.1.4).

2.4.3. Communicatie als instrument

Communicatie wordt ingezet om de realisatie van plannen te bevorderen. Communicatie moet in balans zijn met de andere hiervoor genoemde instrumenten zodat het in alle fasen van het gebiedsontwikkelingsproces toegevoegde waarde kan hebben.

In de initiatiefase is communicatie nodig om ideeën te vergaren van bewoners en bedrijven uit het gebied en om draagvlak te krijgen voor de beoogde ontwikkeling.

In de planvormingsfase worden plannen gemaakt en op haalbaarheid getoetst. In deze fase wordt communicatie ingezet om inspraak te bieden aan belanghebbenden. Inspraak op de plannen kan resulteren in aanpassing van plannen, waardoor bezwaar- en beroepsprocedures in de realisatiefase worden voorkomen.

In de realisatiefase wordt communicatie ingezet als marketinginstrument voor de nieuwe woningen en bedrijfsruimten. De realisatiefase gaat ook vaak gepaard met veel ongemakken zoals bouwverkeer en geluidsoverlast. Communicatie dient daarom tevens om draagvlak in deze fase te behouden (Hoppenbrouwers, 2008, p. 16).

2.4.4. Toepassing instrumentarium

Afhankelijk van de wijze van uitvoering (publiek, privaot of in een Joint Venture) wordt een mix van instrumenten ingezet. Daarbij dient te worden opgemerkt dat de instrumenten zoals hiervoor toegelicht bij het aangaan van een Joint Venture in sommige gevallen blijven bestaan. Een stedelijke gebiedsontwikkeling kan immers niet worden uitgevoerd zonder bestemmingsplan en bouwvergunningen. Ook in samenwerking met een private partij kan de gemeente er nog voor kiezen diepte-investeringen te doen of subsidies te verstrekken. Communicatieve instrumenten worden toegepast in alle uitvoeringsmodellen, temeer omdat een groot deel van de communicatie zoals inspraak op plannen en bezwaar- en beroepsprocedures behoren tot de wettelijke publieke taak van de gemeente.

Tabel 2 biedt een overzicht van de verschillende instrumenten en bij welke uitvoeringsmethoden de instrumenten (kunnen) worden ingezet. Opvallend is dat er een scheiding kan worden geconstateerd ten aanzien van het gebruik van instrumenten.

Voor een publieke uitvoering is de inzet van het instrumentarium voor grondverwerving veelal noodzakelijk, in tegenstelling tot uitvoering in een Joint Venture of private uitvoering.

De instrumenten voor het stellen van locatie-eisen, kostenverhaal en verevening worden bij een private uitvoering toegepast en niet bij een publieke uitvoering en een Joint Venture. Bij een publieke exploitatie zijn deze instrumenten niet nodig, aangezien de gemeente zelf haar voorwaarden bepaalt en kosten verhaalt doordat zij bouwrijpe grond uitgeeft. In een Joint Venture zullen over deze aspecten afspraken worden gemaakt.

Tabel 2: Matrix toegepaste instrumenten bij verschillende uitvoeringsmethoden

Instrumenten	Uitvoeringsmodellen grondexploitatie		
	Publieke uitvoering	Joint Venture	Private uitvoering
Juridische instrumenten			
Bestemmingsplan	X	X	X
Locatie-eisen	-	-	X
Bouwvergunning	X	X	X
WVG	X	-	-
Onteigening	X	-	-
Economische instrumenten			
Kostenverhaal	-	-	X
Verevening	-	-	X
Subsidies & diepte-investeringen	X	X	-
Communicatieve instrumenten	X	X	X

Een scheiding tussen de uitvoeringsmodellen ten aanzien van het toepassen van instrumenten zal in de praktijk niet zo hard zijn als tabel 2 suggereert, doch in het algemeen kan worden gesteld dat indien een stedelijke gebiedsontwikkeling door middel van een Joint Venture wordt uitgevoerd, toepassing van een deel van het instrumentarium achterwege kan worden gelaten.

2.5. Conclusies theoretische verkenning

In deze paragraaf wordt een antwoord gegeven op onderzoeksvraag 5: *Wat is in theorie de bijdrage van de Joint Venture aan de realisatie van gemeentelijke doelen?*

Vanuit de kenmerken van de Joint Venture en de toepassing van het instrumentarium dat de gemeente tot haar beschikking heeft kan worden vastgesteld op welke wijze een Joint Venture in theorie kan bijdragen aan de realisatie van gemeentelijke doelen bij een stedelijke gebiedsontwikkeling.

Op basis van de theorie omtrent het referentiemodel wordt de bijdrage van de Joint Venture bepaald in relatie tot het van toepassing zijnde referentiemodel. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 5, wordt daarom telkens bepaald of het aangaan van een Joint Venture bijdraagt aan het bereiken van het specifieke gemeentelijke doel ten opzichte van het gebruik van het referentiemodel.

In de navolgende paragrafen wordt dit per gemeentelijk doel toegelicht. Ter afsluiting wordt in paragraaf 2.5.5 het geheel samengevat weergegeven in een tabel.

2.5.1. Ruimtelijke kwaliteit

1. Zorgen voor een complete wijk

Gezien de literatuur ten aanzien van de betreffende doelstelling en de kenmerken van een Joint Venture lijkt de Joint Venture ten opzichte van publieke uitvoering minder bij te dragen aan de realisatie van deze doelstelling. Functiemenging, dat vereist is voor een integrale stedelijke gebiedsontwikkeling, lijkt minder vanzelfsprekend tot stand te komen door privaat initiatief.

Om diezelfde reden zou mogen worden verondersteld dat ten opzichte van private uitvoering de Joint Venture wel kan bijdragen aan het realiseren van een complete wijk. Doordat de samenwerking tussen gemeente en private partij(en) in onderhandeling tot stand komt, kan de gemeente door aan te

sturen op een Joint Venture in plaats van een private uitvoering, haar doelen realiseren. Voorwaarde daarvoor is dat de gemeente onderhandelingspositie heeft, op basis van bijvoorbeeld een strategische grondpositie.

2. Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing

Stedenbouw behoort in principe tot het publieke domein, architectuur voornamelijk tot het private domein. Bij een Joint Venture wordt een creatieve en innovatieve inbreng van private partijen in het planproces verondersteld, waardoor wellicht vernieuwende oplossingen worden gevonden voor een goede ruimtelijke inpassing. Dit kan in theorie ook kansen bieden voor verhoging van de architectonische kwaliteit, voor zover stedenbouw daarvoor randvoorwaardelijk is.

Daarom mag worden verwacht dat de Joint Venture ten opzichte van een geheel publieke uitvoering meer bijdraagt aan het realiseren van deze doelen dan ten opzichte van een geheel private uitvoering. Voorwaarde voor het realiseren van doelen ten aanzien van architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing is, dat private partijen vroeg door de gemeente in het planproces worden betrokken, zodat er nog ruimte is voor inbreng.

3. Kwaliteit van de openbare ruimte

Vanuit het kenmerk van de openbare ruimte als publiek goed, mag verwacht worden dat investeringen daarin door een Joint Venture vanuit de private partij als een punt van onderhandeling wordt ingezet. Wanneer verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte niet resulteert in direct rendement op het te realiseren vastgoed, mag worden verwacht dat private partijen niet bereid zullen zijn te investeren. Om die reden mag worden verwacht dat een Joint Venture minder zal bijdragen aan het realiseren van een hogere kwaliteit van de openbare ruimte dan een publieke uitvoering.

Daar waar een gemeente doelen heeft de openbare ruimte een extra impuls te geven en private partijen zich beroepen op zelfrealisatie, heeft de gemeente de mogelijkheid via kostenverhaal private partijen te laten meebetalen. Wanneer dit middel niet toereikend is, zou een Joint Venture bij kunnen dragen aan het realiseren van een extra kwaliteitsimpuls, mits de gemeente over een dusdanige onderhandelingspositie beschikt, dat samenwerking in de rede ligt.

4. Duurzaamheid

Wanneer doelen ten aanzien van duurzaamheid verder gaan dan hetgeen via het publiekrechtelijk instrumentarium (bestemmingsplan, bouwvergunning, kostenverhaal en locatie-eisen) kan worden afgedwongen, dan kan de Joint Venture ten opzichte van een geheel private uitvoering bijdragen aan de realisatie daarvan. Wanneer een gemeente beschikt over een adequate onderhandelingspositie, kan zij aansturen op een Joint Venture. Gezamenlijk overleg en onderhandeling over de inhoud van de plannen, alsmede de inbreng van kennis, creatieve ideeën en innovatieve oplossingen door private partijen, kan leiden tot integrale planontwikkeling en het creëren van duurzame oplossingen.

In een geheel publieke uitvoering bepaalt een gemeente zelf de hoogte van de “duurzaamheidslat” en de inzet van publieke middelen, waardoor een bijdrage van private partijen in een Joint Venture minimaal lijkt. Echter, in de planvormingsfase worden besluiten genomen die van invloed (kunnen) zijn op de realisatiefase, zoals het gebruik van alternatieve energiebronnen, inrichting van het openbare gebied, aanleg en aansluiting van verschillende vervoersmodaliteiten etc.. Daarom kan de inbreng van kennis en innovatieve ideeën door private partijen in deze fase bijdragen aan het realiseren van duurzaamheidsdoelstellingen. Deze kennis kan ook worden ingekocht, maar verwacht mag worden dat inbreng van private partijen in een Joint Venture effectiever zal zijn wanneer zij ook bij de uitvoering van deze oplossingen betrokken zijn.

2.5.2. Middelen / Financiën

1. Verevening

Door het toepassen van financiële verevening tussen de rendabele en onrendabele projecten binnen de gehele gebiedsontwikkeling, kan de opbrengstpotentie van winstgevende deelgebieden worden benut om onrendabele investeringen in andere deelgebieden te dekken.

Met het nieuwe instrumentarium in de Wet ruimtelijke ordening kunnen deze doelen bij private uitvoering worden bereikt, zij het dat de gemeente bij de toepassing daarvan gebonden is aan de beperkingen die deze wet met zich meebrengt. Ten opzichte van private uitvoering lijkt een positieve bijdrage van uitvoering door middel van een Joint Venture daarom pas aannemelijk wanneer een gemeente haar doelen hoger stelt dan zij via dit instrumentarium kan bereiken.

Bij een publieke uitvoering heeft de gemeente grondbezit en voert zij zelf de grondexploitatie uit, waardoor zij ook de regie voert op verevening. Daar vanuit gaande biedt de theorie geen aanknopingspunten om een positieve bijdrage van de Joint Venture te verwachten ten opzichte van een publieke uitvoering.

2. Kostenverhaal

Wat geldt voor doelen voor verevening, geldt ook voor kostenverhaal. Het nieuwe instrumentarium in de Wet ruimtelijke ordening biedt een gemeente uitgebreide mogelijkheden om bij private uitvoering kosten die zij moet maken te verhalen op de private partijen. Deze kosten zijn gemaximeerd door middel van in de wet vastgestelde criteria. Indien een gemeente haar doelen hoger stelt, kan de Joint Venture wellicht kansen bieden om in overleg en onderhandeling met private partijen deze doelen te realiseren.

Bij een publieke uitvoering verhaalt de gemeente haar kosten door middel van gronduitgifte, hetzelfde geldt voor de Joint Venture, waar ook de kosten worden verhaald via gronduitgifte. Daarom mag worden verondersteld dat de bijdrage van een Joint Venture aan dit doel ten opzichte van publieke uitvoering minimaal is.

3. Winst

Een gemeente kan zich een positief saldo op de grondexploitatie ten doel stellen. Bij een private uitvoering wordt eventuele winst op een grondexploitatie niet gedeeld met de gemeente. Vanuit die optiek zou van een Joint Venture waarin de gemeente participeert, een positieve bijdrage mogen worden verwacht aan de realisatie van een winstdoelstelling. Een gemeente zou deze doelstelling kunnen realiseren, bijvoorbeeld door inbreng van strategische grondposities in ruil voor participatie in een winstgevende grondexploitatie.

Wanneer de gebiedsontwikkeling geheel publiek kan worden uitgevoerd, zal de gemeente eventuele winst in de gebiedsontwikkeling niet hoeven delen. Participatie door de gemeente in een Joint Venture kan daarom ten opzichte van een geheel publieke uitvoering alleen extra bijdragen aan een winstdoelstelling wanneer een creatieve, innovatieve of bedrijfsmatige inbreng van private partijen leidt tot meer winst.

4. Diepte-investeringen

Ten opzichte van een publieke uitvoering, zal in een Joint Venture de mogelijkheid van de gemeente tot het doen van diepte-investeringen naar verwachting niet wijzigen. Vanuit de rendementsdoelstellingen van private partijen echter, mag redelijkerwijs niet worden verwacht dat zij onrendabel/verlieslatend investeren. Daarom zal het doen van diepte-investeringen bij een private

uitvoering minder snel worden gerealiseerd, dan wanneer de gebiedsontwikkeling wordt uitgevoerd door een Joint Venture, waarin de gemeente participeert.

2.5.3. Marktkwaliteit

1. Programmatische doelen

In de planvormingsfase komen programmatische doelen tot stand. Kenmerk van stedelijke gebiedsontwikkeling is dat de beschikbare ruimte beperkt is om aan alle ambities tegemoet te komen en al het programma een plek te geven. Uitvoering van de gebiedsontwikkeling door middel van een Joint Venture impliceert betrokkenheid van private partijen in het planvormingsproces. Verondersteld dat de kennis van private partijen leidt tot creatieve en innovatieve oplossingen om al het programma een plek te geven, zal de Joint Venture ten opzichte van een geheel publieke uitvoering kunnen bijdragen aan programmatische doelen. Bij de realisatie van het programma, zal van de Joint Venture ten opzichte van een publieke uitvoering minder voordeel mogen worden verwacht, omdat in beide uitvoeringsmodellen de gemeente (mee) kan sturen op dit doel.

De programmatische doelen worden vertaald naar een bestemmingsplan, maar zoals in de inleiding al aangegeven, faciliteert het bestemmingsplan de gebiedsontwikkeling en biedt het bestemmingsplan geen garantie voor uitvoering. Het integraal realiseren van programmatische doelen kan bij private uitvoering in de knel komen. Dit kan deels worden ondervangen door het stellen van locatie-eisen (op basis van de Wet ruimtelijke ordening), waarin een relatie wordt gelegd, c.q. een afhankelijkheid wordt gecreëerd, tussen de realisatie van verschillende programmaonderdelen. De bouw van woningen kan bijvoorbeeld afhankelijk worden gesteld van de realisatie van voorzieningen. Ook dit biedt echter geen garantie dat het bestemmingsplan wordt uitgevoerd. Daarom mag worden verwacht dat het (mee)sturen door een gemeente in een Joint Venture meer garanties biedt voor de realisatie van het beoogde programma, dan bij een private uitvoering.

2. Doelen ten aanzien van typologie en segmentatie

Van oudsher zijn private partijen de spelers met kennis van de markt. Vanuit deze marktkennis zijn zij in staat een product te ontwikkelen dat aansluit op de behoeften van de consument. Ten opzichte van publieke uitvoering mag daarom worden verwacht dat inbreng van private partijen in een Joint Venture bijdraagt aan inschatting van de marktpotentie voor het te realiseren programma. Dit kan leiden tot een dusdanige vertaling van het programma naar typologieën en segmenten, dat de marktpotentie ook ten volle wordt benut.

De bijdrage van de Joint Venture aan het realiseren van deze doelen ten opzichte van private uitvoering, is gelegen in het sturen door de gemeente op het bedienen van doelgroepen in een specifieke gebiedsontwikkeling en het voorkomen van concurrerende typologieën of segmenten met andere gebiedsontwikkelingen. Dit aspect wordt ook benoemd als de “externe meerwaarde” van een Joint Venture, zie daarvoor paragraaf 2.3.2.

2.5.4. Procesmatige doelen

1. Integrale ontwikkeling

Ten opzichte van een publieke uitvoering, zal een Joint Venture minder bijdragen aan dit doel, aangezien bij een geheel publieke uitvoering de integraliteit door de gemeente kan worden bewaakt. De literatuur biedt geen directe aanknopingspunten om te veronderstellen dat de Joint Venture de integrale ontwikkeling ten opzichte van publieke uitvoering stimuleert.

Het instrument waarmee een gemeente locatie-eisen kan stellen biedt de mogelijkheid om afhankelijkheden te creëren tussen de realisatie van verschillende programmaonderdelen. Dit

betreffen echter fysiek ruimtelijke ingrepen. De ontwikkeling van economische en sociale functies en de aandacht voor culturele aspecten, wordt daarin niet geregeld. Dit kan voor een gemeente aanleiding zijn private partijen die vertegenwoordigd zijn in het gebied, te betrekken bij het gebiedsontwikkelingsproces om de fasering van fysiek programma een gelijke tred te laten hebben met investeringen in andere sectoren. Dit biedt aanleiding aan te nemen dat ten opzichte van een geheel private uitvoering een Joint Venture kan bijdragen aan een integrale ontwikkeling.

2. Planning en fasering

De in paragraaf 2.3.2 omschreven "externe meerwaarde" van de Joint Venture manifesteert zich ook bij doelen ten aanzien van planning en fasering. Naast het voorkomen van concurrerende typologieën of segmenten, kan afstemming plaatsvinden over fasering van programma ten opzichte van concurrerende gebiedsontwikkelingen. Bovendien komen plannen in consensus tot stand, zodat er draagvlak is bij de actoren in het gebied. Deze bijdrage komt zowel tot uiting wanneer de Joint Venture wordt afgewogen tegen een private als tegen een publieke uitvoering.

Daarnaast kan een bedrijfsmatige aanpak waarin private en publieke partijen zich contractueel verbinden aan planning en fasering, een stedelijke gebiedsontwikkeling mogelijk versnellen ten opzichte van een uitsluitend publieke uitvoering, waar een bedrijfsmatige aanpak minder ontwikkeld is.

3. Risicobeheersing

Ten opzichte van een publieke uitvoering, waarbij de gemeente alle risico's draagt, kan participatie in een Joint Venture, waarin het risico wordt gedeeld met private partijen bijdragen aan deze doelstelling. Daarnaast biedt een Joint Venture wellicht mogelijkheden om een gunstiger risicoprofiel te bewerkstelligen doordat private partijen risicokapitaal en/of grondposities inbrengen die het risicoprofiel van de totale gebiedsontwikkeling verlagen. Tevens kunnen afspraken worden gemaakt over risicoverdeling tussen privaat en publiek, al naar gelang de onderscheiden partijen de risico's beter kunnen managen (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 13).

Bij een private uitvoering loopt de gemeente geen financiële risico's. In dat opzicht zou de gemeente bij het aangaan van een Joint Venture risico's naar zich toe halen. Vanuit die optiek zal een Joint Venture niet bijdragen aan dit gemeentelijke doel. Voor het beheersen van risico's met andere dan financiële gevolgen, zoals politieke risico's bij politiek gevoelige projecten, kan het (mee)sturen in een Joint Venture ten opzichte van private uitvoering wel voordelen bieden.

2.5.5. Samenvatting

In de vorige paragrafen zijn op basis van de theoretische verkenning conclusies getrokken met betrekking tot de mogelijke bijdrage van de Joint Venture aan het realiseren van gemeentelijke doelen. In deze paragraaf worden deze conclusies samengevat weergegeven in tabel 3.

Tabel 3 laat zien of de Joint Venture in theorie bijdraagt aan het bereiken van de gemeentelijk doelen, gerelateerd aan de bijdrage van de referentiemodellen aan de gemeentelijke doelen. Het gaat hierbij dus telkens om een *relatieve verhouding* van de bijdrage van de Joint Venture aan het realiseren van het specifieke gemeentelijke doel ten opzichte van het referentiemodel.

Tabel 3: Matrix uitvoeringsmodellen ter realisatie van gemeentelijke doelen

Gemeentelijke doelen	Bijdrage Joint Venture aan gemeentelijke doelen t.o.v. referentiemodel			
	Referentiemodel Publieke uitvoering		Referentiemodel Private uitvoering	
Ruimtelijke kwaliteit				
Complete wijk / functiemenging	+	☹️	😊	-
Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing	0	😊	😊	+
Kwaliteit openbare ruimte	+	☹️	😊	0
Duurzaamheid	+	😊	😊	0
Middelen / Financiën				
Verevening	+	😊	😊	+
Kostenverhaal	+	😊	😊	+
Winst	+	😊	😊	-
Diepte-investeringen	+	😊	😊	-
Marktkwaliteit				
Programmatistische doelen	+	😊	😊	0
Typologieën & segmentatie	0	😊	😊	+
Proces				
Integrale ontwikkeling	+	😊	😊	0
Planning & fasering	+	😊	😊	0
Risicobeheersing	-	😊	😊	+

Verklaring gebruikte tekens

- +** Van het referentiemodel mag een positieve bijdrage aan het gemeentelijke doel worden verwacht.
- Van het referentiemodel mag een negatieve bijdrage aan het gemeentelijke doel worden verwacht.
- 0** Van het referentiemodel mag een positieve noch negatieve bijdrage aan het gemeentelijke doel worden verwacht.
- 😊 Van de Joint Venture mag ten opzichte van referentiemodel een positieve bijdrage aan het gemeentelijke doel worden verwacht.
- ☹️ Van de Joint Venture mag ten opzichte van referentiemodel een negatieve bijdrage aan het gemeentelijke doel worden verwacht.
- 😐 Van de Joint Venture mag ten opzichte van referentiemodel een positieve noch negatieve bijdrage aan het gemeentelijke doel worden verwacht.

3. Cases

Het onderzoeksobject is het uitvoeringsmodel, de Joint Venture, en de vraag hoe dit uitvoeringsmodel kan bijdragen aan de doelen die door de gemeente worden nagestreefd. De casestudies zijn erop gericht om antwoord te geven op onderzoeksvraag 6: *Blijkt het gebruik van de Joint Venture in de praktijk bij te dragen aan de realisatie van gemeentelijke doelen?*

De casestudies worden gevolgd door de synthese in hoofdstuk 4, waar de resultaten van de casestudies worden vergeleken met het theoretisch kader, om te toetsen of de praktijk aanleiding geeft de theorie te nuanceren.

3.1. Inleiding

Een casestudie leent zich goed voor een praktijkgericht project, het biedt de mogelijkheid om een *integraal* beeld te krijgen van het onderzoeksobject. Een nadeel van deze onderzoeksstrategie is dat een beperkt aantal praktijksituaties wordt onderzocht en dat uitspraken daarom minder generalistisch zijn en erg afhankelijk van projectspecifieke kenmerken, ook wel omschreven als de beperkte *externe* geldigheid (Verschuren en Doorewaard, 2007, p. 190-191).

3.1.1. Ontsluiting gegevens

Gegevens over de cases zijn te ontsluiten via de projectgegevens bij de betreffende gemeente. Deze bestaan uit besluitvormings- en evaluatiedocumenten. Het voordeel van het gebruik van documenten is dat snel objectieve informatie kan worden verkregen, echter niet alle gemeenten stellen informatie over het tot stand komen van een Joint Venture even gemakkelijk beschikbaar. Bovendien is niet alleen het tot stand komen van het uitvoeringsmodel relevant, maar juist ook de ervaring die de betreffende gemeente ermee heeft, met name in vergelijking met de meer traditionele uitvoeringsmodellen. Daarom zijn voor de casestudies personen geïnterviewd, die direct betrokken waren bij de betreffende gebiedsontwikkeling. De interviews zijn gestructureerd opgezet, dat wil zeggen dat aan alle respondenten van tevoren een inleiding op het onderzoeksonderwerp is toegezonden, alsmede een vragenlijst.

3.1.2. Beperkingen casestudies

Naast het hiervoor omschreven nadeel dat onderzoek door middel van casestudies de externe geldigheid onder druk zet, dient bij het lezen van deze casestudies een aantal beperkingen in acht te worden genomen.

Beperkt aantal cases

Praktijkonderzoek door middel van het doen van casestudies heeft als praktisch nadeel dat het een tijdrovende bezigheid is. Aangezien het onderzoek een vaste einddatum kent, is daarom voor dit onderzoek het aantal cases beperkt. Niet alle in Nederland bekende Joint Ventures kunnen worden onderzocht, daarom is een selectie gemaakt. Zoals in de inleiding van dit rapport al is aangegeven, ligt de focus in dit onderzoek op stedelijke gebiedsontwikkeling in uitleggebieden, de zogenaamde VINEX-gebieden. Binnen deze gebieden is een keuze gemaakt. Er is een drietal gebiedsontwikkelingen onderzocht, waar de Joint Venture wordt toegepast, alsmede één publieke en één private uitvoering.

Beperkt aantal respondenten

Gezien de tijdsdruk is het aantal mogelijke interviews beperkt. De nadruk in dit onderzoek ligt op de Joint Venture, daarom is voor de cases waar de Joint Venture wordt toegepast gekozen voor twee

interviews per case, waarbij personen zijn gekozen met een verschillende rol in de Joint Venture. Voor de case in publieke uitvoering zijn eveneens twee personen geïnterviewd, bij de private uitvoering is één persoon geïnterviewd.

Objectiviteit geïnterviewden

Het gebruik van het interview als ontsluitingsmiddel voor gegevens brengt het risico met zich mee dat geïnterviewden strategisch gewenste antwoorden geven. Aangezien meerdere cases worden onderzocht, wordt het risico dat dit de uitkomsten beïnvloedt beperkt. Echter, niet uitgesloten kan worden dat de positie van de geïnterviewden en de verbondenheid met de gebiedsontwikkeling waaraan zij werken tot gevolg heeft dat antwoorden worden 'gekleurd'.

3.1.3. Selectiecriteria cases

Bij de selectie van cases zijn de volgende criteria gehanteerd.

1. Gebiedsontwikkeling in uitleggebieden, gericht op woningbouw

Zoals al beschreven in de inleiding spitst dit onderzoek zich toe op gebiedsontwikkeling in uitleggebieden. Deze grootschalige gebiedsontwikkelingen zijn op verschillende wijzen tot stand gekomen. Om ten aanzien van het type gebied en de toepassing van de Joint Venture conclusies te trekken worden cases geselecteerd die qua functies vergelijkbaar zijn. Daarom wordt gekozen voor uitleggebieden gericht op woningbouw.

2. Gebiedsontwikkeling in de realisatiefase

Om te beoordelen of de Joint Venture werkelijk heeft bijgedragen bij het realiseren van gemeentelijke doelen, dient de gebiedsontwikkeling in de realisatiefase te verkeren of al te zijn afgerond.

3. Voldoende onderzoeksmateriaal

Omdat naar verwachting niet door alle gemeenten in alle stedelijke gebiedsontwikkelingen dezelfde doelen zullen worden gesteld en de Joint Venture ook per case op een andere manier voordelen kan bieden, worden meerdere cases onderzocht. Hiermee wordt beoogd voldoende onderzoeksmateriaal te krijgen om antwoord te geven op de onderzoeksvraag.

4. Uitvoering Joint Venture en traditionele uitvoering

Dit onderzoek richt zich op de vraag of de Joint Venture bijdraagt aan het realiseren van gemeentelijke doelen. Daarom worden cases onderzocht die in Joint Venture zijn uitgevoerd. De voordelen van een Joint Venture worden afgewogen tegen traditionele vormen van uitvoering (publieke of private grondexploitatie). Om beter zicht te krijgen op het realiseren van gemeentelijke doelen op traditionele wijze (met inzet van de traditionele sturingsinstrumenten), worden ook twee cases onderzocht waarbij de gebiedsontwikkeling respectievelijk geheel publiek en geheel privaat is uitgevoerd.

3.1.4. Geselecteerde cases

Op basis van de hiervoor omschreven criteria zijn vijf cases geselecteerd. Voor drie van deze vijf is ten behoeve van de uitvoering van de gebiedsontwikkeling een Joint Venture opgericht. De andere twee zijn op traditionele wijze uitgevoerd. Het betreffen allemaal gebiedsontwikkelingen op zogenaamde VINEX-locaties, waar het programma bestaat uit (hoofdzakelijk) woningbouw en aanverwante functies. Alle cases verkeren in de realisatiefase. De onderzochte cases waar een Joint Venture is toegepast zijn: Wateringseveld in Den Haag, Vleuterweide in Utrecht en Vathorst in Amersfoort. Voor de cases die op traditionele wijze zijn uitgevoerd zijn respectievelijk Hoogh Teijlingen in Teijlingen (voorheen Voorhout) als geheel private uitvoering en Stadshagen in Zwolle als geheel publieke uitvoering geselecteerd. In de hierna volgende paragrafen worden de cases nader omschreven en worden de resultaten van de casestudie weergegeven.



3.2. Wateringseveld, Den Haag

Wateringseveld betreft een locatie ingeklemd tussen Den Haag Zuidwest, gemeente Wateringen en gemeente Rijswijk. Het plangebied omvat circa 260 hectare. In 1994 is door de gemeente Den Haag en Bouwfonds een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor de ontwikkeling van het gebied. Op basis hiervan is een Joint Venture opgericht, genaamd Ontwikkelingscombinatie Wateringseveld, afgekort: OCWV (Ontwikkelingscombinatie Wateringseveld c.v., 1997, p.1).

De gemeente en Bouwfonds participeren beiden voor 50% in de Joint Venture, zowel voor wat betreft winst, risico als zeggenschap. De OCWV voert de volledige gebiedsontwikkeling uit, zij maakt kavels bouwrijp en zorgt voor uitgifte aan ontwikkelaars en corporaties. Ook zorgt de OCWV voor de aanleg en inrichting van de openbare ruimte, die nadien wordt opgeleverd aan de dienst Stadsbeheer van de gemeente Den Haag. Het totale programma voor Wateringseveld bestaat uit de bouw van 7.700 woningen, 5 basisscholen, winkelcentra, medische en welzijnsvoorzieningen, een bibliotheek, horeca en voorzieningen voor o.a. kinderopvang, verstandelijk gehandicapten en ouderen (DHV, 2008).

3.2.1. Uitgangspunten voor het aangaan van een Joint Venture

Voor de start van de ontwikkeling van Wateringseveld in het midden van de jaren '90, is overwogen de gebiedsontwikkeling geheel publiek uit te voeren. Met name binnen het grondbedrijf van de gemeente heerste destijds een zekere behoudendheid ten aanzien van het betrekken van private partijen.

Aan het besluit om met Bouwfonds Nederlandse Gemeenten een samenwerking te zoeken lagen diverse overwegingen ten grondslag:

1. Wateringseveld is in 96/97 van start gegaan en in die jaren was de gemeente Den Haag zogenaamd art. 12 gemeente, wat inhoudt dat de gemeente vanwege haar slechte financiële situatie onder curatele was gesteld van het Rijk. Gevolg hiervan was dat de gemeente voor grotere uitgaven toestemming moest vragen van het Rijk. Hierdoor kon zij niet de risico's lopen van een grootschalige gebiedsontwikkeling.
2. Bij aanvang van deze grootschalige gebiedsontwikkeling werden de risico's door de gemeente als zeer hoog ingeschat, als gevolg van gebrek aan kennis bij de gemeente over grootschalige gebiedsontwikkelingen en een woningmarkt die een productie van 9.000 woningen (met de marktkennis van toen) niet aankon.
3. Bouwfonds was een partij die het vertrouwen kreeg van een relatief behouden grondbedrijf, dat in principe weinig vertrouwen had in private partijen.
4. Den Haag had destijds een Wethouder (Noordanus) die uit was op een andere koers, gericht op samenwerking met een private partij om het concept van PPS uit te testen op een concrete gebiedsontwikkeling.
5. De gemeente wilde zich voorafgaand aan de politieke besluitvorming niet begeven op de grondmarkt om te voorkomen dat de prijzen voor ruwe bouwgrond in Wateringseveld werden opgedreven. Daarom is aan Bouwfonds verzocht grondposities in te nemen, onder een "gentlemens agreement" dat de gemeente na politieke besluitvorming over de ontwikkeling van Wateringseveld de gebiedsontwikkeling samen met Bouwfonds zou uitvoeren.

Naast deze factoren gaf ook het politieke klimaat destijds bij aanvang van de VINEX-opgave, om grote woningaantallen in korte tijd te realiseren, aanleiding een marktpartij te betrekken. Uitvoering van stedelijke gebiedsontwikkelingen door middel van een Joint Venture was destijds nog niet gedaan in Den Haag, het was dus nog geen beproefd model. Dat de samenwerking met Bouwfonds vorm zou krijgen was wel redelijk zeker, de wijze waarop moest nog worden uitgekristalliseerd.

3.2.2. Doelen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit

Zorgen voor een complete wijk / functiemenging

Voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling is ten doel gesteld een winkelcentrum te realiseren. Door politieke druk vanuit buurgemeenten is van een groot winkelcentrum afgezien en werd ingezet op twee kleinere winkelcentra. Deze zijn gerealiseerd, waarmee de buurt kan worden bediend, maar waardoor er geen concurrentie optreedt met de grotere winkelcentra in de buurgemeenten. In het Integraal Ontwikkelingsplan is het programma voor voorzieningen vastgelegd. Het voorzieningenniveau in Wateringseveld is goed. Er is een aantal scholen gerealiseerd, twee tramlijnen, sportvelden, kinderdagverblijven en twee winkelcentra. De Joint Venture blijkt bij de ontwikkeling en realisatie van functiemenging te hebben bijgedragen, doordat de Joint Venture verantwoordelijk is voor de gehele gebiedsontwikkeling. De Joint Venture zorgt ervoor dat alle functies tot hun recht komen, waarbij blijkt dat de sturing vanuit private partijen met name is gericht op functies die randvoorwaardelijk zijn voor de afzet van woningen, zoals kinderopvang en scholen.

Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing

Ten aanzien van stedenbouw en architectuur is vastgesteld dat Wateringseveld een 'Haagse' uitstraling moest krijgen, met Haagse trekjes, zoals de lange lanen, de hofjes, lanen met kastanjes waar de tram doorheen loopt, zodat het herkenning biedt met het Haagse. Er werd gekeken naar 'wat maakt Den Haag typisch anders dan andere gemeenten', hetgeen men terug wilde laten komen in stedenbouw en architectuur. Aan de stedenbouwkundigen die aan Wateringseveld werk(t)en is opdracht gegeven een echte Haagse wijk te tekenen. Deze wijk moest karakteristieken hebben uit de betere Haagse wijken, om midden- en hogere inkomensgroepen te binden aan Den Haag en een hogere kwaliteit te realiseren dan gebruikelijk in Den Haag Zuidwest.



Nu Wateringseveld grotendeels is gebouwd kan worden geconstateerd dat deze doelstelling is bereikt. De hofjes en de lange lanen zijn gerealiseerd, de Laan van Wateringseveld is daarvoor illustratief, de kwaliteit van de woningen is hoger dan gebruikelijk in Den Haag Zuidwest. Dat uit zich ook in het publiek dat wordt aangetrokken. De vele 2-onder-1-kap en vrijstaande woningen bieden een kwaliteit waarmee het beoogde segment (middeninkomens) goed wordt bediend. De invloed van de gemeentelijke stedenbouwkundigen is evident. Ten opzichte van de schetsen die horen bij het Integraal Ontwikkelplan uit 1997 is het stedenbouwkundig plan nauwelijks gewijzigd.

De bijdrage van de private partijen in de Joint Venture ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit is beperkt. Stedenbouw behoort niet tot de kerntaken van private ontwikkelaars. Private partijen zijn niet gericht op gebiedsontwikkeling, maar op het realiseren van vastgoed. Op het niveau van de woningen, waar de architectonische kwaliteit en ruimtelijke inpassing een grotere rol speelt blijkt wel de meerwaarde van de inbreng van private partijen.

“De opkomst van private partijen is feitelijk nog maar net gestart (...) tot op de dag van vandaag blijkt uit de afkomst van partijen, waar hun sterke kanten zitten.”

Kwaliteit van de openbare ruimte

Ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte heeft de samenwerking tussen de gemeente en Bouwfonds ertoe geleid dat een hogere kwaliteit is gerealiseerd dan wanneer de uitvoering van de gebiedsontwikkeling geheel in publieke handen was geweest. Dat heeft een aantal redenen. In Wateringsveld heeft men ervaren dat de PPS-partner hecht aan een goede openbare ruimte en er niet op aangekeken wil worden dat zij bezuinigt op de inrichting van de openbare ruimte. Daarbij komt dat een hogere kwaliteit van de buitenruimte uitstraalt op de gebouwde omgeving en daardoor de vastgoedwaarde positief beïnvloedt.

Ten aanzien van de infrastructuur kan worden geconstateerd dat hier de doelen niet geheel zijn bereikt. Bij de beleidsafdelingen van verkeer is in de jaren '90 gesteld dat de automobilist ruimte moet krijgen, maar niet te veel. Goed en betrouwbaar openbaar vervoer en goede fietsverbindingen moesten voorkomen dat de bewoner van Wateringsveld teveel gebruik zou maken van autovervoer.



Deze doelstelling wordt niet gehaald. Door het toenemende autogebruik is nu al congestie waar te nemen in de pieken van de ochtend- en avondspits. De verwachting is dat de congestie toe zal nemen naarmate de bouw van de laatste woningen vordert en wanneer het aangrenzende gebied, Erasmusveld, wordt ontwikkeld.

Doordat geen van de participerende partijen in de Joint Venture deze ontwikkeling heeft voorzien, kan de oorzaak hiervan niet enkel worden gezocht in het uitvoeringsmodel. Er zijn meerdere oorzaken denkbaar, waarvoor nader onderzoek nodig is.

Duurzaamheid

Ten aanzien van duurzaamheid zijn doelen gesteld gericht op diversiteit in mobiliteit en ecologische diversiteit. Dit is uitgewerkt in doelen met betrekking tot het beperken van autogebruik en het stimuleren van het gebruik van openbaar vervoer. Dit uitte zich in verdichting rondom de aansluitingen op openbaar vervoer. Daarnaast is ten doel gesteld om de kwaliteit van de woningen ten aanzien van isolatie boven de wettelijke normen uit te laten stijgen. Een ander aspect is het vele oppervlaktewater dat in het plangebied is gerealiseerd en bijdraagt aan de omgevingskwaliteit.

“In tijden van ‘slecht weer’ is het heel verleidelijk om (ten aanzien van gestelde doelen) water bij de wijn te doen. Een samenwerkingsovereenkomst weerhoudt partijen daarvan en biedt dan houvast.”

Deze doelen zijn ook gerealiseerd. De specifieke bijdrage van de Joint Venture daaraan is gelegen in de gemaakte afspraken daarover in de samenwerkingsovereenkomst. Partijen blijken elkaar aan deze afspraken te houden, waardoor de doelen gaandeweg de rit niet sneuvelen door het wisselen van de politieke wacht of uit kostenoverweging.

3.2.3. Doelen ten aanzien van middelen / financiën

Verevening tussen deelgebieden

Verevening was niet een doel om een Joint Venture aan te gaan. Uitgangspunt was dat het gebied als één exploitatie werd beschouwd. Voor de start van de verwerving was er een gebied met overwegend grasland en een gebied met overwegend glastuinbouw. Alle verworven gronden, zowel die van Bouwfonds als die van de gemeente, zijn in de Joint Venture ingebracht tegen verwervingsprijs, niet tegen een gemiddelde getaxeerde waarde. Hierdoor werd er verevend, gezien de grote verschillen in verwervingsprijzen en betaalde schadeloosstelling. Ook in Regio Haaglanden zijn de VINEX-gelden altijd bedoeld geweest voor de totale gebiedsexploitatie Wateringseveld.

Verevening tussen functies heeft plaatsgevonden, doordat sociale woningbouw een lagere grondwaarde genereert en leidt tot onrendabele toppen op parkeren. Hierdoor werd op sommige locaties verlies geleden. In dit verband blijkt een samenwerkingsovereenkomst waaraan partijen elkaar houden cruciaal.

Kostenverhaal

Kostenverhaal is onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en Bouwfonds. Hierin is een verplichting voor de gemeente opgenomen om eventuele zelfrealisatoren te laten bijdragen in de kosten. Daarvoor zou de gemeente dan een exploitatieovereenkomst moeten sluiten met zelfrealisatoren, op basis van artikel 42 van de Wet Ruimtelijke Ordening (oud). In vrijwel alle gevallen waar grondeigenaren tot zelfrealisatie wilden overgaan is overeenstemming bereikt over een bouwclaim. Hierbij werd de grond bij de Joint Venture ingebracht. Dit had vanuit financieel oogpunt als bijkomend voordeel dat de Joint Venture in staat bleek voordeliger aan te besteden dan de kleine partijen. Een andere reden was dat met deze constructie ook deze gronden onder centrale stedenbouwkundige regie van de Joint Venture kwamen.

Winst

De gemeente had geen winstdoelstellingen op Wateringseveld. Aanvankelijk kende Wateringseveld voorcalculatorisch een zwaar negatieve exploitatie, die sluitend is gemaakt door middel van een bijdrage uit het VINEX-grondkostenfonds Haaglanden. Vervolgens is de grondexploitatie door allerlei factoren licht positief geworden. Gestreefd werd naar een kostendekkende exploitatie. Dat wordt zoals het zich nu laat aanzien gehaald, momenteel bedraagt het saldo van de grondexploitatie circa € 11,- miljoen positief. Daarnaast zijn reserveringen gedaan voor tegenvallers. Ondanks de huidige economische teruggang wordt een positief saldo bij afsluiting van de grondexploitatie verwacht.

De inbreng van een private partij is vooral gelegen in de bedrijfsmatige aanpak en de inbreng van vaardigheden, kennis en creativiteit. Dit leidt tot goede aanbestedingsresultaten voor de inrichting van de openbare ruimte en hogere opbrengsten door het optimaliseren van plannen en verdichting toe te passen met behoud van kwaliteit.

Het blijkt echter dat de deelname in de grondexploitatie door private partners (per definitie) niet leidt tot een hogere winst. In Wateringseveld is gebleken dat de primaire doelstelling van private partijen is om winst te realiseren op de vastgoedontwikkeling, niet op de grondexploitatie. Doordat de private partij die participeert in de Joint Venture ook afnemer is van bouwrijpe grond, is zij gebaat bij lage uitgifteprijzen.

“Grondexploitaties in een Joint Venture kennen per definitie een ‘nul-sturing’.”

Het uitvoeringsmodel Joint Venture heeft in Wateringseveld daarom niet geleid tot een hogere winst op de grondexploitatie. Dat was ook niet het doel, maar de verhoudingen tussen participatie door de private partij in de grondexploitatie en participatie in de vastgoedontwikkeling geven aanleiding te veronderstellen dat een andere, meer evenwichtige verhouding tot een hogere winst op de grondexploitatie zou hebben geleid.

Plegen van diepte-investeringen

Het plegen van diepte-investeringen was geen doelstelling bij de start van de gebiedsontwikkeling. Voor het realiseren van gebouwde parkeervoorzieningen heeft de gemeente aan de ontwikkelingscombinatie een bijdrage van circa € 10,- miljoen betaald ter dekking van onrendabele toppen. Dit kan worden gezien als een diepte-investering. Deze investering leidt niet direct tot financieel rendement, maar het verwijderen van auto's uit het straatbeeld komt de ruimtelijke kwaliteit en daarmee de duurzaamheid en leefbaarheid van de wijk als geheel ten goede.

3.2.4. Doelen ten aanzien van marktkwaliteit

Beoogd programma

Het programma voor Wateringseveld bestond bij aanvang uit circa 8.000 woningen met bijbehorende voorzieningen. Het voorzieningenprogramma bestond onder ander uit winkelcentra, buurtcentra, scholen, sportvelden, en een reservering voor een mogelijk bovenwijkse voorziening, zoals een kerk of feestzalencomplex (Integraal Ontwikkelingsplan Wateringseveld, 1997, p.46). Ten aanzien van de realisatie van het programma wordt geen expliciete positieve of negatieve bijdrage aan de Joint Venture toegeschreven

Typologieën & segmentatie

Vanuit de gemeente zijn doelstellingen geformuleerd ten aanzien van dichtheid, stapelingspercentage en stedenbouwkundige uitgangspunten.

Deze doelstellingen komen bij de gemeente tot stand vanuit beleidsvoorkeuren. Op dit punt manifesteert zich het verschil tussen de gemeente en de private partij. Het blijkt in de praktijk dat in Wateringseveld de private partij meer kennis heeft van de woonvoorkeuren van de consument en daarmee een kennisvoorsprong heeft op de gemeente.



Met de private partij is vooraf afgesproken dat de stedenbouwkundige uitgangspunten van de gemeente leidend zijn bij de planuitwerking. Dat heeft geleid tot discussie in de Joint Venture omdat de private partij toch graag zoveel mogelijk marktconform bouwt. De sterke sturing door de private partij op marktconformiteit leidt tot typologieën die goed aansluiten bij de markt. Daarbij dient overigens te worden opgemerkt dat ook in andere uitvoeringsmodellen waarin de vastgoedontwikkeling van de grondexploitatie is gescheiden, het de private partij is die stuurt op architectuur en woningtypen.

Van het totale woningbouwprogramma was het doel om 30% te realiseren in het sociale segment. Binnen de marktoningen werd onderscheid gemaakt tussen middenduur en dure woningen. Dit onderscheid is in de loop der jaren verdwenen en feitelijk vallen nu alle woningen in het dure segment. Vanuit de gemeente noch vanuit de private partij is ooit geconstateerd dat de doelgroep voor middendure woningen in Wateringseveld niet (meer) wordt bediend. Dit

heeft tot gevolg dat vooral voor de middenklasse wordt gebouwd, waarmee tegemoet wordt gekomen aan de doelstelling om deze groep aan Den Haag te binden.

Achteraf kan niet gesteld worden dat de Joint Venture eraan heeft bijgedragen dat 30% in de sociale sector werd gerealiseerd, maar doordat er vooraf harde afspraken zijn gemaakt heeft de gemeente dit wel overeind kunnen houden. Ook blijkt het sturen op vooraf gestelde doelen ten aanzien van segmentatie niet een kwaliteit van deze Joint Venture. Wel draagt de Joint Venture bij aan het realiseren van typologieën die goed aansluiten op de markt vraag.

3.2.5. Doelen ten aanzien van het proces

Integrale ontwikkeling

De realisatie van Wateringseveld kan worden omschreven als een integrale ontwikkeling. Daaraan heeft de Joint Venture bijgedragen doordat de private partner bij de bouw van de woningen en voorzieningen en de aanleg van infrastructuur en openbare werken, op een goede wijze kennis en ervaring inbracht en door een centrale regie op alle programmaonderdelen.

“De uitvoering door middel van een Joint Venture betekent niet per definitie een meer integrale ontwikkeling, dan wanneer het een publieke uitvoering betreft. Daarbij geldt een sterke afhankelijkheid van wie de private partner is.”

Een centrale regie is niet inherent aan een PPS, maar wel dat er een centrale uitvoering en aansturing is vanuit het projectbureau. Dit projectbureau heeft autonomie, doordat het in feite ‘op afstand’ van de organisatie van de gemeente en de marktpartij is gezet. Wanneer de gebiedsontwikkeling door middel van een publieke uitvoering zou worden gerealiseerd, zou het projectbureau geen autonomie hebben. In dat geval was het projectbureau onderdeel geweest van de gemeentelijke organisatie. Een gemeentelijke organisatie is onderhevig aan de (politieke) waan van de dag. De autonomie van het projectbureau wordt dus mogelijk gemaakt door de Joint Venture.

Een tweede opvallend aspect van de autonomie van het projectbureau in het licht van integrale ontwikkeling is dat er geen discussie is over de begrenzing van taken. Een discussie die op afdelingsniveau van een gemeentelijke organisatie wel speelt. Het projectbureau is verantwoordelijk voor de gehele integrale ontwikkeling en realisatie en alles wat daar bij komt, zoals de communicatie met de buurt, het aansturen van aannemers, uitgifte van gronden, branchering van winkels, etc.

Een derde aspect van deze autonomie is dat een organisatie op afstand zich zaken kan permitteren die een gemeente te boven gaan. Illustratief daarvoor is de druk die vanuit het projectbureau is uitgeoefend voor een tweede tramlijn. Regio Haaglanden wilde daar van af zien toen bleek dat van de eerste lijn minder gebruik werd gemaakt dan was aangenomen en daardoor exploitatietekorten had. Door grote druk uit te oefenen op Haaglanden en door als Joint Venture ook financieel bij te dragen is de tweede tramlijn toch gerealiseerd.

Planning en fasering

In Wateringseveld was fasering geen op zich zelf staande gemeentelijke doelstelling. Bij de aanvang van deze gebiedsontwikkeling is voorgenomen in 2005 de realisatie af te ronden. Dit was geen harde datum, maar met de kennis van destijds een aanname die alleszins redelijk werd geacht. De fasering is uitgelopen, waarvoor als oorzaken de veranderde marktomstandigheden gedurende het ontwikkelingstraject, het kunstmatig creëren van schaarste en het gebrek aan een bouwplicht bij de afnemers van de gronden worden genoemd.

Vooraf uit dit laatste aspect kan worden afgeleid dat op fasering wel gestuurd kan worden, hetgeen niet inherent is aan een Joint Venture, maar aan goede afspraken.

Risicobeheersing

Risicobeheersing was bij de start van deze gebiedsontwikkeling geen doel op zich, maar om deze gebiedsontwikkeling te starten was participatie door een private partij noodzakelijk. De "artikel 12-status", de schaalgrootte van deze gebiedsontwikkeling en de hoge verwervings- en uitplaatsingskosten die daarmee gepaard gingen, gecombineerd met de hoge kosten voor sloop en sanering waren redenen samenwerking te zoeken met een private partij. De 50/50 participatie door Bouwfonds en de gemeente impliceerde een risicodeling, waardoor de gebiedsontwikkeling mogelijk werd gemaakt. Bij Bouwfonds heeft deze risicodeling geleid tot veel inzet op risicomangement, dat bij Bouwfonds verder was ontwikkeld dan bij de gemeente. Het risicomangement werd ver doorgevoerd tot het nemen van beheersmaatregelen, zoals het vaststellen van risicoreserveringen, planaanpassingen en woningaanpassingen. Hierdoor kreeg de organisatie het vermogen zichzelf te corrigeren.

Private partijen hebben reserves om met de gemeente als 'veelkoppig monster' samen te werken. Een 'zwalkende' gemeente wordt door private partijen als een groot risico ervaren. De autonomie die de Joint Venture in Wateringseveld heeft wordt als een kwaliteit ervaren in het beheersen van politieke risico's.

3.2.6. Voorwaarden Joint Venture

In het onderzoek naar de samenwerking tussen gemeente en Bouwfonds kwam een aantal voorwaarden aan de orde waaraan een Joint Venture in de praktijk zou moeten voldoen, wil de samenwerking succesvol zijn:

1. Kies zorgvuldig je samenwerkingspartner

Er is verschil tussen partijen. Sommige grote partijen, zoals Bouwfonds hebben meer expertise ontwikkeld ten aanzien van het voeren van grondexploitaties, dan andere partijen. Ontwikkelaars die meer vanuit de aannemerswereld opereren blijken toch erg gefocust op de vastgoedontwikkeling. Dat vertaalt zich in de stedenbouwkundige kwaliteit van het gebied. Dat stelt eisen aan welke partij geschikt is om deel te nemen aan een meerjarige integrale gebiedsontwikkeling.

2. Zorg voor een goed afsprakenkader

Een goed afsprakenkader, vooral ten aanzien van de financiën, waarvan tijdens de rit minimaal wordt afgeweken is voorwaarde voor een goed functionerende Joint Venture. Afwijken van afspraken leidt tot opportunisme. Daarom is het maken van afspraken in een samenwerkingsovereenkomst en het vasthouden daaraan in een projectorganisatie die min of meer los staat van zowel de gemeente als de marktpartij voorwaarde om de politieke en beleidsmatige 'waan van de dag' buiten de deur te houden.

3. Periodieke evaluatie

Periodiek (circa om de 5 jaar) een evaluatiemoment inbouwen. Dit is een moment om vast te stellen of de gemaakte afspraken werkbaar zijn en of bijstelling nodig is.

4. Autonomie uitvoeringsorganisatie

De hiervoor al beschreven autonomie van de uitvoeringsorganisatie draagt er sterk aan bij dat eerder geformuleerde uitgangspunten bij de uitwerking overeind blijven en niet sneuvelen onder invloed van politieke en bestuurlijke besluitvorming.

5. Bewaak de relatie met de ambtelijke (beheer)organisatie

Een Joint Venture is een organisatie die los staat van de bestaande ambtelijke organisatie. Hierin schuilt een nadeel van de Joint Venture. Er moet aandacht zijn voor de binding tussen de mensen die voor de uitvoeringsorganisatie werken en het ambtelijk apparaat van de gemeente. Gebrekkige contacten leiden tot weerstand. Het overgrote deel van de bezetting van de uitvoeringsorganisatie is als externe ingehuurd, danwel afkomstig van de private partij, Bouwfonds. Door het samenvoegen van twee culturen (markt & overheid) blijken de medewerkers van de gemeente in een spagaat te leven: enerzijds de veelzijdige doelstellingen van de gemeente zo goed mogelijk dienen, anderzijds het belang van de Joint Venture.

Een ander aspect dat te maken heeft met de ambtelijke organisatie is het zorgen voor een goede afstemming ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte. Na oplevering wordt de openbare ruimte overgedragen aan de gemeente. Daarom moet er als in de planvormingsfase aandacht zijn voor de wijze waarop de gemeente wordt betrokken. En daarna op het moment waarop de beheerstaken worden overgedragen.

6. Het blijft mensenwerk

Het accepteren van een gedeelde regie en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor producten van de Joint Venture is vanuit het Haags Ontwikkelingsbedrijf dat gewend is aan een actieve publieke uitvoering geen vanzelfsprekendheid en vergt daarom mensen die zich daaraan kunnen aanpassen.





3.3. Vleuterweide, Utrecht

Vleuterweide valt binnen de VINEX-locatie Leidsche Rijn en is onderdeel van de voormalige gemeente Vleuten - De Meern. Van de totale VINEX-opgave van 30.000 woningen in Leidsche Rijn lag een deel van circa 12.000 woningen op grondgebied van Gemeente Vleuten - De Meern. Deze gemeente werd op 1 januari 2001 een wijk van Utrecht.

Voor de Leidsche Rijn als geheel is onder leiding van de stedenbouwkundige Riek Bakker in 1995 een masterplan opgesteld. Dit masterplan is in 1997 door de gemeente Utrecht en gemeente Vleuten - De Meern uitgewerkt in respectievelijk de Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn Utrecht en de Structuurschets Vleuten - De Meern. In 2003 is een actualisatie hiervan verschenen, die het gehele plangebied Leidsche Rijn omvat (Gemeente Utrecht, 2003, p. 7). In 1997/1998 zijn de onderhandelingen ten behoeve van de samenwerking in de Grondexploitatie Maatschappij Vleuterweide gestart en de samenwerkingsovereenkomst is getekend in 1999. De Joint Venture, de GEM Vleuterweide is opgericht in juli 2000.

Binnen Vleuterweide worden circa 6.000 woningen gebouwd waarvan grofweg de helft door de in de GEM Vleuterweide participerende private partijen. De andere helft wordt door de GEM verdeeld onder andere private partijen en corporaties. Alle voorzieningen worden door de gemeente gerealiseerd. Het (commerciële) voorzieningenprogramma bestaat uit scholen, winkels, een bibliotheek, een muziekschool, voorzieningen voor kinderopvang etc.

3.3.1. Uitgangspunten voor het aangaan van een Joint Venture

Voor Vleuterweide was de opgave 6.000 woningen te bouwen over een periode van 10 jaar. De gemeente vond het nuttig om risico te spreiden en niet alles zelf te doen. Het ambtelijk apparaat was niet toereikend om zich 10 jaar lang volledig bezig te houden met Vleuterweide. Daarbij zag de gemeente het niet zitten om voor deze gebiedsontwikkeling het ambtelijk apparaat te laten "uitdijen" met de annexatie door gemeente Utrecht in het vooruitzicht. Dit was voor de gemeente aanleiding te zoeken naar mogelijkheden om samen te werken met private partijen.

Bij de start van de gebiedsontwikkeling was circa 70% van de gronden in Vleuterweide in bezit van de private partijen. Deze partijen hadden al ervaring opgedaan binnen Leidsche Rijn met verschillende uitvoeringsmodellen, waaronder het omzetten van grondposities in een bouwclaim model. De discussies en onderhandelingen met de gemeente Utrecht daarover verliepen niet soepel en waren om die reden geen onverdeeld genoeg. Dit was voor de private partijen reden om met de gemeente te zoeken naar een vorm van samenwerking.

Nadat tot samenwerking was besloten is door de samenwerkingspartners (Ballast Nedam, Amvest, AM Wonen en Fortis Vastgoed Ontwikkeling en de gemeente) besloten om samen een nieuw stedenbouwkundig masterplan te maken. In gezamenlijkheid is aan een stedenbouwkundig bureau opdracht gegeven en in dat proces is ook de samenwerking verder vorm gegeven. Dat heeft geleid tot ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst op 6 juli 1999. Als onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst is een beeldkwaliteitsplan opgesteld. In dit beeldkwaliteitsplan is de basiskwaliteit van de locaties vastgelegd en een eerste exercitie op het inpassen van het bouwprogramma. Dit betreft een inpassing op een hoog schaalniveau, met een normatieve verdeling van het programma over de 6 deelgebieden in Vleuterweide.

De grondposities waren bij de start van de gebiedsontwikkeling verdeeld over de vier private partijen en de gemeente. Met deze partijen is de Joint Venture opgericht, waarin de gemeente voor 50% participeert en het consortium van private partijen voor 50%.

Opvallend is de constatering dat deze verdeling niet overeen komt met de oorspronkelijke verdeling van de grondposities tussen gemeente (30%) en private partijen (70%).

De gemeente neemt voor 50% deel om risico's af te dekken en om gelijk stemrecht te verwerven. Gelijk stemrecht is nodig om voldoende zeggenschap te waarborgen en het publieke belang te kunnen dienen. Bovendien kon zodoende een gunstige financiering via de Bank Nederlandse Gemeenten worden verkregen. De 50% participatie door de private partijen in de GEM is verdeeld onder de private partijen op basis van de oorspronkelijke verdeling van grondposities.

Bij het vormgeven van de uitvoeringsorganisatie is uitdrukkelijk gekozen voor een onafhankelijke directie. De bezetting van projectbureau Vleuterweide gebeurt door inhuur van externen, die geen directe binding hebben met één van de participerende partijen. Het wordt daardoor als een bedrijf gezien dat werkt voor alle aandeelhouders samen en niet namens of voor één van de aandeelhouders. De GEM heeft één operationeel directeur en een meetekend directeur voor bedragen boven een bepaald niveau en voor langlopende opdrachten.

3.3.2. Doelen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit

Functiemenging / zorgen voor een complete wijk

Vanuit de (min of meer) centrale ligging van Vleuterweide tussen Vleuten, Veldhuizen en De Meern was het oorspronkelijk de bedoeling dat Vleuterweide het nieuwe centrum van gemeente Vleuten – De Meern zou gaan worden. De te realiseren voorzieningen zouden dan een bovenwijkse functie gaan vervullen. In de samenwerkingsovereenkomst is daarom ook een programma opgenomen dat hierbij past, met een nieuw stadhuis, een winkelcentrum, een muziekschool, een theater, detailhandel etc. Een deel van dit programma is weggevallen als gevolg van de annexatie door Utrecht. Een groot deel is echter overeind gebleven, omdat de westrand van Leidsche Rijn, waarin Vleuterweide valt, wordt gezien als een belangrijk punt in de stedelijke ontwikkeling. Dit heeft geleid tot een zeer ruim aanbod van winkels, scholen en voorzieningen. De realisatie van de vele voorzieningen is dus een gevolg van de oorspronkelijk beoogde centrumfunctie van Vleuterweide en is niet een gevolg van het gekozen uitvoeringsmodel.

Tijdens de ontwikkeling van Vleuterweide zijn ook veel tijdelijke voorzieningen gerealiseerd, zoals tijdelijke kinderopvang en schoolwoningen: een bouwwerk dat een aantal jaren dienst doet als school en daarna wordt omgebouwd tot woningen. Hieruit blijkt ook het belang van een “complete wijk” voorafgaand en tijdens de bouw om afzet te bevorderen.

Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing

Het beeldkwaliteitsplan heeft een grote rol gespeeld bij het vaststellen van doelstellingen voor de ruimtelijke inpassing en (zij het in mindere mate) de architectonische kwaliteit. Op het hogere schaalniveau legt het beeldkwaliteitsplan de hoofdkwaliteiten van de locatie vast en wat daarvan moet terugkomen in het stedenbouwkundig plan. Thema voor Vleuterweide is “Dorps wonen”. Dit thema is echter niet uitgewerkt in randvoorwaarden voor architectonische kwaliteit. Dit heeft geleid tot een zoekproces bij de planontwikkeling, waarbij de vraag “wat is dorps wonen?” beantwoord moest worden.

Aan de hand van het beeldkwaliteitsplan en het thema “Dorps wonen” werkt de GEM Vleuterweide de stedenbouwkundige plannen uit, die worden getoetst door een stedenbouwkundig supervisor. De functie van de stedenbouwkundig supervisor is uitgegroeid tot kwaliteitscommissie binnen de GEM. Alle stedenbouwkundige plannen moeten worden goedgekeurd door het college van Burgemeester en Wethouders.

Bij het opstellen van stedenbouwkundige plannen participeren altijd de GEM, alle private partijen, de gemeente en een stedenbouwkundig bureau. Stedenbouwkundige plannen komen dus altijd in gezamenlijkheid tot stand, maar in het proces blijkt de input van private partijen ten aanzien van stedenbouw beperkt.

Private partijen leveren hun bijdrage op het lagere schaalniveau, het niveau van de woningen, waarbij sterk wordt gestuurd op markconformiteit, niet op stedenbouwkundige kwaliteit of beeldkwaliteit.

Bij de planuitwerking bleek dat de uitgangspunten ten aanzien van ruimtegebruik en woningaantallen te optimistisch zijn ingeschat en de ruimtelijke hoofdstructuur te ruim is opgezet, waardoor te weinig terrein overblijft voor woningbouw. Als gevolg van het toedelen van woningbouwcontingenten aan de private partijen, wordt binnen de Joint Venture sterk gestuurd op woningaantallen. Dit leidt tot hogere dichtheden, waarbij de ruimtelijke kwaliteit onder druk komt te staan.

Ook vernieuwing blijkt niet de grootste kwaliteit van private partijen. Architectonische hoogstandjes worden in een Joint Venture niet gerealiseerd, maar (varianten op) beproefde modellen. Innovatieve architectuur vindt men daarom het eerst terug in overheidsgebouwen en scholen.



Samenvattend lijkt de participatie van private partijen in het proces van uitwerking van stedenbouwkundige plannen niet te leiden tot een hoger niveau van stedenbouw en ruimtelijke inpassing dan bij een traditionele ontwikkeling, waarbij de gemeente de stedenbouwkundige plannen maakt.

Kwaliteit van de openbare ruimte

Als aanvulling op het beeldkwaliteitsplan is op basis van het programma van eisen voor de openbare ruimte (dat ook onderdeel van de samenwerkingsovereenkomst was) en het beeldkwaliteitsplan een Handboek Openbare Ruimte opgesteld. In dit handboek zijn wegprofielen en het materiaalgebruik vastgelegd, zodat voor het gehele gebied een maatgevende kwaliteitsdoelstelling is vastgelegd. Door aan het begin de kwaliteit van de openbare ruimte vast te leggen, wordt overal hetzelfde kwaliteitsniveau toegepast. Daaraan wordt (ook in mindere tijden) niet getornd. Dit afsprakenkader is echter niet volledig toe te wijzen aan de Joint Venture, maar vooral aan het maken van goede afspraken.

Duurzaamheid

In het masterplan van Leidsche Rijn zijn “mobiliteit en openbaar vervoer” en “nieuwe stad schoon water” de belangrijkste duurzaamheidsthema’s. Over het hele watersysteem zijn Leidsche Rijn-brede afspraken gemaakt die ook in de samenwerkingsovereenkomst voor Vleuterweide zijn opgenomen. Deze afspraken moeten ertoe leiden dat Leidsche Rijn over een aantal jaren haar eigen water kan zuiveren. Ten aanzien van diversiteit in mobiliteit was de doelstelling om “meer openbaar vervoer dan gemiddeld” te implementeren. Dit was een hogere doelstelling uit Leidsche Rijn, die niet of nauwelijks is gehaald. Daar waar bij de eerste deelplannen werd uit gegaan dat mensen niet meer dan één auto zouden hebben, bleek bij de realisatie al dat dit een “kansloze missie was” omdat deze gebieden op een andere manier dan met de auto niet bereikbaar waren. Dit leidde ertoe dat al vrij snel in Leidsche Rijn de reguliere parkeernormen werden toegepast.

Duurzaamheid speelt niet mee in de toets van de stedenbouwkundige plannen door het kwaliteitsteam. Ten aanzien van het energieverbruik en isolatie is een, ten opzichte van het destijds vigerende bouwbesluit, hogere EPC-norm⁴ als doel gesteld, die inmiddels is ingehaald door actualisatie van het bouwbesluit. Daarnaast zijn afspraken gemaakt over bouwen conform het politiekeurmerk Veilig Wonen, het gebruik van duurzaam gekweekt hout etc. Dit betreffen voornamelijk privaatrechtelijke afspraken. Voor zover deze afspraken en voorwaarden niet onderdeel zijn van het publiekrechtelijke toetsingskader voor de bouwaanvragen (bestemmingsplan, bouwbesluit en welstand), lijkt de toetsing van de duurzaamheidsdoelstellingen enigszins te zijn verwaterd. Het is niet met zekerheid vast te stellen wat de rol van de Joint Venture hierin is, dan wel of een ander uitvoeringsmodel de realisatie van deze doelen beter had geborgd. Wel is vast te stellen dat ten aanzien van deze doelstellingen de gebiedsontwikkeling niet kan rekenen op creatieve en/of innovatieve inbreng door private partijen in de Joint Venture.

3.3.3. Doelen ten aanzien van middelen / financiën

Verevening tussen deelgebieden

Verevening tussen deelgebieden was geen doel van de gemeente bij de start van de ontwikkeling van Vleuterweide, danwel bij de overweging om al dan niet met private partijen samen te werken in een Joint Venture. Ook wordt er niet verevend met deelgebieden in Leidsche Rijn. Doordat vrijwel alle gronden in het gebied in eigendom zijn bij de GEM is impliciet wel sprake van verevening tussen functies. Voor de voorzieningen en sociale huurwoningen wordt namelijk een aangepaste grondprijs gehanteerd, die niet in alle gevallen kostendekkend is.

Kostenverhaal

Kostenverhaal is geen doelstelling geweest bij aanvang van deze gebiedsontwikkeling. De GEM draagt bij aan een fonds voor bovenwijkse voorzieningen. Dit is een vastgesteld bedrag per woning. Over de besteding van de middelen uit dit fonds heeft de GEM geen zeggenschap. De gelden uit dit fonds worden ingezet ter dekking van kosten voor bovenwijkse infrastructuur, zoals de aansluiting van Leidsche Rijn op de A2, spoorverdubbeling, het Leidsche Rijn Park, etc.

Winst

Uitgangspunt van de GEM Vleuterweide was een budgetneutrale grondexploitatie ten tijde van het aangaan van de samenwerking in 1999. Nadien heeft de woningmarkt een behoorlijke stijging laten

4 Energie Prestatie Coëfficiënt (EPC): De energieprestatie coëfficiënt van een woning drukt de energetische prestatie van een woning uit.

zien in vrij-op-naam-prijzen, hetgeen bij de herijking in 2002 aanleiding was om het uitgangspunt van een budgetneutrale grondexploitatie te herzien en te sturen op een positief resultaat.

Gezamenlijke financiële verantwoordelijkheid blijkt een voordeel te zijn van de Joint Venture ten opzichte van een publieke uitvoering. Wanneer het financieel slecht gaat blijken private partijen enorm gedreven om oplossingen te vinden om tekorten terug te dringen en de plannen te optimaliseren. Wanneer het financieel voor de wind gaat, reageren private partijen door mee te sturen op een positief resultaat. Al blijft er een spanningsveld wanneer private partijen die participeren in de Joint Venture ook de vastgoedontwikkeling doen. Men stuurt er dan op om kosten in de GEM te laten vallen, omdat zij daarin slechts voor een deel participeren en in de vastgoedontwikkeling komen de kosten geheel voor hun rekening. Nu het resultaat van de GEM positief wordt, gaan private partijen ook anticiperen op een winstuitkering bij het einde van de gebiedsontwikkeling, wanneer de GEM wordt afgesloten. Dit leidt ertoe dat ze actief gaan sturen op dat verwachte positieve saldo.

Plegen van diepte-investeringen

Het plegen van diepte-investeringen was bij aanvang van de gebiedsontwikkeling geen doel op zich. Met de private partijen is ter vaststelling van de uitgifteprijzen voor bouwrijpe grond een grondquote afgesproken, bij een bepaald niveau van vrij-op-naam-prijzen en stichtingskosten. Een eventuele meeropbrengst als gevolg van stijgende vrij-op-naam-prijzen wordt 50/50 gedeeld tussen de GEM en de ontwikkelaar. Door de corporaties worden naast het programma sociale huurwoningen ook 450 koopwoningen gerealiseerd. Ook voor deze koopwoningen wordt de grondprijs bepaald op basis van de grondquote. Echter een eventueel surplus als gevolg van stijgende vrij-op-naam-prijzen, kan door de corporaties worden gebruikt ter afdekking van de onrendabele top op de sociale huurwoningen. In die zin is sprake van een investering door de GEM in sociale woningbouw.



Naast deze investering kan het bovengemiddelde kwaliteitsniveau van de inrichting van het openbare gebied worden aangemerkt als diepte-investering. Het gebruik van bepaalde hoogwaardige materialen, in plaats van standaardmaterialen die gebruikelijk worden toegepast, geldt als een diepte-investering voor een duurzame en aantrekkelijke wijk voor de toekomst.

Met betrekking tot de doelstellingen ten aanzien van de middelen blijkt dat de uitvoering door middel van een Joint Venture niet een aanwijsbare positieve of negatieve consequentie heeft gehad. Het rendement binnen de GEM is van te veel factoren afhankelijk om conclusies te trekken ten aanzien van het saldo op de grondexploitatie. De stijging van de woningprijzen leidt tot hogere opbrengsten, maar ook het vasthouden aan programmatische uitgangspunten, door private partijen, draagt daaraan bij. Ook de afspraken over bijdragen aan fondsen en investeringen ter bevordering van sociale woningbouw en een hogere kwaliteit van de openbare ruimte zijn niet direct toe te schrijven aan de samenwerking in een Joint Venture.

3.3.4. Doelen ten aanzien van marktkwaliteit

Beoogd programma

De VINEX-opgave voor Vleuterweide was 6.000 woningen. Daarnaast is circa 8 hectare gereserveerd voor 67.000 m² niet-commerciële voorzieningen (scholen, zorgvoorzieningen en kinderdagverblijven), een bedrijventerrein van 58.300 m² en circa 13.500 – 15.000 m² commerciële (winkel)voorzieningen. Oorspronkelijk was een kantorenprogramma opgenomen, dat niet marktconform bleek en is omgezet naar woningen.



Dit programma is bij de start van de gebiedsontwikkeling in de samenwerkingsovereenkomst vastgelegd. Door deze afspraken wordt sterk gestuurd op programma, met als voordeel dat de programmatische doelstelling wordt gehaald. Echter elke kans om meer ruimtelijke kwaliteit te realiseren door minder woningen te bouwen en zodoende “lucht in het plan te brengen” blijft onbenut.

Ten aanzien van de voorzieningen zoals kinderopvang blijkt een parallel belang voor gemeente en private partijen. De gemeente ziet het als een publiek belang om te voorzien in voldoende capaciteit voor kinderopvang, private partijen zien voldoende aanbod in kinderopvang als randvoorwaarde voor een goede verkoop van woningen. Dit blijkt een duidelijk voordeel te zijn van de Joint Venture. De private partijen houden de gemeente alert ten aanzien van het aanbod van dergelijke voorzieningen. Ook bij de invulling van het (ruime) voorzieningenprogramma heeft de inbreng vanuit de private partijen bijgedragen aan de realisatie van een marktconform programma.

Typologieën & segmentatie

De gemeentelijke doelen bij de start van de gebiedsontwikkeling ten aanzien van de marktkwaliteit waren niet expliciet. De gemeente Vleuten – De Meern wilde niet een standaard VINEX-wijk bouwen en binnen de gemeente leefde de overtuiging dat de wijk Brandevoort een succesvolle wijk was, vanwege het historiserende, retro-achtige karakter van de woningen. Daarom zijn de eerste deelplannen op die wijze gebouwd. Wel is bepaald dat er verscheidenheid moet zijn, zodat “iedereen er moet kunnen wonen”. Daarom zijn per deelplan, in een bepaalde bandbreedte, naast de ‘jaren 30-stijl’ tevens moderne typologieën gebouwd. Het gemeenschappelijke doel voor alle partners in de GEM is om een gedifferentieerde wijk te maken.

Het programma is vastgesteld op 30% sociaal/goedkoop en 70% vrije sector. Binnen deze verdeling is daarnaast een indeling gemaakt naar (sociale) huur en (sociale) koop. Het programma is nader gespecificeerd in 22 prijscategorieën, in een bandbreedte van aansluitende vrij-op-naam-prijzen, variërend van goedkoop, middelduur tot duur. De verdeling over de segmenten en prijscategorieën was de basis voor afspraken over de verdeling van de te bouwen woningen tussen de vier private partijen en de gemeente. Het blijkt voor de stedenbouwers lastig om in elk deelplan een doorsnee van het programma in te passen, met als gevolg dat over elke wijziging moet worden onderhandeld en over herverdeling moet worden gesproken. In dergelijke onderhandelingen blijkt bovendien dat private partijen meer hechten aan programmatische, dan aan de kwalitatieve doelen.

De voordelen van de Joint Venture zijn gelegen in de participatie door private partijen in de planontwikkeling, zodat sneller en eerder kan worden bijgestuurd om marktconform te ontwikkelen.

“Als je dicht bij de consument gaat zitten, is de kans op goede en snelle verkoop veel groter, dan wanneer je datgene maakt waarvan je denkt dat de consument het wil hebben.”

De inbreng van marktkennis heeft een grote rol gespeeld bij het definiëren van typologieën, die goed aansluiten op de vraag uit de markt. Gebleken is dat stedenbouwkundigen van gemeentezijde zich niet primair bezig houden met de afzet van de woningen, maar met stedenbouwkundige kwaliteit.



3.3.5. Doelen ten aanzien van het proces

Integrale ontwikkeling

Integrale ontwikkeling en realisatie is een doelstelling van de gemeente en van de GEM. De Joint Venture heeft in de integrale ontwikkeling nadrukkelijk een rol gespeeld, doordat zowel de gemeente als private partijen participeren in de GEM. Het feit dat aandeelhouders van privaat en publiek altijd betrokken zijn bij besluitvorming over zowel de woningbouw, de voorzieningen als de aanleg/inrichting van openbare ruimte, bevordert de integrale ontwikkeling.

In bouwteams begeleidt de GEM de voorbereiding van bouwplannen, zodat erop wordt gestuurd dat er een bouwstroom op gang komt en er integraal wordt ontwikkeld en gerealiseerd. In tegenstelling tot bijvoorbeeld een publieke uitvoering is de Joint Venture verantwoordelijk voor het volledige woningbouwprogramma en de fasering van voorzieningen en openbare ruimte.

Planning en fasering

De bouw van woningen in Vleuterweide is gestart in 2003 en de oorspronkelijke doelstelling was om de bouw af te ronden in 2009. Deze doelstelling wordt niet gehaald, als gevolg van de huidige economische crisis zal de afronding met 3 tot 5 jaar worden vertraagd.

Daarnaast leidt het gebrek aan flexibiliteit in de plannen tot vertraging. In de samenwerkings-overeenkomst is te weinig flexibiliteit ingebouwd om in te spelen op actuele ontwikkelingen, zoals een toegenomen parkeerbehoefte, of een vraaguitval op bepaalde voorzieningen. Dit gebrek aan flexibiliteit en de daaruit voortvloeiende noodzaak om in geval van wijzigingen opnieuw te onderhandelen, heeft een vertragende werking op de voortgang van het planproces.

Risicobeheersing

Risicodeling was een doelstelling bij het aangaan van een samenwerking met de private partijen in een Joint Venture. De risico's zijn gedeeld door de 50/50 participatie door het consortium van private partijen enerzijds en de gemeente anderzijds.

“Grootschalige complexe opgaven komen uitsluitend tot uitvoering wanneer een overheid daarin participeert door een deel van de risico's af te dekken.”

Risicomangement blijkt bij langlopende gebiedsontwikkelingen als Vleuterweide ook binnen een Joint Venture een probleem, doordat het aan het begin van een gebiedsontwikkeling moeilijk is om risico's in te schatten en hanteerbaar te maken. Het risicomangement wordt binnen de GEM Vleuterweide niet op andere wijze ingevuld dan bij de gemeente. De bijdrage van de Joint Venture ten opzichte van een geheel publieke uitvoering is daarom vooral gelegen in de risicodeling.

3.3.6. Voorwaarden Joint Venture

In het onderzoek naar de samenwerking tussen gemeente en de in de GEM Vleuterweide participerende private partijen kwam een aantal voorwaarden aan de orde waaraan een Joint Venture in de praktijk zou moeten voldoen, wil de samenwerking succesvol zijn:

1. *Onafhankelijkheid van het projectbureau.*

Als uitvoeringsorganisatie heeft het fenomeen Joint Venture zich in Vleuterweide bewezen, doordat de GEM als onafhankelijk bedrijf kan werken. Het is de taak van de GEM om voorstellen aan te dragen bij de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Deze voorstellen gaan vergezeld van een advies van de GEM waarbij wordt geprobeerd om te komen tot advies waar alle aandeelhouders achter staan. Met deze werkwijze wordt voorkomen dat er een discussie wordt gevoerd tussen gemeente en private partijen. De GEM heeft de taak om 'alles afwegende' tot het beste voorstel voor alle aandeelhouders te komen.

2. Er moet een wil zijn om samen te werken

Joint Venture moet voortkomen uit de wil om samen te werken in een gezamenlijke onderneming. Samen wérken is wat anders dan samenwerken. Samen wérken kan ook in een bouwclaim model.

3. Onafhankelijke bezetting uitvoeringsorganisatie

Zorg voor een onafhankelijke bezetting van de uitvoeringsorganisatie. Gebruik kennis uit de publieke en private aandeelhouders, maar huur voor de uitvoering mensen in die voor de BV werken en niet worden beïnvloedt door één van de aandeelhouders, omdat dat hun broodheer is.

4. Continuïteit en kwaliteit van de projectorganisatie

Probeer continuïteit van mensen te organiseren, zowel bij de gemeente, als bij de marktpartij, als binnen de GEM. Zeker voor de eerste 3 tot 5 jaar van de GEM is continuïteit van belang. Op die manier ontstaat vertrouwen. Wisseling van personeel is funest voor de voortgang en het collectieve geheugen van de uitvoeringsorganisatie.

Naast continuïteit is ook de kwaliteit van de bezetting van belang. Zorg voor mensen die verstand hebben van en ervaring hebben met gebiedsontwikkeling en grondexploitatie. Gebiedsontwikkeling is meer dan alleen de woningen realiseren. Het vergt ook kennis van de inrichting van de openbare ruimte en de realisatie van voorzieningen. Gebiedsontwikkeling is een maatschappelijke opgave.

5. Flexibiliteit in de plannen

Om doelen en ambities ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit hoog te houden, is een zekere mate van flexibiliteit in de plannen, afspraken en programma nodig. Dit voorkomt het openbreken van afspraken en tijdrovende heronderhandelingen. Hiervoor is het nodig een realistisch plan met een realistische financiële analyse op te stellen, waarbij de normen en uitgangspunten ten aanzien van het ruimtegebruik en programmering niet te scherp worden gesteld zodat er flexibiliteit overblijft in de plannen.

6. Afstemming met de ambtelijke organisatie van de gemeente

Organiseer een goede afstemming met de ambtelijke organisatie. Met name dient aandacht te zijn voor de overdracht van openbare voorzieningen, de kwaliteit daarvan en de nazorg voor zaken die niet goed zijn gegaan of die vallen in een "grijs gebied".

"Wanneer bewoners gaan klagen tijdens een spreekuur van de wethouder, dan moet er wel wat geregeld zijn."





3.4. Vathorst, Amersfoort

Vathorst is een grote woningbouwlocatie in Amersfoort, die wordt uitgevoerd door een Joint Venture, het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (OBV). In het OBV participeren de gemeente Amersfoort voor 50% samen met een consortium (ook voor 50%) van 5 private partijen, te weten: Heijmans, AM, Bouwfonds, Dura Vermeer en woningbouwcorporatie De Alliantie. Vathorst is een VINEX-locatie waar circa 11.000 woningen met bijbehorende (commerciële) voorzieningen worden gebouwd.

3.4.1. Uitgangspunten voor het aangaan van een Joint Venture

De keuze van het uitvoeringsmodel Joint Venture voor Vathorst is gemaakt tegen een achtergrond van diverse opeenvolgende ontwikkelingen, die voortkwamen uit de groeiambities van Amersfoort.

Amersfoort werd in de jaren '80 'groeistad', waaruit de annexatie van het dorp Hoogland voortvloeide. De eerste wijken Schothorst (1970-1986) en Zielhorst (1987-1991) zijn in een gemeentelijke uitvoering ontwikkeld en gerealiseerd. Daarna volgde Kattenbroek. Dit was qua grondbeleid een volledige publieke uitvoering, maar voor de inhoud en de ruimtelijke kwaliteit had de gemeente onder aanvoering van de toenmalig wethouder Asselbergs, aan de stedenbouwkundige Ashok Bahlotra opdracht gegeven een stedenbouwkundig plan te maken. Het betrekken van private partijen wordt hier al zichtbaar.

Na Kattenbroek is Nieuwland ontwikkeld. De gemeente heeft daarvoor een ontwikkelplan gemaakt, op basis waarvan Bouwfonds begin jaren '90 grondposities inkocht. Dat was voor het eerst dat Amersfoort werd geconfronteerd met de zogenaamde 'voorwaartse integratie' door een private partij. De Wet Voorkeursrecht Gemeenten kon de gemeente niet toepassen, omdat de wet dat voor 1996 nog niet toeliet. Nieuwland is daarom ontwikkeld op basis van het bouwclaim model. Nieuwland was dus nog een publieke uitvoering met veel invloed van private partijen.

Na Nieuwland werd nagedacht op welke wijze Amersfoort haar taakstelling als 'groeistad' verder ging invullen. In 1996 heeft de gemeente het besluit genomen om Vathorst te ontwikkelen. Ook hier hadden private partijen al gronden verworven, waarop de gemeente beseftte dat als zij wilde sturen, het aantal partijen in het gebied moest worden beperkt. Daarop heeft de gemeente met private partijen een deal gesloten, inhoudende dat de private partijen gronden zouden verwerven. De grondprijzen werden afgestemd met de gemeente en de private partijen zouden worden betrokken bij de ontwikkeling van Vathorst. Nog voordat de eerste schetsen voor Vathorst openbaar werden hadden private partijen mede op verzoek van de gemeente 200 van de 500 hectare in eigendom. In september '96 is de WVG gevestigd op alle gronden in Vathorst.

Los van deze ontwikkelingen werd in de jaren '96 en '97 de zogenaamde 'kerntakendiscussie' gevoerd. Dit was een fundamentele discussie in het kader van bezuinigingen, waarmee Amersfoort in die jaren redelijk ver is doorgedaan. Dit heeft geresulteerd in het 'regiemodel', onder het motto: "Doen wat nodig is". Met andere woorden: een goede scheiding tussen wat de overheid zelf moet doen en wat overgelaten kan worden aan private partijen.

Tegen deze achtergrond is gekozen voor een samenwerkingsmodel in de vorm van een Joint Venture, waarbij de gemeente de kaders kon invullen en de private partijen zich voornamelijk bezig houden met de uitvoering. De keuze voor een Joint Venture is dus meer bepaald vanuit de context, dan vanuit de doelen van de gemeente of de voordelen van de Joint Venture. Het alternatief voor de Joint Venture was het bouwclaim model waarmee de gemeente al ervaring had in Nieuwland. Dit model viel af doordat het ambtelijk apparaat niet toereikend was.

3.4.2. Doelen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit

Bij het opstellen van het contract tussen gemeente Amersfoort en het consortium van private partijen zijn ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit doelen gesteld. Dit gebeurde vanuit de gedachte dat wanneer de gemeente haar zeggenschap overdraagt aan een onderneming buiten haar eigen gelederen, zij vooraf wel haar doelen vast wil leggen. Veel zaken zijn in het masterplan/ontwikkelplan vastgelegd en daarmee onderdeel geworden van het contract. Binnen het OBV is een kwaliteitsteam in gesteld zodat er gaande de ontwikkeling wordt gecontroleerd of partijen zich aan vooraf gestelde doelen houden. De samenstelling van het kwaliteitsteam laat zien welke items bij de start van Vathorst belangrijk gevonden werden. In het kwaliteitsteam wordt respectievelijk getoetst op Stedenbouwkundige kwaliteit, Woonkwaliteit, Duurzaamheid en Openbare ruimte.

“Dit gehele stelsel zorgt er wel voor dat je per definitie een hogere ruimtelijke kwaliteit realiseert, dan wanneer de uitvoering een geheel publieke aangelegenheid is.”

Zorgen voor een complete wijk / functiemenging

Het blijkt dat de politieke ambitie om bijvoorbeeld functiemenging mogelijk te maken er wel is, maar dat dergelijke ambities door regelgeving in bestemmingsplannen en milieucontouren in de kiem worden gesmoord. Bij de uitwerking van deelplannen wordt geconstateerd dat beleidsafdelingen van de gemeente hun doelen nog vaak zo formuleren dat bij de uitwerking van het beleid in concrete projecten veelal sprake is van functiescheiding in plaats van functiemenging.



De bijdrage van de Joint Venture op dit punt is gelegen in het creatief zoeken naar mogelijkheden om binnen de beleidskaders en de ruimtelijke spelregels van de gemeente (parkeren, geluidsnormen, distributie planologische normering, etc) functiemenging mogelijk te maken. Gebleken is dat de private partijen hierin een actieve rol spelen. Als voorbeeld kan het plan De Grachten worden genoemd in deelgebied De Laak, waarin levendigheid in het gebied is gecreëerd door functiemenging. Hier heeft het OBV zich ingespannen om het stedenbouwkundig plan zo vorm te geven dat functiemenging mogelijk werd binnen de ruimtelijke spelregels die de gemeente hanteert.

Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing

Doordat de samenwerkingsovereenkomst is opgesteld in een tijd van een opgaande woningmarkt, konden doelen en ambities ten aanzien van architectonische kwaliteit en ruimtelijke inpassing hoog ingezet worden. Door de goede woningmarkt met stijgende prijzen is het ook gelukt om de ambities en kwaliteit hoog te houden. Dit uit zich in een bovengemiddelde variatie in stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit. Dit is mede het resultaat van het samen aangaan van een ontwikkeling, waarbij gezamenlijk ambities worden gesteld, die voor beide partijen realistisch zijn.

Het kwaliteitsteam heeft de taak om bij de planuitwerking die ambities hoog te houden. Bij de private partijen leeft geen innovatiedrang die substantieel bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit. Het kwaliteitsteam zorgt voor ontwikkeling en vernieuwing, waar private partijen niet altijd op zitten te wachten: dit brengt namelijk vaak kosten met zich mee.

Ten aanzien van de ruimtelijke inpassing en stedenbouwkundige kwaliteit wordt geconstateerd dat de inbreng van private partijen niet heeft bijgedragen aan een wezenlijke verbetering, ten opzichte van een mogelijke alternatieve, meer traditionele uitvoering. Anderzijds wordt geconstateerd dat in een Joint Venture publieke en private partijen zich achter de ambities scharen en gezamenlijk gezocht wordt hoe deze te realiseren. De uitvoering door middel van een Joint Venture leidt ertoe dat de participerende private partijen in de GEM (mede) verantwoordelijk zijn voor het geheel en tevens in concurrentie met andere private partijen vastgoed ontwikkelen in delen van het plan. Doordat de private partijen vanuit een vastgesteld

stedenbouwkundig plan werken in concurrentie met andere ontwikkelaars, wordt er ten aanzien van de (architectonische) kwaliteit van de woningen soms “een tandje erbij” gedaan met het oog op de vlotte verkoop van woningen. Dit laatste is echter niet inherent aan een Joint Venture, maar aan concurrentie in het gebied tussen ontwikkelaars, dat ook in andere uitvoeringsmodellen kan worden georganiseerd.



Kwaliteit van de openbare ruimte

Ten aanzien van de openbare ruimte is vanaf de start van deze gebiedsontwikkeling ingezet op een goede bereikbaarheid door middel van openbaar vervoer. In eerste instantie werd gedacht om in Vathorst een autoluwe wijk te realiseren. Daartoe is een vrijliggende busbaan aangelegd die zou moeten aansluiten op Amersfoort CS, voor een snelle ov-verbinding. Het principe van een autoluwe wijk is geheel losgelaten. De bewoners van Vathorst bezitten veelal twee auto's. De oorzaak van deze misrekening is niet gelegen in het gekozen uitvoeringsmodel, maar in de toegenomen (auto-)mobiliteit en de wensen van de bewoners. De snelle ov-verbinding met Amersfoort CS is daarom ook nooit gerealiseerd.

Ten aanzien van de inrichting van de openbare ruimte is bij aanvang van Vathorst de laatst gerealiseerde nieuwbouwwijk in Amersfoort als referentie gekozen voor de standaard in Vathorst. Tegelijkertijd is voor de uitgifteprijzen van de bouwrijpe gronden een grondquote vastgesteld. De stijging van de prijzen van de woningen leidde tot een aanzienlijk hogere grondopbrengst, waarvan de partners binnen het OBV besloten een deel te investeren in een hogere kwaliteit van de openbare ruimte. Door de autonomie van het OBV, is de besteding van extra financiële middelen niet onderhevig aan politieke besluitvorming. Daarmee wordt voorkomen dat vanuit politieke doelen wordt besloten de gelden op andere wijze of in andere delen van de stad te investeren. Dit is een duidelijke kwaliteit van de Joint Venture gebleken.

Duurzaamheid

Duurzaamheid was bij de wijk Nieuwland al een issue. In Nederland was dit de eerste duurzame wijk, met een door professor Duijvestein ontwikkelde DCBA-norm⁵ die al 10% onder de wettelijke EPC-norm lag. Dit wilde de gemeente ook realiseren in Vathorst.

Ten aanzien van duurzaamheid blijkt dat sommige van de in de Joint Venture participerende partijen een voortrekkersrol vervullen. De verbondenheid van private partijen in een Joint Venture, en

⁵ DCBA-methode: In deze methode worden milieumaatregelen ingedeeld volgens vier duurzaamheidsniveaus, te weten D (De normale situatie), C (Corrigeer normaal verbruik), B (Beperk de schade tot een minimum) en A (de Absoluut beste milieuooplossing).

daarmee de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het geheel, blijkt bij te dragen aan het aanspreken van partijen onderling op de mate waarin wordt geïnvesteerd in duurzaamheid. Dit heeft tot gevolg dat er naast het feit dat alle ontwerpen door het kwaliteitsteam op duurzaamheid worden beoordeeld ook vanuit de participerende partijen een bepaalde zelfregulering uitgaat.

Anderzijds wordt onderkend dat het aspect duurzaamheid in Vathorst onderbelicht is en meer aandacht zou kunnen krijgen in een gebiedsontwikkeling die geheel onder de regie van een overheidspartij staat. In bijvoorbeeld een bouwclaim model kunnen aan private partijen meer voorwaarden ten aanzien van duurzaamheid opgelegd worden.

3.4.3. Doelen ten aanzien van middelen / financiën

Verevening tussen deelgebieden

Verevening tussen deelgebieden was geen doel op zich, maar een gevolg van het bij elkaar brengen van alle deelgebieden door de grondeigenaren in Vathorst in de Joint Venture. Eén deelgebied binnen Vathorst heeft bijvoorbeeld de stedenbouwkundige opzet van een “Grachtenstad” en is qua inrichting van de openbare ruimte duurder dan een traditionele wijk. Strikt genomen zit daarin een verevening. De Grachtenstad wordt mogelijk gemaakt doordat op andere locaties veel verdiend wordt. Een discussie over de allocatie van middelen wordt niet expliciet gevoerd, mede omdat uitgangspunt is dat er in totaal een kostendeekkende grondexploitatie moet zijn.

Daarnaast kennen de niet-commerciële voorzieningen en de sociale woningen een aangepaste grondprijs, waardoor impliciet sprake is van verevening tussen functies.

Kostenverhaal

Het verhaal van kosten op ontwikkelaars in het gebied was geen primaire doelstelling bij aanvang van deze gebiedsontwikkeling, mede door de afspraken die de gemeente op voorhand met een aantal private partijen had gemaakt. Wel is in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen dat per gebouwde woning een bedrag aan de gemeente wordt afgedragen voor het fonds Bovenwijkse Voorzieningen. Uit dit fonds betaalt de gemeente kosten die buiten de scope van Vathorst vallen.

Er zijn binnen Vathorst partijen die niet participeren in de Joint Venture, maar wel een bouwclaim hebben, waardoor de OBV haar kosten verhaalt door middel van gronduitgifte. Er zijn in Vathorst geen locaties waar partijen als zelfrealisator de nieuwe bestemming op hun eigen grondpositie realiseren.

Winst

Uitgangspunt bij de start van de gebiedsontwikkeling was een budgetneutrale grondexploitatie. Daar wordt op gestuurd. Gedurende de ontwikkeling van Vathorst is een winstneming geweest, omdat de risicobuffer dat toeliet.

Eén van de redenen dat het OBV winstgevend kan zijn is gelegen in de bedrijfsmatige aanpak en de efficiënte uitvoeringsorganisatie. De uitvoeringsorganisatie is klein (circa 15 fte) en voor specifieke taken, zoals landmeten, worden mensen van de gemeente ingezet. Zolang de uitvoeringsorganisatie werkt binnen het gegeven mandaat, kan langs korte lijnen besluitvorming plaatsvinden op directieniveau. Hierdoor ontstaat een slagvaardige organisatie. Dit wordt versterkt doordat de OBV een organisatie ‘op afstand’ is. Door afwezigheid van politieke invloeden worden de uitkomsten van besluitvormingsprocessen beter voorspelbaar. Dit bespaart veel tijd en geld, wat zich vertaalt in lagere kosten.

“...een dergelijke bedrijfsmatige uitvoeringsorganisatie werkt zowel financieel, planmatig, als procesmatig efficiënter dan een gemeentelijke uitvoeringsorganisatie.”

Een belangrijk aspect dat inherent is aan een Joint Venture is de financiering via de Bank Nederlandse Gemeenten, met een hoofdelijk mede schuldenaarschap van de gemeente, waardoor de Joint Venture tegen gunstige tarieven kan lenen. Daarnaast heeft de Joint Venture door de gekozen financieringsconstructie veel geld kunnen verdienen.

Anderzijds wordt geconstateerd dat de sturing op een budgetneutrale grondexploitatie tot gevolg heeft dat de winst die gemaakt wordt, als het ware 'verdampt in het plan'. Bijvoorbeeld door investeringen in ruimtelijke kwaliteit. Dit is een directe consequentie van het feit dat niet concreet gestuurd wordt op winst maken.

Plegen van diepte-investeringen

De gemeente draagt in Vathorst niet bij aan onrendabele delen om diepte-investeringen te doen gericht op (maatschappelijk) rendement op lange termijn. Dit was ook geen doelstelling bij de start van de gebiedsontwikkeling. De gemeente draagt € 30 miljoen bij voor een snelwegaansluiting en bodemsaneringen. Dit zijn geen doelen op zich, maar randvoorwaarden voor de ontwikkeling, waaraan de Joint Venture als uitvoeringsmodel niet bijdraagt.

3.4.4. Doelen ten aanzien van marktkwaliteit

Beoogd programma

De VINEX-opgave was om 6.700 woningen met bijbehorende voorzieningen te bouwen. Een additioneel krachtenveld heeft uiteindelijk geleid tot de huidige doelstelling van 11.000 woningen (o.a. de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en een aanvullende verstedelijkingsopgave). Dit hield tevens verband met de oversteek naar de andere zijde van de rijksweg A1, waardoor extra op- en afritten bij de rijkswegen A1 en A28 moesten worden gerealiseerd. Een enclave van 6.700 woningen is daarvoor te klein. Bovendien biedt een wijk met 6.700 woningen onvoldoende draagkracht voor een goed voorzieningenniveau. Een wijk met 10.000 tot 11.000 woningen kon een dermate grote geldstroom genereren dat de oversteek naar de andere zijde van de A1 mogelijk werd. De realisatie van dit programma is weliswaar opgedragen aan de Joint Venture, maar van een wezenlijke beïnvloeding van deze doelstelling door de Joint Venture is niet gebleken.

Typologieën & segmentatie

Het programma is vastgesteld op 30% sociaal en 70% vrije sector. Binnen deze verdeling is een indeling gemaakt naar sociale huur en sociale koop. Ook in de vrije sector is onderscheid gemaakt tussen huur en koop in verschillende prijscategorieën. Het bedienen van de onderkant van de markt is een verplichting voortvloeiend uit het contract tussen de private partijen en de gemeente, waardoor kan worden gesteld dat het bedienen van deze doelgroep een doel op zich is. Dat de onderkant van de markt ook bediend wordt is niet zozeer inherent aan de Joint Venture, maar inherent aan goede afspraken. De bovenkant van de markt wordt op initiatief van de ontwikkelaars verkend.

Over typologieën is minder vastgelegd, ook niet zo concreet als doelstelling geformuleerd. Het kwaliteitsteam is daar echter wel kritisch op en constateert dat het soms wel "erg veel van hetzelfde" wordt, terwijl het centrale thema van Vathorst "een wereld van verschil" is.

Het is de taak van het kwaliteitsteam om de variatie in het plan te bewaken. Degene die de woonkwaliteit bewaakt dient te oordelen of een bepaalde typologie op dat moment het antwoord is op de markt vraag.



De toegevoegde waarde van de Joint Venture is gelegen in de afstemming van typologieën op de marktvraag waarbij een wezenlijke bijdrage van private partijen kan worden geconstateerd. Daarin is een private partij meer gedreven en beter geëquipeerd dan de gemeente. De wijze waarop Vathorst tot nu toe is ontwikkeld laat zien dat wanneer private partijen mede verantwoordelijk worden voor een volledige gebiedsontwikkeling en ook de ruimte krijgen om kwaliteit toe te voegen, dit leidt tot meer ruimtelijke kwaliteit en een product dat beter aansluit op de vraag uit de markt.

3.4.5. Doelen ten aanzien van het proces

Integrale ontwikkeling

De Joint Venture heeft bijgedragen aan een integrale ontwikkeling doordat de grootste grondeigenaren in het gebied participeren in de Joint Venture. Hierdoor is de ontwikkeling van plandelen vrijwel nooit afhankelijk geweest van de beschikbaarheid van gronden van derden. Daarnaast kan worden geconstateerd dat vooral in de laatste deelplannen heel nadrukkelijk door de directie van het OBV wordt gestuurd op een mix van woningbouwprogramma en voorzieningen. Dit vertaalt zich bijvoorbeeld in een planning van scholen en voorzieningen door de uitvoeringsorganisatie die wordt afgestemd op de planning van de woningbouw. Hierdoor bepaalt de uitvoeringsorganisatie zelf wat het aanbod van voorzieningen is. De planning van kinderopvang is daarvan een goed voorbeeld. Lange tijd was dit een gemonopoliseerde aangelegenheid van de opvangorganisaties. Nu blijkt dat dit leidt tot een tekort aan opvangplaatsen, wordt op initiatief van het OBV het aanbod vergroot, zodat dit geen belemmering vormt voor potentiële kopers van woningen.

Van het OBV wordt verwacht dat ze integraal een wijk realiseert, met woningen, recreatie- en ontmoetingsplekken etc. Het OBV heeft tevens het integrale beheer op zich genomen voor de periode dat Vathorst nog in ontwikkeling is. De ontwikkeling en bouw van scholen en niet-commerciële voorzieningen is wel een taak van de gemeente. Tot nu toe zijn die processen goed op elkaar ingespeeld.

Planning en fasering

Bij aanvang van de gebiedsontwikkeling zijn deelplannen geformuleerd, die in een stroom worden ontwikkeld. De ontwikkeling van woningen en de aanleg en inrichting van de openbare ruimte gebeurt zoveel mogelijk in één bouwstroom.

Ten aanzien van fasering blijkt de Joint Venture hierbij meerwaarde te hebben ten opzichte van een traditionele uitvoering. De private partijen die participeren in het OBV hebben namelijk ook belang bij

Te koop!

een goede vastgoedontwikkeling. Door de koppeling tussen de grondexploitatie (in de Joint Venture) en de vastgoedontwikkeling, wordt door de private partijen gestuurd op fasering. In gevallen waar bijvoorbeeld de verkoop stagneert en er leemtes vallen in de fasering van het woonrijp maken, wordt hierop geanticipeerd. Gebieden worden dan tijdelijk ingericht zodat daar een leefbare omgeving ontstaat voor de pioniers.

Oorspronkelijk was de overallplanning gericht op afronding van Vathorst in 2013. Deze planning is in 2008 al bijgesteld naar 2014. De huidige economische crisis heeft ertoe geleid dat het OBV een scenarioanalyse maakt waarin rekening wordt gehouden met een verdere vertraging tot uiterlijk 2017 (gemeente Amersfoort, 2009).

Risicobeheersing

Risicodeling is een inherente doelstelling van het participeren in een Joint Venture. De risico's zijn gedeeld door de 50/50 participatie door het consortium van private partijen enerzijds en de gemeente anderzijds. Dit was een heel belangrijk argument destijds om tot een Joint Venture over te gaan.

Doordat de grondexploitatie een product is van de Joint Venture, is bij het opstellen daarvan niet alleen door een "gemeentelijke bril" gekeken, ook 5 private partijen hebben hun expertise ingebracht. Heel Vathorst is opgedeeld in deelplannen en per deelplan is gebudgetteerd. Voor die budgettering zijn diverse bureaus gevraagd om kostenramingen te maken. Hiermee werd het risico op misrekening ondervangen en kon een goed onderbouwde keuze worden gemaakt op welk kostenniveau werd ingezet. Alle projectleiders zijn budgetverantwoordelijk, dus in de dagelijkse operatie komen overschrijding van budgetten snel aan het licht.

Eén keer per jaar wordt een risicoanalyse gemaakt, met het treffen van beheersmaatregelen in de vorm van risicovoorzieningen. Tegenvallers in de grondexploitatie worden ten laste gebracht van een reserve die daarvoor is ingesteld. De private inbreng bij risicobeheersing is duidelijk kenbaar door de bedrijfsmatige benadering.

3.4.6. Voorwaarden Joint Venture

In het onderzoek naar de Joint Venture voor Vathorst werden onderstaande voorwaarden omschreven als essentieel voor een goed functionerende Publiek Private Samenwerking.

1. Vertrouwen in elkaar als partner en begrip voor elkaars doelen

Vertrouwen tussen partijen die een relatie "uit liefde" aangaan en het vertrouwen ook waar kunnen maken is essentieel. Sommige grote partijen hebben meer expertise ontwikkeld ten aanzien van het voeren van grondexploitaties dan andere partijen. Wees dus selectief in de keuze van partijen waarmee wordt samengewerkt. Van publieke zijde moet er begrip zijn voor private doelstellingen en rendementseisen. De keuze van partijen speelt daarbij een rol, maar ook de kwaliteit van de mensen die werkzaam zijn binnen de Joint Venture.

2. Goede afspraken en afstemming met ambtelijke organisatie

Een andere voorwaarde voor het goed functioneren van een Joint Venture is het maken van goede afspraken en het organiseren van afstemming en contact met zowel de gemeentelijke ambtelijke organisatie als de politiek en de rest van de bevolking van Amersfoort. Bij Vathorst is de betrokkenheid van het gemeentelijk ambtelijk apparaat nihil. Daarmee loopt Vathorst het risico dat het als een geïsoleerde ontwikkeling wordt gezien.

3. Zorg voor goed opdrachtgeverschap

Eén van de succesfactoren van Vathorst is, dat Amersfoort bij de start van Vathorst, na Kattenbroek en Nieuwland een “ervaren groeigemeente was”. Men had een bepaalde deskundigheid in huis, waardoor men voorafgaand aan de gebiedsontwikkeling kon bepalen welke zaken zij wilde regelen. Hierdoor was de gemeente professioneel opdrachtgever en onderhandelaar. “Hiermee krijg je het publieke belang aan het begin geborgd en daar heb je de gehele ontwikkelingsperiode profijt van.”

4. Zorg voor mensen die kunnen omgaan met meerdere “petten”.

Terugkerend fenomeen bij Joint Ventures is de “pettenproblematiek”: de gemeente participeert als private partij in een gebiedsonderneming en dient ook de publieke belangen te behartigen. Private partijen hebben, naast hun rol in de gebiedsonderneming met een sturing op een goed financieel resultaat, ook een belang bij een zo laag mogelijke uitgifteprijs van bouwrijpe grond. Een goed functionerende directie kan niet zonder mensen die hiermee goed om kunnen gaan.

5. Blijf binnen de grenzen van Europese regelgeving

De ervaring met de ingebrekestelling door ‘Brussel’ leert dat een gebiedsontwikkeling als Vathorst behoorlijk in de greep van Europese regelgeving kan raken. Europese regelgeving lijkt bij de samenwerking in een Joint Venture steeds meer te gaan knellen. De huidige tendens naar meer concurrentie en transparantie wekt de verwachting dat de participatie van private ondernemingen in gebiedsontwikkelingen in de toekomst aanbestedingsplichtig kan worden.





3.5. Stadshagen, Zwolle

Stadshagen Zwolle is een VINEX-locatie gelegen ten noordwesten van Zwolle. In Stadshagen worden circa 8.000 woningen gebouwd, met bijbehorende (commerciële) voorzieningen. Stadshagen is op het grote schaalniveau opgedeeld in Stadshagen I en Stadshagen II. Stadshagen I is bijna af, Stadshagen II is in voorbereiding, waar de eerste woningen zullen worden gebouwd in 2009/2010.

Stadshagen wordt geheel onder publieke regie uitgevoerd, grotendeels door middel van een bouwclaim model. Toen het huidige gebied werd aangewezen als het ontwikkelgebied voor Stadshagen is de gemeente begonnen gronden te verwerven, maar ook private partijen hebben gronden verworven. Alle door private partijen verworven gronden zijn met een bouwclaim aan de gemeente overgedragen. Het principe dat de gemeente vanaf het begin van de ontwikkeling van Stadshagen hanteert is dat de gemeente het stedenbouwkundig plan maakt en de gronden bouwrijp teruglevert aan de ontwikkelaars. Aan de percelen zijn woningbouwcontingenten toegekend. De percelen voor voorzieningen zijn allemaal in eigendom van de gemeente en zijn buiten de woningbouwcontingenten gehouden.

3.5.1. Uitgangspunten voor publieke uitvoering

De overweging om de gebiedsontwikkeling geheel publiek tot uitvoering te brengen, dan wel een publiek private samenwerking op te tuigen in de vorm van een Joint Venture hangt samen met de capaciteit van het ambtelijk apparaat bij de start van Stadshagen. De deskundigheid van dat moment op het gemeentelijk grondbedrijf (dat destijds een prominente rol had bij de ontwikkeling van Stadshagen) heeft ertoe geleid dat werd besloten deze gebiedsontwikkeling op traditionele wijze uit te voeren. Een serieus alternatief voor het bouwclaim model was er tegen deze achtergrond niet.

Daarbij is van belang om de manier waarop de gemeente met de systematiek van het bouwclaim model omgaat te onderkennen, mede in verband met de vermoede tegenstelling tussen het toepassen van een bouwclaim en publiek private samenwerking in een Joint Venture.

In de eerste deelplannen van Stadshagen is het traditionele bouwclaim model toegepast. Daaruit heeft de gemeente Zwolle de ervaring opgedaan, dat nadat de gemeente een stedenbouwkundig plan had vastgesteld, er altijd onderhandelingen werden gestart. Deze onderhandelingen gingen dan over de programmatische invulling, grenzen van het plangebied, woningtypologieën, etc. Deze heronderhandelingen leidden tot aanpassing van het plan, of zelfs soms tot volledige herontwikkeling. Daarom wordt er nu voor gekozen om vanaf het begin van de planontwikkeling de ontwikkelaars te betrekken aan wie de bouwrijpe grond uiteindelijk wordt uitgegeven. Men noemt dit het "verbeterd bouwclaim model". Door op deze manier te werken worden private partijen vanaf het begin van het planproces betrokken, zodat discussies later in het proces worden verminderd.

3.5.2. Doelen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit

Zorgen voor een complete wijk / functiemenging

Een van de zwaartepunten bij de start van de gebiedsontwikkeling is de voorwaarde dat de wijk een goed voorzieningenniveau kent, met een winkelcentrum, cultuurhuis, bibliotheek, gezondheidscentrum, ouderenhuisvesting, etc. De basisvoorzieningen zoals een supermarkt, huisarts en kinderopvang zijn vrij snel gerealiseerd, waarbij de kanttekening geplaatst wordt dat aan het winkelcentrum eerder behoefte was dan dat het is gerealiseerd. Daarbij is een afweging gemaakt tussen de investering die de gemeente of een ontwikkelaar pleegt en een wijk die nog niet voldoende draagkracht biedt voor voorzieningen van die schaal.

De gewenste functiemenging blijkt niet altijd even eenvoudig te realiseren, doordat de vraag van ondernemers niet altijd aansluit op de geplande stedenbouwkundige structuur. Dit doet zich met name voor bij ondernemers die een beperkt oppervlak nodig hebben voor hun bedrijfsvoering, dat niet past in een stedenbouwkundige wand van 4 tot 6 bouwlagen. In de praktijk blijkt daarom dat niet elke functie overal kan “landen”.

De gemeente stuurt daarbij op de programmatische invulling van voorzieningencusters, zodat niet elke stedenbouwkundige wand wordt ingevuld met 1 à 2 lagen bedrijfshuisvesting en daarboven reguliere woningen, maar door hier aangepaste woonvormen gecombineerd met bijvoorbeeld een gezondheidscentrum in te passen.

Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing

Bij de uitwerking van het globale bestemmingsplan is een aantal basisvoorwaarden meegegeven. Stadshagen moest een wijk worden “waar iedereen zou kunnen wonen”, er mochten geen grote geluidswallen komen en er moest een relatie worden gelegd met het aangrenzende Zwarte Water. Verder werd een duurzaamheidsdoelstelling gesteld in de vorm van toekomstbestendigheid. Stadshagen moest een wijk worden “waar mensen over honderd jaar nog met plezier willen wonen” (Gemeente Zwolle e.a., 2004, p.11).

Onderdeel van het stedenbouwkundig plan is een beeldkwaliteitsplan, waarin ruimtelijke kwaliteitseisen en doelen met betrekking tot uitstraling van de straat, kapvorm, steenkeuze, muurtjes, etc. zijn vastgelegd. Bij toepassing van het “verbeterd bouwclaim model” zoals hiervoor omschreven ontstaat gaandeweg de planvorming wanneer verkavelingen en woningcategorieën duidelijk gaan worden, een onderhandeling tussen gemeente en private partijen over de inhoud van het stedenbouwkundig plan. Met name de beeldkwaliteit op woningniveau blijkt in de praktijk tot veel discussie te leiden. Wanneer deze zaken worden vastgesteld, wordt vanuit de private partijen gestuurd op de financiën en is het de gemeente die de kwaliteit moet waarborgen.

Het bouwclaim model biedt nog meer dan dat men bij aanvang van Stadshagen had gedacht, de mogelijkheid om stedenbouwkundig en architectonisch een kwalitatief goede wijk te bouwen, juist doordat de gemeente ten opzichte van private partijen niet op basis van gelijkwaardigheid aan het project werkt, zoals bijvoorbeeld in een Joint Venture. Daarnaast hoeft de gemeente in een neergaande markt (anders dan in een Joint Venture) niet met private partijen in conclaaf over het handhaven van kwaliteitsaspecten. Daarover beslist zij zelf, waardoor in mindere tijden geen kwaliteitserosie optreedt.

Nadat het stedenbouwkundig plan inclusief het beeldkwaliteitsplan is vastgesteld, vormt dat het toetsingskader voor de ontwerpen. Daarbij blijkt het belang van een gezamenlijk product van gemeente en private partijen. Dit wil niet zeggen dat er in de fase dat de ontwerpen voor de woningen worden gemaakt geen enkel punt meer ter discussie wordt gesteld, maar over de grote lijnen is overeenstemming voordat een architect aan de slag gaat.

Om de architectonische diversiteit in de plannen te waarborgen en te voorkomen dat een deelgebied teveel de kenmerken krijgt van één architect, heeft de gemeente ook een hand in welke architectenbureaus waar gaan werken.

Kwaliteit van de openbare ruimte

De doelen ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte worden in het beeldkwaliteitsplan vastgelegd, dat onderdeel is van elk stedenbouwkundig plan. Dat plan komt in samenwerking met de ontwikkelaars tot stand, dus nadat het beeldkwaliteitsplan is vastgesteld, ligt de kwaliteit ook vast.

Voor de inrichting en het materiaalgebruik is doelmatigheid het uitgangspunt, met hier en daar een extra kwaliteit ("basis plus") afhankelijk van het type woongebied. Ten aanzien van het groen in de wijken kent de stedenbouwkundige structuur van de wijken een zekere hiërarchie. De hoofdwegen kennen veel groen, zodat de wijk vrij groen oogt. Wanneer je de wijk binnenkomt, blijkt dat er een zekere druk op het ruimtegebruik was, doordat in alle segmenten voldoende woningen moesten worden gebouwd. Dit vertaalt zich in een minder groene omgeving direct aansluitend op de woonomgeving. De aanleg van speelplaatsen is gebaseerd op vigerend speelplaatsbeleid van de gemeente, dat uitgaat van een aantal speelplaatsen binnen de directe woonomgeving, gerelateerd aan de leeftijd van kinderen.



De aanleg en inrichting van het openbare gebied wordt geheel buiten de bouwclaim van de private partijen gehouden en is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Dit waarborgt de realisatie en de kwaliteit.

Duurzaamheid

De voornaamste duurzaamheidsdoelstelling is vastgelegd in de hiervoor al genoemde basisvoorwaarde: Stadshagen moet een wijk worden "waar mensen over honderd jaar nog met plezier willen wonen". Deze basisvoorwaarde is uitdrukkelijk bedoeld voor de uitwerking van de stedenbouwkundige plannen op deelplanniveau en niet voor maatregelen op woningniveau in het kader van bijvoorbeeld Duurzaam Bouwen (Gemeente Zwolle e.a., 2004, p. 11). Duurzaamheid is op woningniveau in Stadshagen daarom ook nooit een thema geweest waarop bij de planuitwerking expliciet werd getoetst. De invloed van de wijze van uitvoering biedt daarom te weinig aanknopingspunten om er in deze case uitspraken over te doen.

3.5.3. Doelen ten aanzien van middelen / financiën

Ten aanzien van de middelen zijn door de gemeente bij aanvang van de gebiedsontwikkeling geen doelen gesteld. Er zijn geen expliciete raadsbesluiten waarin het college opdracht krijgt te sturen op de financiën. Stadshagen is voor Zwolse begrippen een grote ontwikkeling, waarbij de gemeente bij aanvang in 1995/1996 zichzelf tevreden stelde met 'goede betrouwbare cijfers'. De eerste grondexploitaties uit die tijd waren slechts bedoeld om te administreren en dienden als onderbouwing voor de bestuurlijke en politieke besluiten over het verstrekken van kredieten.

Verevening tussen deelgebieden

Verevening tussen deelgebieden gebeurt impliciet, doordat de gemeente 100% eigenaar is van alle gronden in Stadshagen. Alle gronden vallen in één overkoepelende grondexploitatie Stadshagen, waardoor 'plussen' en 'minnen' in de exploitatie tegen elkaar wegvallen. Op gemeentelijk niveau wordt met de winst uit Stadshagen verevend met andere exploitatiegebieden buiten Stadshagen, tijdens een éénmalige jaarlijkse herijking van alle grondexploitaties in de gemeente Zwolle.

Kostenverhaal

Doordat alle gronden in Stadshagen eigendom zijn van de gemeente is kostenverhaal op basis van de nieuwe Wro (zie par. 2.4.2) niet aan de orde. Alle kosten die de gemeente maakt, worden verdisconteerd in de grondprijs van de uit te geven bouwrijpe grond. Dit is een duidelijk voordeel van het bouwclaim model. Het instrument voor kostenverhaal bij een private uitvoering brengt namelijk een administratieve last met zich mee en de te verhalen kosten worden beperkt door een wettelijke limitatieve lijst.

Winst

Ondanks het feit dat voor Stadshagen geen winstdoelstelling geldt, wordt er wel winst gemaakt. Dit wordt vooral toegeschreven aan het toegepaste bouwclaim model. De gemeente is eigenaar van alle gronden. De uitgifte van bouwrijpe grond gebeurt tegen een vastgesteld percentage van de vrij-op-naam-prijs van de woningen, een zogenaamde grondquote. Door deze vaststaande grondquote en de stijging van de woningprijzen in de afgelopen 10 tot 15 jaar, is het op voorhand gecalculeerde verlies omgeslagen naar winst.

De winst die in Stadshagen wordt gemaakt wordt overgeheveld naar de Algemene Reserve Vastgoed. Bij de hiervoor beschreven gemeentebrede jaarlijkse herijking van grondexploitaties wordt bepaald wat de minimale hoogte van deze Algemene Reserve Vastgoed moet zijn. Een eventueel surplus wordt overgedragen aan de Algemene Dienst.

Plegen van diepte-investeringen

Het plegen van diepte-investeringen was geen doel van de gemeente en het gebeurt in de praktijk ook niet. De eventuele invloed van het bouwclaim model hierop kan in deze casus dus niet worden onderzocht.

3.5.4. Doelen ten aanzien van marktkwaliteit

Beoogd programma

Primaire doelstelling van de gemeente was het realiseren van circa 8.500 woningen in Stadshagen, voortkomend uit de VINEX-doelstellingen. Hiervan moest 30% worden gerealiseerd in het sociale segment. Eén van de uitgangspunten voor Stadshagen II is de bouw van 4.350 woningen. Over het algemeen kan worden gesteld dat de programmatische doelstellingen worden gehaald. Op dit moment wordt echter een afname in het aanbod voorzien als gevolg van de economische crisis die al zichtbaar wordt in de terugloop van aanvragen voor bouwvergunningen voor projectmatige woningbouw, met name op Stadshagen (gemeente Zwolle, 2009). Een directe relatie tussen de realisatie van het beoogde programma en het gekozen uitvoeringsmodel wordt niet onderkend.

Typologieën & segmentatie

Voor Stadshagen als geheel is er een volkshuisvestingprogramma, waarin op hoofdlijnen typologieën en segmenten zijn benoemd. Om marktgericht woningen te ontwikkelen wordt gebruik gemaakt van de 'leefstijlenbenadering' van Smart Agent Company. Hiermee worden op basis van leefstijlen van mensen verschillende bevolkingscategorieën gedefinieerd. Vervolgens probeert men vast te stellen welk type woningen en welke woonomgeving past bij de betreffende bevolkingscategorie.

Op basis van deze uitkomsten wordt voor elke nieuwe wijk een thema vastgesteld. Vervolgens worden met de stedenbouwkundige opzet en architectuur sferen gezocht die aansluiten bij de doelgroep.



Al bij het maken van een Stedenbouwkundig Programma van Eisen worden de private partijen betrokken in dit proces, zodat het stedenbouwkundig plan zodanig wordt opgesteld dat typologieën gebouwd kunnen worden die aansluiten op de vraag uit de markt.

De optimale mix voor segmenten wordt gezocht vanuit beleidsvoorkeuren (zoals het percentage sociale woningbouw) en door met Smart Agent Company en private partijen te zoeken naar de optimale aansluiting op de vraag uit de markt. De segmentatie is mede bepalend voor de typologieën die kunnen worden gerealiseerd binnen het betreffende segment. Door de gemeente wordt niet expliciet gestuurd op de bouw van bepaalde typologieën, dit leidt tot relatief veel rijwoningen in Stadshagen.

“...voor de segmenten sociaal en middenduur ligt het meer voor de hand om rijwoningen en appartementen te realiseren dan voor het dure segment.”

In Stadshagen wordt een verdeling van koop en huur in de verhouding van respectievelijk 70% en 30% toegepast. Binnen de koop- en huursector is een onderverdeling aangebracht van 30% sociaal, 40% middenduur en 30% duur. De gemeente bewaakt de verdeling over deze segmenten. Elk segment kent een bandbreedte ten aanzien van de vrij-op-naam-prijzen en huurprijzen. De ervaring leert echter dat de private partijen er toe neigen om binnen de segmenten het overgrote deel van de woningen te bouwen tegen prijzen die tegen de bovengrens van de bandbreedte liggen.

De aandacht vanuit de politiek gaat met name uit naar het segment “goedkope koop/starterswoningen”, zodat iemand die in een sociale huurwoning woont de kans wordt geboden om tegen vergelijkbare woonlasten de overstap naar een koopwoning te maken. In de praktijk blijkt dit een moeilijk realiseerbare doelstelling omdat het verschil in woonlasten tussen sociale huur en koopwoningen te groot is. Dat komt niet voort uit het gehanteerde bouwclaim model, maar doordat de prijs voor een starterswoning een kritieke ondergrens kent. Het resultaat hiervan is dat de woningen wel worden gebouwd, maar dat de doelgroep niet altijd wordt bereikt.

3.5.5. Doelen ten aanzien van het proces

Integrale ontwikkeling

Integrale ontwikkeling is min of meer mogelijk gebleken, waarbij de realisatie van voorzieningen achterbleef bij de bouw van woningen. Het winkelcentrum had eerder in definitieve vorm gerealiseerd moeten worden. Voor scholen zorgt de gemeente voor aanbod op basis van leerlingenprognoses. Op dit moment is kinderopvang het knelpunt in de integrale ontwikkeling.

Ten aanzien van de meeste voorzieningen in Stadshagen gaat de rol van de gemeente niet verder dan dat zij zich faciliterend opstelt, door locaties aan te bieden aan private initiatiefnemers. De gemeente stuurt niet actief op voldoende aanbod. Er is binnen de gemeente wel het besef dat bij een woonwijk voorzieningen horen, maar het ontbreekt vooral nog aan voldoende inzicht naar welke functies de markt vraagt en wat daarvan het ruimtebeslag is. Dit leidt ertoe dat niet altijd voldoende ruimte kan worden geboden voor een adequaat voorzieningenniveau. Er worden ideeën uitgewerkt om in Stadshagen II tot een betere integrale ontwikkeling te komen.

Planning en fasering

De oorspronkelijke doelstelling was om Stadshagen I te starten in het jaar 1999 en af te ronden in 2013. Deze planning is inmiddels opgeschoven naar 2016. De bouw in Stadshagen II zou oorspronkelijk starten in 2009 met als einddatum 2018. De einddatum is nu 2020. In het bouwclaim model is veel te regelen, door middel van afspraken met private partijen over de aantallen op te leveren woningen per jaar. Over het algemeen loopt dit goed.

Risicobeheersing

Risicobeheersing is geen expliciete doelstelling bij de ontwikkeling van Stadshagen, maar een aspect dat daarmee onlosmakelijk verbonden is. Het is de rol van projectmanagers om risico's te herkennen en daarop te reageren. Vanuit planeconomie worden financiële risico's beheerst. Het bouwclaim model speelt hierin geen rol, anders dan dat de risicobeheersing ten aanzien van de grondexploitatie volledig een aangelegenheid van de gemeente is.





3.6. Hoogh Teijlingen, Teijlingen

Hoogh Teijlingen in Teijlingen (voorheen gemeente Voorhout) is een VINEX-locatie waar circa 1.500 woningen zijn gerealiseerd door een private ontwikkelaar. Eind 2005 is de gebiedsontwikkeling afgesloten. Met de ontwikkelaar (Heijmans, voorheen Noorlander) is toen een streep onder de ontwikkeling en realisatie gezet, mede in verband met de voorgenomen fusie tussen Voorhout, Sassenheim en Warmond in de nieuwe gemeente Teijlingen.

Na de fusie heeft de nieuwe gemeente veel verloop gekend, waardoor nog maar weinig mensen bij de gemeente werken die kennis hebben van deze stedelijke gebiedsontwikkeling. Dit bemoeilijkt het inwinnen van informatie over deze case. Daardoor is de informatie in deze case minder gedetailleerd dan de vorige cases en niet over alle gemeentelijke doelen kunnen expliciet uitspraken worden gedaan met betrekking tot de bijdrage hieraan door de private uitvoering.

3.6.1. Uitgangspunten voor private uitvoering

De ontwikkeling van Hoogh Teijlingen komt voort uit de woningbouwtaakstelling in de aangewezen VINEX-gebieden. Deze aanwijzing kwam in een tijd waarin gemeenten voor grootschalige verwerving toestemming nodig hadden van de provincie. Dat het gebied dat nu Hoogh Teijlingen heet tot ontwikkeling zou komen was snel bekend bij private partijen. In een korte tijd heeft de ontwikkelaar destijds de betreffende gronden verworven. Op basis van haar verworven grondpositie heeft de ontwikkelaar zich beroepen op het recht de nieuwe bestemming zelf te mogen realiseren. Daarop is in 1993 tussen de gemeente Voorhout en Noorlander (dat later opging in Heijmans) een exploitatieovereenkomst gesloten betreffende de ontwikkeling en realisatie van 1.500 woningen. Deze exploitatieovereenkomst was vooral gericht op kostenverhaal, inhoudende dat de gemeente haar kosten voor haar ambtelijke inzet en de aanleg van voorzieningen verhaalt op de ontwikkelaar. Daarnaast werd de gehele gebiedsexploitatie, inclusief de aanleg van de openbare wegen en voorzieningen, de taak van Noorlander. Het betreft hier dus een private uitvoering in de vorm van een volledige zelfrealisatie.

3.6.2. Doelen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit

Zorgen voor functiemenging / realiseren complete wijk

Van functiemenging zoals in de theorie is beschreven kan feitelijk niet worden gesproken. Naast de bouw van de woningen is door de ontwikkelaar infrastructuur aangelegd en is een 3-tal basisscholen gebouwd, echter op volledig eigen initiatief van deze scholen. Qua voorzieningen 'leunt' Hoogh Teijlingen volledig op hetgeen al in Voorhout aanwezig was.

Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing

De gemeente heeft zich ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit vooraf geen doelen gesteld. Er werd gebouwd voor de marktvraag. De rol van de gemeentelijke stedenbouwkundige kwam pas in beeld bij de schetsontwerpen van de woningen. De gehele ontwikkeling is gebaseerd op een bestemmingsplan met uitwerkingsbevoegdheid voor de verschillende deelgebieden. Op die wijze is door de ontwikkelaar heel Hoogh Teijlingen ontwikkeld. Er was geen beeldkwaliteitsplan als toetsingsdocument voor de te bouwen woningen.



Op het moment dat een gebied tot ontwikkeling zou komen werd een ontwerpteam ingericht, waarin zowel de stedenbouwkundige van de gemeente als ontwerpers van de ontwikkelaar waren vertegenwoordigd. In dit ontwerpteam werden mogelijke architecten aangedragen en werden

referenties besproken die mogelijk een plek konden krijgen in het te ontwikkelen deelgebied. Ook werden referentieprojecten bezocht zodat men een beeld kreeg van de mogelijkheden en de wensbeelden.

Door de ontwerpen ter goedkeuring voor te leggen aan de gemeentelijke stedenbouwkundige, werd de architectonische kwaliteit gewaarborgd, maar niet getoetst aan vooraf gestelde doelen.

De sociale woningen werden ontworpen in een werkgroepverband waarin de gemeente, de corporatie en de ontwikkelaar zitting hadden. De corporatie zorgde voor inbreng van architecten waarmee zij gewend waren te werken. Hierdoor werden creatieve ideeën aangedragen om zo efficiënt mogelijk met de ruimte om te gaan.

Kwaliteit van de openbare ruimte

Ten aanzien van de kwaliteit van de openbare ruimte is door de gemeente bij de start van de gebiedsontwikkeling geen aanvullend programma van eisen opgesteld, met daarin doelen die verder gingen dan de inrichting van de openbare ruimte elders in Voorhout. Door de ontwikkelaar werd een bestek opgesteld dat ter goedkeuring aan de gemeente werd gezonden en conform het goedgekeurde bestek werd de openbare ruimte ingericht en werden wegen, riolering, verlichting etc. aangelegd. Dat heeft zich vertaald in een standaard kwaliteit met weinig differentiatie.

De stijging van de parkeerbehoefte in de loop der jaren gaf discussie met de ontwikkelaar, omdat uitbreiding van het parkeerareaal in het openbare gebied ten koste gaat van uitgeefbaar terrein en bovendien hogere aanlegkosten met zich meebrengt.

Duurzaamheid

Het thema 'duurzaamheid' speelde geen rol bij de ontwikkeling en realisatie van Hoogh Teijlingen. Daarom kunnen hierover geen uitspraken worden gedaan.

3.6.3. Doelen ten aanzien van middelen / financiën

Kostenverhaal

Kostenverhaal is door de gemeente niet als specifiek doel bij de gebiedsontwikkeling geformuleerd, maar vloeit voort uit de wet. Tussen de gemeente en de ontwikkelaar is een exploitatieovereenkomst gesloten overeenkomstig het (oude) instrumentarium voor kostenverhaal, gebaseerd op artikel 42 Wet op de Ruimtelijke Ordening. In deze overeenkomst is vastgelegd dat de ontwikkelaar de volledige realisatie binnen het plangebied Hoogh Teijlingen uitvoert. Dit houdt in dat de ontwikkelaar verantwoordelijk was voor het bouw- en woonrijp maken en alles wat hoort bij de uitvoering van het bestemmingsplan.

Doordat de ontwikkelaar de aanleg van de openbare voorzieningen op zich heeft genomen heeft de gemeente de kosten die zij vanuit haar publieke taak zou maken, 'verhaald' op de ontwikkelaar. Naast deze 'betaling in natura' heeft de ontwikkelaar ook een vergoeding aan de gemeente betaald voor kosten die de gemeente heeft gemaakt voor infrastructurele werkzaamheden. Daarnaast verplichtte de ontwikkelaar zich tot vergoeding van de kosten die de gemeente moest maken voor de uitvoering van het bestemmingsplan, door jaarlijks een bedrag aan de gemeente te betalen. Hieruit kan worden opgemaakt dat de gemeente haar kosten heeft kunnen verhalen op de private partij.

Verevening tussen deelgebieden

Doordat het de ontwikkelaar was die de grondexploitatie voerde, was het niet aan de gemeente om doelen te stellen ten aanzien van het verevenen van winstgevend met verlieslatende locaties binnen deze gebiedsontwikkeling. De bijdrage van de private uitvoering aan dit gemeentelijke doel is daarom in deze casus niet vast te stellen.

Winst

Doordat de gemeente geen gronden in het plangebied had verworven, had zij geen onderhandelingspositie ten opzichte van de ontwikkelaar waarmee zij kon bewerkstelligen dat zij kon delen in de winst die door de ontwikkelaar werd gerealiseerd op de grondexploitatie. Hieruit kan worden vastgesteld dat volledige private uitvoering in de praktijk niet kan bijdragen aan gemeentelijke winstdoelstellingen.

Plegen van diepte-investeringen

Doordat alle kosten in het gebied door de ontwikkelaar werden gedragen en de gemeente geen aanvullende ambities had ten aanzien van bijvoorbeeld duurzaamheid en zij geen positie had op basis waarvan een samenwerking met de ontwikkelaar kon worden afgedwongen was ook het plegen van diepte-investeringen niet aan de orde.

3.6.4. Doelen ten aanzien van marktkwaliteit

Beoogd programma

Het beoogde woningbouwprogramma kwam voort uit de VINEX-taakstelling en niet uit vooraf gestelde gemeentelijke doelen. Het programma is overigens geheel gerealiseerd, mede door de grote vraag naar woningen in dit gebied. Aan de realisatie van het woningbouwprogramma kan daarom niet een expliciete bijdrage van de private uitvoering worden toegekend.



Typologieën & segmentatie

Ten aanzien van typologieën en segmenten werden geen vooraf gestelde doelen ingevuld, anders dan de differentiatie die in het bestemmingsplan werd opgenomen en 30% sociale woningbouw. Van monitoren door de gemeente van behaalde programmadoelen, het bedienen van marktsegmenten of het bouwen van vooraf onderscheiden typologieën was daarom geen sprake. Daarbij dient de tijdsgeest in ogenschouw te worden genomen: gebiedsontwikkeling was begin jaren negentig nog geen wijdverbreid begrip.

“De term regie kende men vooral van tv en toneel.”

3.6.5. Doelen ten aanzien van het proces

Integrale ontwikkeling

Op basis van de ingenomen grondpositie heeft de ontwikkelaar zich beroepen op het zelfrealisatierecht en heeft de gemeente met de ontwikkelaar gecontracteerd over kostenverhaal, bouw- en woonrijp maken en de realisatie van sociale woningen en markt woningen. Voor zover men kan spreken van een integrale ontwikkeling (woningbouw en infrastructuur) heeft deze overeenkomst geleid tot een volledige ontwikkeling en realisatie.

Planning en fasering

Het door de NS aangelegde treinstation is bepalend geweest voor de fasering van Hoogh Teijlingen. Voor de aanleg stelde de NS als voorwaarde dat bij de ontwikkeling gestart zou worden met de wijken rondom het station, zodat voldoende aanbod van passagiers al vanaf de opening van het station gewaarborgd zou zijn. In 1995 is daarom gestart met de eerste twee fasen rondom het station.

Buslijnen waren er al in het gebied, deze hoefden niet te worden uitgebreid op het moment van de realisatie van Hoogh Teijlingen.

In de exploitatieovereenkomst is bepaald dat de fasering van het woonrijp maken moet aansluiten op de oplevering van de woningen, opdat (zoals verwoord in de overeenkomst) 'gerechtvaardigde klachten' van nieuwe bewoners werden voorkomen. Verder bevatte de exploitatieovereenkomst geen fasering waaraan de ontwikkelaar werd gebonden.

Risicobeheersing

De private partij voerde de gehele gebiedsontwikkeling uit en droeg daarmee ook de risico's. Feitelijk neemt de ontwikkelaar op die wijze alle risico's bij de gemeente weg, maar van doelbewuste risicobeheersing was geen sprake.



3.7. Samenvatting casestudies

In de voorgaande paragrafen zijn de onderzochte cases uitvoerig beschreven. Tevens is aangegeven of de betreffende uitvoeringsmodellen bijdragen aan het realiseren van gemeentelijke doelen. In deze paragraaf worden op basis van de gemeentelijke doelen de casestudies samengevat.

3.7.1. Ruimtelijke kwaliteit

Complete wijk / functiemenging

Realisatie van een stedelijke gebiedsontwikkeling in een Joint Venture lijkt te leiden tot een complete wijk door een goede functiemenging, met het oog op een evenwichtige verhouding tussen het woningaanbod en het aanbod van voorzieningen. Hierbij blijkt vanuit private partijen vooral aandacht te zijn voor functies die randvoorwaardelijk zijn voor de afzet van woningen, zoals kinderopvang en scholen. In een publieke uitvoering blijkt de wens om een complete wijk te realiseren wel te bestaan, maar door een terughoudende faciliterende opstelling van de gemeente blijkt tijdige realisatie van (commerciële) voorzieningen ten opzichte van een Joint Venture achter te blijven.

Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing

Ten aanzien van dit doel valt op dat in zowel de Joint Ventures als de publieke uitvoering de bijdrage van private partijen aan ruimtelijke inpassing door middel van gedegen stedenbouw en/of vernieuwende architectuur minimaal lijkt. De Joint Venture blijkt met name voordelen te bieden daar waar private partijen de mogelijkheid hebben te sturen op architectuur die zorgt voor een goede aansluiting van het programma op de markt.

Kwaliteit openbare ruimte

In alle Joint Ventures valt de aandacht voor de openbare ruimte op. Gezamenlijk met de realisatie van een 'complete wijk en functiemenging' lijkt de autonomie van de uitvoeringsorganisaties hierbij een rol te spelen. In zowel Wateringseveld als Vathorst hebben deze autonome uitvoeringsorganisaties de mogelijkheid gehad om het kwaliteitsniveau van de openbare ruimte op een bovengemiddeld peil te brengen, in tegenstelling tot Stadshagen en Hoogh Teijlingen waarbij de gemeentelijke standaard als uitgangspunt gold.

Duurzaamheid

Duurzaamheid blijkt in de onderzochte cases een 'onderbelicht thema'. In Vleuterweide bleken de doelen niet expliciet te zijn benoemd en bij uitwerking van de plannen was de toets op duurzaamheid verwaterd. In Vathorst is wel een doelstelling neergelegd, maar ook hier wordt onderkend dat het aspect duurzaamheid meer aandacht zou kunnen krijgen in een gebiedsontwikkeling die geheel onder de regie van een overheidspartij staat.

Ondanks dat ten aanzien van de publieke en private uitvoeringsmodellen slechts één case is onderzocht kan met enige voorzichtigheid worden geconstateerd dat de gemeentelijke doelen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit bij een publieke uitvoering beter worden gewaarborgd dan bij een geheel private uitvoering. In Hoogh Teijlingen blijkt dat de gemeente geen actieve rol had bij het realiseren van doelen met betrekking tot ruimtelijke kwaliteit. Dit blijkt uit de late betrokkenheid van de gemeentelijke stedenbouwkundige en de uitsluitend toetsende rol van de gemeente ten aanzien van de ontwerpen en bestekken die door de ontwikkelaar werden gemaakt.

In Stadshagen stelt de gemeente zich actief op en door het ontwikkelen van het 'verbeterde' bouwclaim model zijn private partijen in de gelegenheid om tijdig mee te denken en te sturen op marktconformiteit van stedenbouwkundige plannen.

In tabel 4 worden de resultaten uit de casestudies ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit weergegeven.

Tabel 4: resultaten casestudies ten aanzien van doelen gericht op ruimtelijke kwaliteit

Ruimtelijke Kwaliteit	Joint Venture			Publieke uitvoering	Private uitvoering
	Wateringseveld	Vleuterweide	Vathorst	Stadshagen	Hoogh Teijlingen
Complete wijk / functiemenging	+	0	+	+	...
Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing	-	-	-	+	-
Kwaliteit openbare ruimte	+	0	+	0	-
Duurzaamheid	+	0	0	0	...

Toelichting gebruikte tekens:

- + Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg positief bij aan de gemeentelijke doelen
- Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg negatief bij aan de gemeentelijke doelen
- 0 Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg positief noch negatief bij aan de gemeentelijke doelen
- ... Gebrek aan data om een uitspraak te doen over de bijdrage aan de gemeentelijke doelen

Deze tabel is een weergave van de interpretatie van antwoorden uit de interviews en impliceert daarom geen harde meetbaarheid. Voorzichtigheid is daarom geboden bij een absolute interpretatie van de gehanteerde tekens.

3.7.2. Middelen / financiën

Verevening

Doordat bij de Joint Venture en de geheel publieke uitvoering alle ontwikkelingen in één grondexploitatie vallen, is vrijwel altijd sprake van verevening tussen gebieden en functies. Dit is inherent aan het gekozen uitvoeringsmodel en kan daarom reden zijn om voor één van deze twee modellen te kiezen. Bij de private uitvoering werd de grondexploitatie van alle deelgebieden door de private partij uitgevoerd waardoor verevening tussen de deelgebieden geen doelstelling van de gemeente was.

Kostenverhaal

Kostenverhaal door middel van het juridische instrumentarium speelt bij een Joint Venture en een publieke uitvoering geen rol. Kostenverhaal is een instrument dat bedoeld is voor private uitvoering. Dat blijkt ook uit de case Hoogh Teijlingen, waarbij kostenverhaal primaire doelstelling was van de overeenkomst tussen de gemeente en de private partij. Deze doelstelling bleek overigens goed te realiseren door toepassing van het daarvoor bestemde instrumentarium. Bij zowel de publieke uitvoering als de Joint Venture worden kosten verhaald door middel van uitgifte van gronden aan de private partijen.

Winst

Het realiseren van winstdoelstellingen blijkt verschillend te worden ingevuld. In Vleuterweide wordt hierop nadrukkelijker gestuurd. In Vathorst en Wateringseveld wordt geconstateerd dat de Joint Venture een negatieve bijdrage heeft op een eventuele winstdoelstelling, als gevolg van de 'nul-sturing' op het resultaat van de grondexploitatie. Deze 'nul-sturing' geldt met name in Joint Ventures, waarbij de private partij een groot deel van het vastgoed realiseert (zoals in Wateringseveld, waar dat 50% was) en kent een omslagpunt naar mate de participerende private partij een kleiner deel van het vastgoed realiseert. Een eventuele winst in de grondexploitatie wordt namelijk door de private partij betaald, dus die heeft geen belang om te delen in de winst van de grondexploitatie, wanneer hij de volledige winst in de vastgoedontwikkeling realiseren kan.

Het aangaan van een Joint Venture, waarbij de gemeente een winstdoelstelling heeft vergt dus een strategie, waarbij de verhouding tussen participatie in de grondexploitatie en participatie in de vastgoedontwikkeling zodanig wordt gekozen dat het voor de private partij niet uitmaakt of ze haar winst realiseert in de grondexploitatie of op de vastgoedontwikkeling.

In Stadshagen heeft de sturing op een positief resultaat en de stijging van de woningprijzen geleid tot een positief resultaat. In Hoogh Teijlingen was de gebiedsontwikkeling weliswaar winstgevend, echter niet voor de gemeente.

Diepte-investeringen

Het doen van diepte-investeringen door gemeenten is bij de onderzochte cases geen doelstelling gebleken. Wel kan worden geconstateerd dat er in de Joint Ventures dusdanig extra geïnvesteerd wordt in voorzieningen en materiaalgebruik in de openbare ruimte, dat dit als een diepte-investering kan worden gezien voor een duurzame aantrekkelijke wijk.

In tabel 5 worden de resultaten uit de casestudies ten aanzien van middelen weergegeven.

Tabel 5: resultaten casestudies ten aanzien van doelen gericht op middelen

Middelen / Financiën	Joint Venture			Publieke uitvoering	Private uitvoering
	Wateringseveld	Vleuterweide	Vathorst	Stadshagen	Hoogh Teijlingen
Verevening	+	0	+	+	...
Kostenverhaal	+	+	+	+	+
Winst	-	0	-	+	-
Diepte-investeringen	+	+	0
Toelichting gebruikte tekens:					
+ Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg positief bij aan de gemeentelijke doelen					
- Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg negatief bij aan de gemeentelijke doelen					
0 Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg positief noch negatief bij aan de gemeentelijke doelen					
... Gebrek aan data om een uitspraak te doen over de bijdrage aan de gemeentelijke doelen					

Deze tabel is een weergave van de interpretatie van antwoorden uit de interviews en impliceert daarom geen harde meetbaarheid. Voorzichtigheid is daarom geboden bij een absolute interpretatie van de gehanteerde tekens.

3.7.3. Marktkwaliteit

Programma

In geen van de onderzochte cases is het realiseren van het beoogde programma een probleem gebleken. In Vleuterweide wordt sterk gestuurd op programma, met name door de private partijen. Daaruit kan met enige voorzichtigheid worden afgeleid dat een Joint Venture positief bijdraagt aan de realisatie van dit doel.

Typologieën & segmentatie

Ten aanzien van de typologieën is gebleken dat het in een vroeg stadium betrekken van private partijen meerwaarde heeft op de marktconformiteit van de woningtypologieën. Dit blijkt uit zowel de onderzochte cases die zijn uitgevoerd door middel van een Joint Venture als bij de publieke uitvoering. Dit was in Stadshagen onder andere aanleiding tot ontwikkeling van het 'verbeterde' bouwclaim model. Bij het 'verbeterde' bouwclaim model worden private partijen bij de ontwikkeling van

stedenbouwkundige plannen betrokken, in tegenstelling tot het traditionele bouwclaim model, waar de planvorming een volledig gemeentelijke aangelegenheid is.

In zowel Vleuterweide als Stadshagen blijkt nadrukkelijk aandacht voor de segmentatie. In Vleuterweide leidt de strakke indeling en de harde afspraken met alle private partijen echter tot een inflexibiliteit, die moeilijk als kwaliteit van de Joint Venture kan worden beschouwd. Wel leidt dit ertoe dat alle segmenten goed worden bediend. In Wateringseveld is de vooraf geformuleerde segmentatie losgelaten en worden alle marktoningen (met instemming van de gemeente) in het dure segment gebouwd. In Hoogh Teijlingen waren geen doelen geformuleerd ten aanzien van segmenten, afgezien van de 30% sociale woningbouw. Uit deze casestudie bleek niet of door de private partij is gesegmenteerd.

In tabel 6 worden de resultaten uit de casestudies ten aanzien van marktkwaliteit weergegeven.

Tabel 6: resultaten casestudies ten aanzien van doelen gericht op marktkwaliteit

Marktkwaliteit	Joint Venture			Publieke uitvoering	Private uitvoering
	Wateringseveld	Vleuterweide	Vathorst	Stadshagen	Hoogh Teijlingen
Programma	0	+	0	0	0
Typologieën & segmentatie	+	+	+	+	0
Toelichting gebruikte tekens:					
+ Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg positief bij aan de gemeentelijke doelen					
- Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg negatief bij aan de gemeentelijke doelen					
0 Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg positief noch negatief bij aan de gemeentelijke doelen					

Deze tabel is een weergave van de interpretatie van antwoorden uit de interviews en impliceert daarom geen harde meetbaarheid. Voorzichtigheid is daarom geboden bij een absolute interpretatie van de gehanteerde tekens.

3.7.4. Proces

Integrale ontwikkeling

De autonomie van de uitvoeringsorganisaties wordt als een voordeel van de Joint Venture ervaren. Doordat deze uitvoeringsorganisaties verantwoordelijk zijn voor alle aspecten van de gebiedsontwikkeling, ontstaan er geen discussies over de taakverdeling, waar een geheel publieke uitvoering wel mee wordt geconfronteerd. Een kleine uitvoeringsorganisatie kent 'korte lijnen', waardoor de organisatie snel kan werken. Dit bevordert de integrale ontwikkeling.

In Stadshagen heeft de gemeente ten aanzien van voorzieningen slechts een faciliterende rol, in tegenstelling tot de actieve rol die de Joint Venture in bijvoorbeeld Vathorst inneemt ten aanzien van het op peil brengen van het aanbod van kinderopvang. In Hoogh Teijlingen was door het eenzijdige programma niet echt sprake van een integrale ontwikkeling.

Planning & fasering

De rol van de Joint Venture bij de realisatie van doelen ten aanzien van planning en fasering blijkt verschillend. In Vleuterweide heeft de inflexibiliteit van de plannen en de tijdrovende heronderhandelingen bij planwijzigingen een negatief effect op de planning. In Vathorst daarentegen blijkt een meerwaarde van de Joint Venture door de bedrijfsmatige benadering en de belangen van de participanten in de Joint Venture bij een goede vastgoedontwikkeling.

Risicobeheersing

In het algemeen blijkt het 50/50 delen van de risico's een belangrijk argument voor het oprichten van een Joint Venture. Goed risicomanagement blijkt daarbij in de ene Joint Venture beter ontwikkeld dan in de andere. In een geheel publieke uitvoering liggen alle risico's bij de gemeente in tegenstelling tot een geheel private ontwikkeling, waarin de gemeente geen financiële risico's loopt. Een geheel ander aspect van risicobeheersing en voordeel van de Joint Venture is gelegen in de autonomie van de Joint Venture en daarmee de afstand tot de politiek. Hiermee wordt voorkomen dat plannen en fasering worden beïnvloed door de veranderlijke politieke 'waan van de dag'.

In tabel 7 worden de resultaten uit de casestudies ten aanzien van procesmatige doelen weergegeven.

Tabel 7: resultaten casestudies ten aanzien van procesmatige doelen

Procesmatige doelen	Joint Venture			Publieke uitvoering	Private uitvoering
	Wateringseveld	Vleuterweide	Vathorst	Stadshagen	Hoogh Teijlingen
Integrale ontwikkeling	+	+	+	-	0
Planning & fasering	-	-	+	0	0
Risicobeheersing	+	+	+	-	+

Toelichting gebruikte tekens:

- + Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg positief bij aan de gemeentelijke doelen
- Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg negatief bij aan de gemeentelijke doelen
- 0 Het gehanteerde uitvoeringsmodel droeg positief noch negatief bij aan de gemeentelijke doelen

Deze tabel is een weergave van de interpretatie van antwoorden uit de interviews en impliceert daarom geen harde meetbaarheid. Voorzichtigheid is daarom geboden bij een absolute interpretatie van de gehanteerde tekens.

3.8. Vergelijking Joint Venture met referentiemodellen

In paragraaf 3.7 is een samenvatting van de resultaten uit de casestudies weergegeven. Per categorie gemeentelijke doelen is een tabel ingevoegd met de resultaten per case. Er wordt nog geen vergelijking gemaakt tussen de Joint Venture en de traditionele uitvoeringsmodellen. Op basis van de tabellen in paragraaf 3.7.1 t/m 3.7.4 is tabel 8 samengesteld. In deze tabel is naast de bijdrage van de verschillende uitvoeringsmodellen aan gemeentelijke doelen, een vergelijking opgenomen tussen de Joint Venture en de referentiemodellen. Tabel 8 is vergelijkbaar met de tabel waarmee het theoretisch kader in par. 2.5.5 wordt afgesloten, met dien verstande dat de waarden in deze tabel zijn gebaseerd op de casestudies.

De lachende, huilende en neutrale gezichtjes geven weer hoe de Joint Venture zich in de casestudies verhoudt tot de referentiemodellen. Net als in tabel 3 gaat het ook hier telkens om een *relatieve verhouding* van de bijdrage van de Joint Venture aan het realiseren van het specifieke gemeentelijke doel, ten opzichte van het referentiemodel.

Bij de interpretatie van tabel 8 is voorzichtigheid geboden, omdat op basis van dit onderzoek geen hard meetbare feiten kunnen worden gepresenteerd. Het betreffen eerder indicatieve waarden. Deze indicatieve waarden bieden een voortschrijdend inzicht in deze materie. Nader onderzoek is geboden, bijvoorbeeld door meerdere cases en meerdere typen gebieden te onderzoeken.

Tabel 8: Bijdrage Joint Venture aan gemeentelijke doelen ten opzichte van referentiemodellen

Gemeentelijke doelen	Bijdrage Joint Venture aan gemeentelijke doelen				
	Referentiemodel Publieke uitvoering			Referentiemodel Private uitvoering	
Ruimtelijke kwaliteit					
Complete wijk / functiemenging	+	😊	+	?	...
Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing	+	😞	-	😞	0
Kwaliteit openbare ruimte	0	😊	+	😊	-
Duurzaamheid	0	😞	0	?	...
Middelen / Financiën					
Verevening	+	😊	+	?	...
Kostenverhaal	+	😊	+	😊	+
Winst	+	😞	-	😊	-
Diepte-investeringen	...	?	+	?	...
Marktkwaliteit					
Programma	0	😊	+	😊	0
Typologieën & segmentatie	+	😊	+	😊	0
Proces					
Integrale ontwikkeling	-	😊	+	😊	0
Planning & fasering	0	😊	0	😊	0
Risicobeheersing	-	😊	+	😊	+

Verklaring gebruikte tekens

- + Het uitvoeringsmodel in de onderzochte cases droeg positief bij aan het gemeentelijke doel
- Het uitvoeringsmodel in de onderzochte cases droeg negatief bij aan het gemeentelijke doel
- 0 Het uitvoeringsmodel in de onderzochte cases droeg positief noch negatief bij aan het gemeentelijke doel
- ... Gebrek aan data om een uitspraak te doen over de bijdrage aan de gemeentelijke doelen
- 😊 In de casestudies draagt de Joint Venture in vergelijking met het referentiemodel positief bij aan het gemeentelijke doel
- 😞 In de casestudies draagt de Joint Venture in vergelijking met het referentiemodel negatief bij aan het gemeentelijke doel
- 😊 In de casestudies draagt de Joint Venture in vergelijking met het referentiemodel positief noch negatief bij aan het gemeentelijke doel
- ? Dit onderzoek biedt onvoldoende gegevens om de Joint Venture te vergelijken met het referentiemodel

3.9. Voorwaarden Joint Venture

Naast de bijdrage van de Joint Venture aan gemeentelijke doelen is uit de casestudies ook een aantal voorwaarden naar voren gekomen waaraan een Joint Venture moet voldoen om succesvol te zijn. Hieronder worden deze samengevat weergegeven.

1. *Er moet een wil zijn op samen te werken*

Een Joint Venture moet voortkomen uit de wil om samen te werken in een gezamenlijke onderneming. Samen wérken is wat anders dan samenwerken. Samen wérken kan ook in een bouwclaim model.

2. *Vertrouwen*

Vertrouwen tussen partijen die een relatie “uit liefde” aangaan en het vertrouwen ook waar kunnen maken is essentieel. Vertrouwen in elkaar als partner en begrip voor elkaars doelen is daarbij essentieel. Sommige grote partijen hebben meer expertise ontwikkeld ten aanzien van het voeren van grondexploitaties dan andere partijen. Wees dus selectief in de keuze van partijen waarmee wordt samengewerkt.

3. *Zorg voor een goed afsprakenkader*

Een goed afsprakenkader, waarvan tijdens de rit minimaal wordt afgeweken is voorwaarde voor een goed functionerende Joint Venture. Dit vergt goed opdrachtgeverschap en kwaliteit van de onderhandelaars, zodat de publieke belangen goed worden gewaarborgd. Afwijken van afspraken leidt tot opportunisme.

4. *Flexibiliteit in de plannen*

Om doelen en ambities ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit hoog te houden, is een zekere mate van flexibiliteit in de plannen, afspraken en programma nodig. Dit voorkomt ook het openbreken van afspraken en tijdrovende heronderhandelingen.

5. *Periodieke evaluatie*

Periodiek (circa om de 5 jaar) een evaluatiemoment inbouwen. Dit is een moment om vast te stellen of de gemaakte afspraken werkbaar zijn en of bijstelling nodig is.

6. *Autonomie uitvoeringsorganisatie*

De autonomie van de uitvoeringsorganisatie draagt er sterk aan bij dat eerder geformuleerde uitgangspunten in een later stadium bij de uitwerking overeind blijven.

7. *Bewaak de relatie met de ambtelijke (beheer)organisatie*

Een Joint Venture is een organisatie die los staat van de bestaande ambtelijke organisatie. Hierin schuilt een nadeel van de Joint Venture. Er moet aandacht zijn voor de binding tussen de mensen die voor de uitvoeringsorganisatie werken en het ambtelijk apparaat van de gemeente.

8. *Het blijft mensenwerk*

Het accepteren van een gedeelde regie en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor producten van de Joint Venture vergt daarom mensen die zich daaraan kunnen aanpassen. Terugkerend fenomeen bij Joint Ventures is de “pettenproblematiek” bij zowel de gemeente als private partijen, door de verschillende rollen die partijen invullen. Een goed functionerende directie kan niet zonder mensen die hiermee goed om kunnen gaan.

9. Onafhankelijke bezetting uitvoeringsorganisatie

Zorg voor een onafhankelijke bezetting van de uitvoeringsorganisatie. Gebruik kennis uit de publieke en private aandeelhouders, maar huur voor de uitvoering mensen in die rechtstreeks voor de Joint Venture werken en niet worden beïnvloedt door één van de aandeelhouders, omdat die hun broodheer is.

10. Continuïteit & kwaliteit van de projectorganisatie

Probeer continuïteit van mensen te organiseren, zowel bij de gemeente, als bij de marktpartij, als binnen de GEM. Wisseling van personeel is funest voor de voortgang en het collectieve geheugen van de uitvoeringsorganisatie.

Naast continuïteit is ook de kwaliteit van de bezetting van belang. Zorg voor mensen die verstand hebben van en ervaring hebben met gebiedsontwikkeling en grondexploitatie.

11. Blijf binnen de grenzen van Europese regelgeving

De ervaring met de ingebrekestelling door 'Brussel' leert dat een gebiedsontwikkeling als Vathorst behoorlijk in de greep van Europese regelgeving kan raken. Europese regelgeving lijkt bij de samenwerking in een Joint Venture steeds meer te gaan knellen. Een periodieke toets op de uitvoering van de stedelijke gebiedsontwikkeling ten aanzien van aanbestedingsrechtelijke aspecten is daarom een voorwaarde om buiten de 'greep van Brussel' te blijven.

4. Synthese

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 7: *Tot welke bevindingen leidt de confrontatie tussen theorie en praktijk?*

Door de resultaten uit de casestudies te confronteren met het theoretisch kader wordt het mogelijk te bezien of de praktijk aanleiding geeft om het theoretisch kader te nuanceren. Eerst wordt ingegaan op de keuze voor de Joint Venture. Daarna wordt de theorie met de praktijk vergeleken ten aanzien van de bijdrage van de Joint Venture aan gemeentelijke doelen. Vervolgens komt de vergelijking tussen de Joint Venture en de referentiemodellen aan bod. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een compilatie van de voorwaarden voor een Joint Venture uit de theorie en de praktijk.

4.1. Keuze voor Joint Venture: externe invloeden

Zoals in de inleiding gesteld wordt de keuze voor de Joint Venture inderdaad niet gebaseerd op vooraf door de gemeente gestelde doelen. Externe invloeden zijn in de onderzochte cases mede bepalend geweest voor de keuze. De Joint Ventures zijn tot stand gekomen onder invloeden die buiten de betreffende stedelijke gebiedsontwikkeling lagen:

- de GEM Wateringseveld was een oplossing voor de artikel-12 status van de gemeente Den Haag, het hoge risicoprofiel van de ontwikkeling en de strategie om zich als gemeente niet op de grondmarkt te bewegen;
- de GEM Vleuterweide kwam voort uit slechte ervaringen van de private partijen met het bouwclaim model en de beperkte capaciteit van het ambtelijk apparaat;
- In Vathorst is gekozen voor de Joint Venture als logisch gevolg op een 'geschiedenis van samenwerken' en een tendens binnen de gemeente om zich meer te richten op kerntaken.

Hieruit kan worden afgeleid dat de keuze voor de Joint Venture als uitvoeringsmodel in de praktijk door meer factoren wordt bepaald dan slechts een afweging van theoretische meerwaarde ten opzichte van de referentiemodellen.

4.2. Bijdrage Joint Venture aan gemeentelijke doelen: theorie versus praktijk

Hierna volgt een vergelijking tussen de in theorie verwachte en in de praktijk ervaren bijdrage van de Joint Venture aan het behalen van gemeentelijke doelen.

4.2.1. Ruimtelijke kwaliteit

Complete wijk / functiemenging

In tegenstelling tot wat in de theoretische verkenning wordt aangegeven, blijkt uit de casestudies dat er bij een goede samenwerking in een Joint Venture aandacht is voor functiemenging. Vanuit private partijen blijkt vooral aandacht te zijn voor functies die randvoorwaardelijk zijn voor de afzet van woningen.

Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing

Op basis van de literatuur mag van private partijen die participeren in een Joint Venture een bijdrage verwacht worden op het gebied van innovatie en creativiteit. Uit de casestudies blijkt het tegendeel, de meeste aandacht gaat uit naar marktconformiteit van het programma.

In de praktijk sturen sommige private partijen in een Joint Venture wel op de ruimtelijke inpassing, echter het accent ligt in die gevallen toch op zaken die bepalend zijn voor typologieën en segmentatie. In die zin heeft een Joint Venture geen meerwaarde ten opzichte van een traditionele scheiding van

grondexploitatie en vastgoedontwikkeling. Dit blijkt eveneens uit het 'verbeterd bouwclaim model' van de gemeente Zwolle. Ook hier leidt participatie door private partijen tot een ruimtelijke structuur waarin de nadruk ligt op factoren die bepalend zijn voor het realiseren van marktconforme typologieën.

Kwaliteit openbare ruimte

Opvallende tegenstelling ten opzichte van de theoretische verkenning is de aandacht van Joint Ventures voor de openbare ruimte. Dat private partijen graag investeren in een goede openbare ruimte komt vooral voort uit de positieve invloed daarvan op de afzet van woningen. Bij een publieke uitvoering hebben private partijen geen rol bij het bepalen van de kwaliteit van de openbare ruimte en valt de gemeente terug op standaardkwaliteit.

Duurzaamheid

Duurzaamheidsdoelstellingen worden in de onderzochte Joint Ventures gehaald. Maar de in de theorie veronderstelde creatieve en/of innovatieve inbreng van private partijen, wordt in de onderzochte cases niet gestaafd. Daarom mag niet zondermeer een bijdrage van de Joint Venture aan deze doelstellingen worden aangenomen.

4.2.2. Middelen / financiën

Verevening

Bij zowel een Joint Venture als publieke uitvoering is sprake van één grondexploitatie waar alle deelgebieden in vallen. In beide uitvoeringsmodellen werd in de onderzochte cases verevend tussen de deelgebieden. Daarmee wordt de theorie onderbouwd.

Kostenverhaal

Kostenverhaal in een Joint Venture gebeurt door uitgifte van bouwrijpe gronden. Dit is vergelijkbaar met een publieke uitvoering. Bij de onderzochte private uitvoering was kostenverhaal het primaire doel van de gesloten exploitatieovereenkomst. Daarmee wordt de theorie ten aanzien van kostenverhaal onderbouwd. Bij alle uitvoeringsmodellen kunnen doelen ten aanzien van kostenverhaal worden gehaald.

Winst

In tegenstelling tot wat in de theorie wordt verondersteld, blijkt de Joint Venture in de onderzochte cases niet bij te dragen aan winstdoelstellingen. Sturen op een winstdoelstelling blijkt slechts in één van de onderzochte Joint Ventures te leiden tot een (substantieel) positief resultaat op de grondexploitatie. Als gevolg van een 'nul-sturing' draagt de Joint Venture negatief bij aan mogelijke winstdoelstellingen van een gemeente.

Verwijzend naar de theorie is bij de 'nul-sturing' in principe sprake van 'Value Capturing', maar dan in een ver doorgevoerde vorm. De winst wordt niet bewust door partijen bestemd voor specifieke investeringen in het gebied, maar de winst 'verdamp't in het plan.

Diepte-investeringen

In de theoretische verkenning wordt de mogelijkheid voor de gemeente om diepte-investeringen te doen als onafhankelijk van het uitvoeringsmodel omschreven. Uit de casestudies blijkt dat alleen daar waar een Joint Venture is toegepast er wordt geïnvesteerd in voorzieningen en kwalitatief hoogwaardig materiaalgebruik in de openbare ruimte. Dat kan als een diepte-investering worden gezien voor een duurzame aantrekkelijke wijk.

4.2.3. Marktkwaliteit

Programma

In tegenstelling tot wat daarover in de theoretische verkenning wordt gesteld, kan een Joint Venture een bijdrage leveren aan halen van programmadoelen. Uit de casestudies komt naar voren dat daar waar de Joint Venture wordt toegepast, door de private partijen sterk gestuurd wordt op realisatie van het vooraf geformuleerde programma. Dit is een onderwerp dat bij de uitwerking van elk deelplan terugkeert, nadat de betreffende gemeenten met private partijen afspraken hebben gemaakt over het te realiseren programma.

Typologieën & segmentatie

De resultaten van de casestudies onderbouwen de theorie omtrent de marktkennis van private partijen, waardoor een samenwerking met private partijen in een Joint Venture kan leiden tot een betere vertaling van het programma in typologieën en segmenten.

4.2.4. Proces

Integrale ontwikkeling

De theoretische verkenning biedt geen directe aanknopingspunten dat de Joint Venture aan deze doelstelling kan bijdragen. Uit de casestudies blijkt echter dat de autonomie en de integrale verantwoordelijkheid van de uitvoeringsorganisaties voor de gehele gebiedsontwikkeling ertoe leidt dat de Joint Venture stuurt op alle aspecten van de gebiedsontwikkeling. Juist de publieke uitvoering in Stadshagen toont aan dat bij dit uitvoeringsmodel de integrale ontwikkeling onder druk komt te staan.

Planning & fasering

Dit onderzoek biedt onvoldoende aanknopingspunten om te veronderstellen dat een Joint Venture bijdraagt aan doelen met betrekking tot de planning en fasering van een gebiedsontwikkeling. Vanuit de theorie wordt een bijdrage van de Joint Venture verondersteld vanuit de gedachte dat er in samenwerking een betere afstemming tot stand komt met concurrerende gebiedsontwikkelingen. Van afstemming met andere gebiedsontwikkelingen is uit de onderzochte cases niet gebleken. In één van de drie onderzochte Joint Ventures werkt de inflexibiliteit van plannen en woningbouwprogramma's zelfs vertragend voor de planning en fasering.

Risicobeheersing

De theorie omschrijft de bijdrage van de Joint Venture aan risicobeheersing vanuit verschillende invalshoeken. In de praktijk blijkt de risicodeling de belangrijkste reden om vanuit het oogpunt van risicobeheersing een Joint Venture aan te gaan. Goed risicomanagement blijkt vervolgens in de ene Joint Venture beter ontwikkeld dan in de andere. Van inbreng van vermogen of grondposities om het risicoprofiel te verlagen is in de onderzochte cases niet gebleken. Uit de onderzochte cases blijkt niet dat er sprake is van risicoverdeling met het oog op een betere risicobeheersing, zoals in de theorie wordt gesteld.

4.2.5. Samenvatting

Het aantal onderzochte cases is gering en de scope van dit onderzoek is beperkt tot uitleggebieden voor woningbouw. Daarom moet bij uitspraken op basis van de casestudies enige voorzichtigheid worden betracht. Toch geeft de confrontatie van de theorie met de praktijk aanleiding om aan te nemen dat de theorie op een aantal punten dient te worden genuanceerd. De theorie die betrekking heeft op de doelen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit wordt met de resultaten van de casestudies op alle aspecten hiervan genuanceerd. De theorie die betrekking heeft op de doelen ten aanzien van de middelen/financiën, marktkwaliteit en proces wordt door de casestudies deels genuanceerd.

4.3. Vergelijking Joint Venture met de referentiemodellen: theorie versus praktijk

In dit onderzoek biedt de vergelijking van de theorie met de praktijk meer mogelijkheden dan een eenzijdige focus op de bijdrage van de Joint Venture aan gemeentelijke doelen. De theoretische verkenning en de casestudies bevatten beide een overzicht van de bijdrage van de Joint Venture aan de gemeentelijke doelen ten opzichte van de referentiemodellen. Door de informatie uit tabel 3 (par. 2.5.5) en tabel 8 (par. 3.8) te combineren in tabel 9, kunnen de verschillen tussen het theoretisch kader en de onderzochte cases worden gevisualiseerd.

Tabel 9: Vergelijking Joint Venture met referentiemodellen in theorie en praktijk

Gemeentelijke doelen	Bijdrage Joint Venture ten opzichte van publieke uitvoering			Bijdrage Joint Venture ten opzichte van private uitvoering	
	Theorie	Praktijk		Theorie	Praktijk
Ruimtelijke kwaliteit					
Complete wijk / functiemenging	😊	😊		😊	?
Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing	😊	😞	!	😊	😊
Kwaliteit openbare ruimte	😞	😊	!	😊	😊
Duurzaamheid	😞	😊		😊	?
Middelen					
Verevening	😊	😊		😊	?
Kostenverhaal	😊	😊		😊	😊
Winst	😊	😞	!	!	😊
Diepte-investeringen	😊	?		😊	?
Marktkwaliteit					
Programma	😊	😊		😊	😊
Typologieën & segmentatie	😊	😊		😊	😊
Proces					
Integrale ontwikkeling	😊	😊		😊	😊
Planning & fasering	😊	😊		!	😊
Risicobeheersing	😊	😊		😊	😊

Verklaring gebruikte tekens

- 😊 Van de Joint Venture mag ten opzichte van referentiemodel een positieve bijdrage aan het gemeentelijke doel worden verwacht
- 😞 Van de Joint Venture mag ten opzichte van referentiemodel een negatieve bijdrage aan het gemeentelijke doel worden verwacht
- ☹ Van de Joint Venture mag ten opzichte van referentiemodel een positieve noch negatieve bijdrage aan het gemeentelijke doel worden verwacht
- ? Dit onderzoek biedt onvoldoende gegevens om de Joint Venture te vergelijken met het referentiemodel

Uit tabel 9 kan worden geconcludeerd dat de relatieve bijdrage van de Joint Venture ten opzichte van de referentiemodellen uit het theoretisch kader door de resultaten uit de casestudies grotendeels wordt onderschreven. Bij beide referentiemodellen geven de uitroeptekens in tabel 9 de grootste verschillen tussen theorie en praktijk weer. In de volgende twee paragrafen worden deze verschillen toegelicht.

4.3.1. Joint Venture versus publieke uitvoering

Architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing

Ten opzichte van een publieke uitvoering heeft de Joint Venture in de onderzochte cases met betrekking tot dit doel, in tegenstelling tot wat in de theorie wordt verondersteld, geen meerwaarde. De in de theorie veronderstelde creatieve en innovatieve inbreng die in een Joint Venture zou moeten leiden tot meer vernieuwende architectuur of betere stedenbouw dan in een geheel publieke uitvoering, wordt in de onderzochte cases niet waargemaakt.

Kwaliteit van de openbare ruimte

Vanuit de theorie wordt een negatieve bijdrage van de Joint Venture aan de kwaliteit van de openbare ruimte verwacht ten opzichte van een publieke uitvoering. Deze verwachting komt voort uit de veronderstelling dat private partijen minder bereid zijn te investeren in openbare ruimte. Uit de casestudies blijkt echter dat in alle Joint Ventures veel aandacht is voor de openbare ruimte, in het bijzonder bij de participerende private partijen. De autonomie van de uitvoeringsorganisaties en de belangen van de private partijen in zowel de grondexploitatie als de vastgoedontwikkeling spelen hierbij een belangrijke rol.

Winst

Ten opzichte van een publieke uitvoering wordt in de theorie verwacht dat de Joint Venture positief bijdraagt aan een winstdoelstelling. De in de casestudies omschreven 'nul-sturing' door private partijen op het resultaat van de grondexploitatie zal er echter toe leiden dat ook in een Joint Venture de winstdoelstellingen niet worden gerealiseerd.

4.3.2. Joint Venture versus private uitvoering

Winst

Bij een private uitvoering deelt een gemeente niet in een eventuele winst op de grondexploitatie. Daarom wordt in de theorie een positieve bijdrage van de Joint Venture verondersteld aan de realisatie van een winstdoelstelling: de gemeente deelt dan in eventuele winst. Echter de hierboven al benoemde 'nul-sturing' blokkeert ook ten opzichte van een private uitvoering de meerwaarde van de Joint Venture voor dit doel.

Planning & fasering

In de theorie wordt van de Joint Venture een meerwaarde verwacht ten opzichte van de private uitvoering, als gevolg van de "externe meerwaarde" van de Joint Venture. Dit zou zich dan manifesteren in afstemming over fasering van het programma ten opzichte van concurrerende gebiedsontwikkelingen en versterking van het draagvlak onder de actoren in het gebied. In de praktijk blijkt de Joint Venture slechts een beperkte positieve bijdrage op de planning en fasering te hebben. In Vleuterweide hebben de hechte contractuele verbintenissen zelfs een negatief effect op de planning.

4.3.3. Referentiemodellen: geen drieluik

Uit de casestudies blijkt dat de in de theorie onderscheiden uitvoeringsmodellen zich niet tot elkaar verhouden als een 'drieluik'. In de theorie (par. 2.3.3) wordt hieraan al gerefereerd. De casestudies tonen aan dat grootschalige gebiedsontwikkelingen vrijwel altijd in een meer of mindere mate van samenwerking tot stand komen. Bij alle Joint Ventures blijkt het bouwclaim model het enige door de gemeente te kiezen alternatief. Bovendien verhoudt private uitvoering zich niet in dezelfde mate de Joint Venture als publieke uitvoering. Deze laatste twee liggen dichterbij elkaar dan de theorie suggereert.

Toepassing van het bouwclaim model in Stadshagen vertoont kenmerken van de Joint Venture, door de samenwerking met de private partijen die uiteindelijk de vastgoedontwikkeling doen. De verschillen tussen deze vorm van samenwerking en een vergaande samenwerking in een Joint Venture zijn:

- de risicodeling in de Joint Venture, tegenover een éézijdig risicoprofiel bij de publieke uitvoering;
- de gelijkwaardige verhouding tussen publiek en privaat in de Joint Venture tegenover de ongelijkwaardigheid in de publieke uitvoering;
- de integrale benadering door de uitvoeringsorganisatie in een Joint Venture en de duidelijke rolverdeling tussen publiek en privaat bij een publieke uitvoering.

De doorontwikkeling van het bouwclaim model tot de 'verbeterde bouwclaim' door de gemeente Zwolle leidt tot een sterkere betrokkenheid van private partijen dan in de theorie wordt onderkend.

Hoogh Teijlingen is in absolute aantallen een vrij grote ontwikkellocatie, maar deze private uitvoering verhoudt zich qua schaalgrootte niet tot de onderzochte gebiedsontwikkelingen die in een Joint Venture of bouwclaim zijn uitgevoerd. De casestudies tonen aan dat grootschalige gebiedsontwikkelingen vrijwel altijd in een meer of mindere mate van samenwerking tot stand komen. Een volledig private uitvoering sluit samenwerking uit en lijkt daarmee ongeschikt voor dergelijke opgaven.

4.4. Voorwaarden voor een Joint Venture

In de vorige paragrafen is vastgesteld wat de bijdrage kan zijn van de Joint Venture aan het realiseren van gemeentelijke doelen. Om de meerwaarde van de Joint Venture te bepalen is de bijdrage van de Joint Venture vergeleken met de bijdrage van de referentiemodellen. De meerwaarde van de Joint Venture komt echter pas tot uiting wanneer een Joint Venture voldoet aan een aantal voorwaarden. Door de voorwaarden uit de theorie (par. 2.3.4) aan te vullen met de voorwaarden uit de casestudies (par. 3.9), ontstaat een volledig voorwaardelijk kader voor een goed functionerende Joint Venture. Onderstaande opsomming is een samenstelling van theorie en praktijk.

Voldoende schaal en complexiteit

Om de kosten die worden gemaakt voor het oprichten en operationeel houden van een gezamenlijke onderneming te rechtvaardigen dient de stedelijke gebiedsontwikkeling voldoende schaal en/of complexiteit te hebben (Kenniscentrum PPS, 2006, p. 14).

Optimale mogelijkheden voor ruil en meerwaarde

Een integrale benadering door de Joint Venture en het vroegtijdig participeren van private partijen zijn voorwaarden om de voordelen van de Joint Venture te benutten (Bult-Spiering e.a., 2005, p. 136).

Ruimte voor actoren

Private en publieke actoren hebben verschillende doelstellingen. Respect voor elkaars belangen en doelen is daarom nodig. Een autonome uitvoeringsorganisatie met gemandateerde vertegenwoordigers van beide partijen is voorwaarde voor een doelgerichte uitvoering.

Sociologische voorwaarden

Er moet een wil zijn om samen te werken, vanuit de verwachting dat de samenwerking positieve effecten zal hebben. Actoren dienen zich daarom bewust te zijn van hun onderlinge afhankelijkheid én bereidheid te tonen tot samenwerking. Het accepteren van een gedeelde regie en een gezamenlijke verantwoordelijkheid vergt mensen die zich aan de samenwerkingspartner kunnen aanpassen.

Vertrouwen

Vertrouwen tussen partijen die een samenwerking aangaan en het vertrouwen ook waar kunnen maken is essentieel. Daarvoor zijn aspecten zoals respect, flexibiliteit en lef nodig. Deze aspecten kunnen worden versterkt door het kiezen van een samenwerkingspartner die kennis heeft van gebiedsontwikkeling en grondexploitaties. Daarnaast is continuïteit van de bezetting van de uitvoeringsorganisatie voorwaarde voor de voortgang en het collectieve geheugen van de uitvoeringsorganisatie. Dit scheidt vertrouwen.

Afspraken

Een goed afsprakenkader, waarvan tijdens de rit minimaal wordt afgeweken is voorwaarde voor een goed functionerende Joint Venture. Dit vergt goed opdrachtgeverschap en kwaliteit van de onderhandelaars, zodat de publieke belangen goed worden gewaarborgd. Bij het maken van de afspraken dient een zekere mate van flexibiliteit te worden ingebouwd en afspraken moeten periodiek worden geëvalueerd.

Financiële voorwaarden

Om gezamenlijk de hoge transactiekosten te dragen en een risicobuffer te creëren dienen zowel publieke als private partijen voldoende middelen tot hun beschikking te hebben (Snijders Tachet, 2007, p. 4-6).

Pettenproblematiek

Terugkerend fenomeen bij Joint Ventures is de "pettenproblematiek" bij zowel de gemeente als private partijen, door de verschillende rollen die partijen invullen. Een goed functionerende directie kan niet zonder mensen die hiermee goed om kunnen gaan.

Europese regelgeving

Een strenge toets op aanbestedingsrechtelijke aspecten voorkomt dat de uitvoering van de stedelijke gebiedsontwikkeling wordt vertraagd door Europese regelgeving. Deze toets dient te worden uitgevoerd voorafgaand aan de samenwerking, maar ook tijdens de rit dient te worden getoetst of de samenwerking en de wijze van uitvoering past binnen de Europese regelgeving.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 8: *Tot welke conclusies en aanbevelingen leidt dit onderzoek?*

In de synthese is de bijdrage van de Joint Venture aan gemeentelijke doelen in de praktijk vergeleken met de theorie. De uitkomsten van deze confrontatie maakt het mogelijk conclusies te trekken en aanbevelingen te doen. In de volgende paragraaf wordt eerst de hoofdonderzoeksvraag beantwoord. Daarna worden conclusies getrokken ten aanzien van de vergelijking van de Joint Venture met de andere uitvoeringsmodellen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met aanbevelingen.

5.1. Beantwoording onderzoeksvraag

Uit dit onderzoek kunnen de volgende conclusies worden getrokken ter beantwoording van de hoofdonderzoeksvraag:

Draagt de Joint Venture bij aan de realisatie van gemeentelijke doelen?

Op basis van dit onderzoek kan worden geconcludeerd dat de Joint Venture bijdraagt aan:

- doelen gericht op kostenverhaal;
- doelen gericht op financiële verevening tussen deelgebieden;
- doelen met betrekking tot het plegen van diepte-investeringen;
- het realiseren van programmatische doelen.

Uit dit onderzoek blijkt dat de Joint Venture een uitstekend middel is om bij te dragen aan:

- doelen met betrekking tot het realiseren van een complete wijk en functiemenging;
- doelen gericht op verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte;
- doelen gericht op marktconforme typologieën en het bedienen van marktsegmenten;
- doelen gericht op een integrale ontwikkeling en realisatie;
- doelen gericht op het beheersen van gemeentelijke risico's.

Samenwerking in een Joint Venture door gemeente en private partijen blijkt minder succesvol ten aanzien van de realisatie van:

- doelen gericht op een ruimtelijke inpassing of vernieuwende architectuur;
- winstdoelstellingen van een gemeente.

Ten aanzien van doelen gericht op planning & fasering en duurzaamheidsdoelstellingen, biedt dit onderzoek onvoldoende resultaten om daarover uitspraken te doen.

Dit onderzoek geeft aanleiding om de theorie met betrekking tot de bijdrage die de Joint Venture kan leveren aan gemeentelijke doelen te nuanceren.

5.2. Vergelijking Joint Venture met de referentiemodellen

Op basis van de uitgevoerde casestudies en de confrontatie van de theorie met de praktijk, kunnen de volgende conclusies worden getrokken ten aanzien van hoe de Joint Venture zich verhoudt tot de andere uitvoeringsmodellen.

- Uit dit onderzoek blijkt dat in de praktijk de argumentatie die wordt aangevoerd ter onderbouwing van de keuze voor de Joint Venture als uitvoeringsmodel niet direct is terug te voeren op de doelen die de gemeente had in de gebiedsontwikkeling.
- De theorie met betrekking tot de relatieve bijdrage van de Joint Venture aan de gemeentelijke doelen ten opzichte van de referentiemodellen wordt door dit onderzoek grotendeels onderschreven. Met betrekking tot de doelen gericht op 'architectonische kwaliteit & ruimtelijke inpassing', 'kwaliteit van de openbare ruimte' en 'winst' geeft dit onderzoek aanleiding de theorie te nuanceren.
- Uit dit onderzoek blijkt dat de onderzochte uitvoeringsmodellen geen drieluik zijn. Het bouwclaim model ligt door de overeenkomsten ten aanzien van taakverdeling en nauwe samenwerking dichter bij de Joint Venture dan een private uitvoering. Doordat private uitvoering is gebaseerd op het 'zelfrealisatiebeginsel', heeft de gemeente niet de vrije keuze uit de drie modellen. Daarnaast blijkt private uitvoering van grootschalige gebiedsontwikkeling in de praktijk geen serieus alternatief voor publieke uitvoering of uitvoering door middel van een Joint Venture.
- Om de kwaliteiten van een Joint Venture goed tot hun recht te laten komen, dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan. In dit onderzoek wordt dit voorwaardelijke kader beschreven.

5.3. Aanbevelingen

Naar aanleiding van dit onderzoek kan een aantal aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van het gebruik van de Joint Venture. Daarnaast geeft dit onderzoek aanleiding tot vervolgonderzoek.

De volgende aanbevelingen zijn gericht aan de adviseurs en beslissers bij gemeenten die te maken hebben met de keuze voor een Joint Venture als uitvoeringsmodel bij stedelijke gebiedsontwikkelingen.

- Formuleer voorafgaand aan de uitvoering van een stedelijke gebiedsontwikkeling de doelen en bepaal of een Joint Venture kan bijdragen aan deze doelen.
- Bepaal vóór het aangaan van een Joint Venture wat het alternatieve uitvoeringsmodel is. Houd de optie open om voor een ander model te kiezen, mocht een Joint Venture uiteindelijk toch niet haalbaar zijn.
- Bedenk dat aan een succesvolle Joint Venture voorwaarden worden gesteld. Onderken deze voorwaarden en geef hieraan invulling.

De volgende aanbevelingen zijn gericht aan een ieder die zich wil verdiepen in de verschillende uitvoeringsmodellen bij stedelijke gebiedsontwikkeling.

- Dit onderzoek kent een beperking op de beschikbare tijd. Daarom is een focus aangebracht ten aanzien van typen gebieden en doelgroep en is het aantal casestudies beperkt. De resultaten van dit onderzoek moeten in dat licht worden gezien. Om de bijdrage van de Joint Venture aan de gemeentelijke doelen verder te onderbouwen, is nader onderzoek naar de conclusies uit dit onderzoek zinvol.

- De onderzochte cases geven niet in alle gevallen voldoende antwoord op de onderzoeksvragen om voor de aspecten functiemenging, duurzaamheid en financiële verevening een goede vergelijking te maken tussen de Joint Venture en de referentiemodellen. Aanvullend onderzoek kan hieraan een bijdrage leveren.
- Dit onderzoek beperkt zich tot uitleggebieden ten behoeve van woningbouw. De woningbouwopgave voor de komende jaren ligt echter in binnenstedelijk gebied. Deze gebieden kennen een aanmerkelijk hogere complexiteit dan de in dit onderzoek bestudeerde cases. Deze complexiteit wordt onder andere veroorzaakt door versnipperd eigendom, saneringen, diversiteit van functies en vele belanghebbende actoren. Onderzoek naar de mogelijkheden van de Joint Venture in deze gebieden is daarom zeer interessant.
- Private uitvoering door middel van een concessiemodel staat op dit moment erg in de belangstelling. De tendens van een terugtrekkende overheid gecombineerd met de voorwaartse integratie van private partijen zijn aanleiding voor deze toegenomen aandacht voor een duidelijke rolverdeling tussen publiek en privaat. Uit dit onderzoek blijkt dat bij grootschalige stedelijke gebiedsontwikkeling toch vaak sprake is van een zekere mate van samenwerking. Dit biedt een interessante aanleiding om de kansen van het concessiemodel bij stedelijke gebiedsontwikkeling en de bijdrage van dit uitvoeringsmodel aan de gemeentelijke doelen te onderzoeken.

6. Slotwoord

Voor aanvang van dit onderzoek was ik sceptisch over de toepassing van de Joint Venture. Ik ben dit onderzoek gestart vanuit een geconstateerd gebrek aan een kader om vast te stellen of een Joint Venture kan bijdragen aan gemeentelijke doelen. Mijn eigen ervaringen is dat in de praktijk te veel wordt verwezen naar handleidingen die zijn geschreven vanuit een veronderstelde 'meerwaarde' van de Joint Venture ten opzichte van een traditionele vorm van uitvoering. Dit is naar mijn mening niet de juiste aanvliegroute voor de beantwoording van de vraag of een stedelijke gebiedsontwikkeling in een PPS moet worden uitgevoerd of op een traditionele wijze.

De eerste vraag die je jezelf dient te stellen bij een overweging om een Joint Venture aan te gaan is: wat is het doel van de stedelijke gebiedsontwikkeling en draagt de Joint Venture daaraan bij? Dit rapport geeft daar (weliswaar met beperkingen) antwoord op.

Anderzijds leert dit onderzoek dat een keuze niet altijd voor de hand ligt. De eigendomsverhoudingen in een gebied, de capaciteiten van het ambtelijk apparaat en niet te onderschatten: de tijdsgesest waarin de besluitvorming tot stand komt, waren in de onderzochte cases bepalende factoren bij de keuze voor een Joint Venture.

De conclusies uit dit onderzoek zijn niet generiek toe te passen op elke casus. Daarvoor zijn de casestudies te beperkt in aantal en te eenzijdig qua type gebied. Toch kan een globaal beeld worden geschetst van waar een vergaande samenwerking tussen gemeente en private partijen toe kan dienen en welke doelen beter met een traditioneel uitvoeringsmodel worden gediend. De volgende hoofdlijnen zijn te onderscheiden:

1. Private partijen beseffen beter dan een gemeente, dat een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte en voldoende aanwezige voorzieningen bijdragen aan de verkoop van woningen. Daarom leidt de uitvoering in een Joint Venture tot hogere investeringen in openbare ruimte en een actieve inspanning van private partijen om het voorzieningenniveau op peil te krijgen.
2. Private partijen zijn (veelal) geen stedenbouwkundigen. Van hen moet dus geen bijdrage worden verwacht ter verbetering van een stedenbouwkundig plan. Ook vernieuwende architectuur blijft niet een logische uitkomst van een Joint Venture.
3. Streven naar winst in een Joint Venture, vergt een uitgekiend evenwicht in de verdeling tussen participatie door de private partijen in de grondexploitatie en in de vastgoedontwikkeling. Dit voorkomt zogenaamde 'nul-sturing' door de private partijen op het resultaat van de gezamenlijke grondexploitatie.
4. Private partijen weten beter dan een gemeente wat de markt vraagt. Hierdoor zijn zij beter in staat het programma te vertalen in woningtypologieën die aansluiten op de markt. Dit kan zowel in een Joint Venture als in een (verbeterd) bouwclaim model.
5. De autonomie van de uitvoeringsorganisatie is een groot voordeel van een Joint Venture. Doordat alle taken en verantwoordelijkheden hier zijn ondergebracht, is er geen discussie over de begrenzing van taken. Een ander voordeel van de autonomie van de uitvoeringsorganisatie is de 'afstand' ten opzichte van de politieke waan van de dag.
6. Grootschalige stedelijke gebiedsontwikkeling gaat altijd samen met een vorm van samenwerking tussen gemeente en private partijen. In dat licht is een volledige private ontwikkeling niet een gelijkwaardig alternatief voor een bouwclaim model of een Joint Venture.

Bijlagen

Literatuurlijst

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) "Ontwikkel Kracht!". Lysias Consulting Group B.V., Amersfoort.
- Berg, L.v.d., Meer, J.v.d. en Otgaar, A. (1999) "De aantrekkelijke stad, katalysator voor economische ontwikkeling en sociale revitalisering". Euricur en Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Borst, A. (2006) "Van grond naar grondhouding: een verkenning naar de keuze van een gemeentelijke grondhouding in het proces van stedelijke gebiedsontwikkeling". Afstudeerscriptie Master City Developer p. 23-31.
- Bosscher, C. (2004) "Mogelijkheden regie bij gebiedsontwikkeling". OBR, Gemeente Rotterdam.
- Brandt, J.A.M. van der, Gelder, E.W. van, Sandick, H.W. van (2008) "Handreiking grondexploitatiewet". Sdu Uitgevers bv, Den Haag.
- Bruil, I., Hobma, F., Peek, G.J., Wigmans, G. (2004) "Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch".
- Bult-Spiering, M. (2003) "Publiek-private samenwerking; de interactie centraal". Lemma BV Utrecht.
- Bult-Spiering, M., Blanken, A., Dewulf, G. (2005) "Handboek publiek-private samenwerking". Lemma BV Utrecht.
- Buuren, P.J.J. van, Backes, Ch.W., Gier, A.A.J. de (2002) "Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht". Kluwer Deventer.
- Cammen, H. van der (2006a) "De doorbraak van de gebiedsontwikkeling". In: Blauwe Kamer: tijdschrift voor landschapontwikkeling en stedenbouw, nr. 3, p. 68-70, Toth, Amsterdam.
- Cammen, H. van der (2006b) "Gebiedsontwikkeling in Nederland, Verkenning van een nieuw fenomeen".
- Centraal Plan Bureau (2001) "PPS: een uitdagend huwelijk". Delft.
- Daamen, T. (2005) "De kost gaat voor de baat uit, markt middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling". SUN Amsterdam.
- DHV (2008) "Overzicht GEM/PPS-organisaties nieuwe woningbouwlocaties". Amersfoort.
- Duysters, G., Oord, A. (2002) "Handboek strategische allianties". TU Eindhoven.
- Fortuin, K., Graaf P. van der (2005) "De missing link tussen theorie en praktijk". In: Agora, vol. 21, nr. 2, pag. 33-36.
- Groetelaers, A. (2004) "Instrumentarium locatieontwikkeling, sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie". Onderzoeksinstituut OTB en TU Delft.
- Gemeente Amersfoort (2009) "Financiële ontwikkelingen Vathorst: aanpassingen woningbouwtempo en grondexploitatie". In: Raadsinformatiebrief 2009 - 45.
- Gemeente Utrecht (2003) "Actualisatie Ontwikkelingsvisie 2003". Teunis Utrecht.
- Gemeente Zwolle, Bouwfonds Ontwikkeling (2004) "Stadshagen Zwolle, zicht op de stad voeten in de polder". Arko Uitgeverijen BV, Utrecht.
- Gemeente Zwolle (2009) "Woonprogramma 2009".
- Hobma, F. (2004) "De verwevenheid van publiekrechtelijk en privaatrechtelijk handelen". Hfdst. 15 in: Bruil, I., Hobma, F., Peek, G.J., Wigmans, G. (2004) "Integrale gebiedsontwikkeling. Het stationsgebied 's-Hertogenbosch".
- Hoppenbrouwers, C.M.J. (2008) "Communicatie voor draagvlak en processturing bij gebiedsontwikkeling". Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Kenniscentrum PPS (2002) "Voortgangsrapportage mei 2002".

- Kenniscentrum PPS (2004) "Handleiding risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten".
- Kenniscentrum PPS (2006) "Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel en wanneer niet? Toelichting bij de meerwaardetoets voor PPS bij gebiedsontwikkeling". Ministerie van Financiën Den Haag.
- Leij, E. van der (2008) "Rekenen aan duurzame gebiedsontwikkeling". In: Real Estate Magazine, nr. 57, p. 22-25.
- Louw, E. (2004) "Functiemenging Wonen en Werken". In: Inspiratiepapers Woonwijken van de Toekomst, Onderzoeksinstituut OTB en TU Delft.
- Luijten, A. (2008) "Duurzame gebiedsontwikkeling vergt ander planningsmodel". In: Stedebouw & ruimtelijke ordening, vol. 89, nr. 4, p. 44-49.
- Ministerie van Financiën (2002) "Brief van de minister van Financiën aan de 2e kamer, 2002-2003 nr. 1 bijlage 6".
- Ministerie van Financiën (2003) "Rijksbegroting 2003".
- Ministerie van VROM (1989) "Brief van de minister van VROM aan de 2e kamer, 1988-1989, nr. 2-3".
- Ministerie van VROM (2003) "Samenwerkingsconstructies in de herstructurering".
- Ministerie van VROM (2004) "Antwoorden op de schriftelijk vragen Nota Ruimte van de Tweede Kamer". Commissies VROM / LNV / VenW en EZ.
- Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ (2006) "Samenvatting Nota Ruimte".
- Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld c.v. (1997) "Integraal Ontwikkelingsplan Wateringse Veld". Den Haag
- Snijders Tachet, M. (2007) "Gemeenten positief over publiek-private samenwerking". In B&G, jaargang 34, nr. 1, p. 4-6.
- Til, R. van (2003) "Supervisors in debat: begincondities bepalen speelruimte". In Real Estate Magazine, nr. 28 p. 18-21.
- Verlaet, J. van 't (2007) "Stedelijke gebiedsontwikkeling in hoofdlijnen". OBR en Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Verlaet, J. van 't (2008) "Marktgerichte productontwikkeling" Master City Developer.
- Verschuren, P., Doorewaard, H. (2007) "Het ontwerpen van een onderzoek". Lemma Den Haag.
- Well-Stam, D. van, Lindenaar, F., Kinderen, S. van, Bunt, B.P. van den (2003) "Risicomanagement voor projecten". Het Spectrum B.V. Utrecht.
- Wijger, G. van der (2008) "Towards a sustainable city: de aanpak van duurzame stedelijke gebiedsontwikkeling en de rol van diversiteit". Afstudeerscriptie Master City Developer p. 16-37.
- Wolff H. de, Greef J. de, Groetelaers D., Jong J. de, Korthals Altes W. (2000) "Gebruik en effecten Wet Voorkeursrecht Gemeenten". TU Delft.
- Wolting, B. (2006) "PPS en gebiedsontwikkeling". SDU Den Haag 2006.
- Zeeuw, F. de (2007) "De engel uit het marmer". TU Delft.

Websites:

www.vrom.nl dossier Gebiedsontwikkeling

www.wikipedia.org

www.hvdcammen.nl

Lijst geïnterviewde personen

Wateringseveld, Den Haag

Dhr. R.C.R. Baron, directeur Ontwikkelingscombinatie Wateringseveld

Dhr. H.J. Neeft, plv. directeur Haags Ontwikkelingsbedrijf

Vleuterweide, Utrecht

Dhr. J. Geuskens, directeur GEM Vleuterweide

Dhr. N. van Selm, sr. planeconoom Projectbureau Leidsche Rijn Gemeente Utrecht

Vathorst, Amersfoort

Dhr. W. van Veelen, directeur Ontwikkelingsbedrijf Vathorst

Dhr. A.J. Ashouwer, voormalig hoofd grondbedrijf gemeente Amersfoort

Stadshagen, Zwolle

Dhr. A.H.W. Koop, projectleider Gemeente Zwolle

Dhr. W. van der Linde, planeconoom Gemeente Zwolle

Hoogh Teijlingen, Teijlingen

Dhr. P. van Goch, voormalig secretaris Stuurgroep Hoogh Teijlingen

Vragenlijst casestudies

1. Uitgangspunten

1. *Hoe waren grondposities verdeeld bij de start van de gebiedsontwikkeling?*
2. *Wat was het alternatieve uitvoeringsmodel: geheel publiek, geheel privaat of een combinatie?*

2. Gemeentelijke doelen en Joint Venture

Doelen ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit

3. *Wat waren de gemeentelijke doelen bij de start van de gebiedsontwikkeling?*
Aandachtspunten:
 - *zorgen voor functiemenging / complete wijk*
 - *architectonische kwaliteit*
 - *ruimtelijke inpassing*
 - *kwaliteit van de openbare ruimte*
 - *duurzaamheid*
4. *Op welke wijze heeft het uitvoeringsmodel bijgedragen aan deze doelen?*
5. *Heeft het gekozen uitvoeringsmodel negatieve effecten gehad op de gemeentelijke doelen?*
6. *Verondersteld dat de gebiedsontwikkeling op andere (traditionele) wijze was uitgevoerd, welke effecten zou dit teweeg hebben gebracht, in het licht van de gemeentelijke doelen?*

Doelen ten aanzien van middelen / financiën

7. *Wat waren de gemeentelijke doelen bij de start van de gebiedsontwikkeling?*
Aandachtspunten:
 - *verevening tussen deelgebieden*
 - *kostenverhaal*
 - *winst*
 - *plegen van diepte-investeringen, gericht op (maatschappelijk) rendement op lange termijn*
8. *Op welke wijze heeft het uitvoeringsmodel bijgedragen aan bovengenoemde aspecten?*
9. *Heeft het gekozen uitvoeringsmodel negatieve effecten gehad op de gemeentelijke doelen?*
10. *Verondersteld dat de gebiedsontwikkeling op andere wijze was uitgevoerd, welke effecten zou dit teweeg hebben gebracht, in het licht van de gemeentelijke doelen?*

Doelen ten aanzien van marktkwaliteit

11. *Wat waren de gemeentelijke doelen bij de start van de gebiedsontwikkeling?*
Aandachtspunten:
 - *beoogde programma bij de start van de gebiedsontwikkeling*
 - *typologieën*
 - *segmenten*

12. *Op welke wijze heeft het uitvoeringsmodel bijgedragen aan bovengenoemde aspecten?*
13. *Heeft het gekozen uitvoeringsmodel negatieve effecten gehad op de gemeentelijke doelen?*
14. *Verondersteld dat de gebiedsontwikkeling op andere (traditionele) wijze was uitgevoerd, welke effecten zou dit teweeg hebben gebracht, in het licht van de gemeentelijke doelen?*

Doelen ten aanzien van het proces

15. *Wat waren de gemeentelijke doelen bij de start van de gebiedsontwikkeling?*
Aandachtspunten:
 - integrale ontwikkeling
 - planning en fasering
 - risicobeheersing
16. *Op welke wijze heeft het uitvoeringsmodel bijgedragen aan bovengenoemde aspecten?*
17. *Heeft het gekozen uitvoeringsmodel negatieve effecten gehad op de gemeentelijke doelen?*
18. *Verondersteld dat de gebiedsontwikkeling op andere (traditionele) wijze was uitgevoerd, welke effecten zou dit teweeg hebben gebracht, in het licht van de gemeentelijke doelen?*

3. Voordelen Joint Venture

19. *Met welke verwachtingen van de gemeente werd een Joint Venture aangegaan, welke voordelen werden beoogd?*
 - a. Inhoudelijk
 - b. Financieel
 - c. Extern: ten opzichte van andere gebiedsontwikkelingen in de stad
 - d. Procesmatig
20. *Is er een discrepantie te constateren tussen de verwachte voordelen en hetgeen is gerealiseerd?*
 - a. Welke voordelen blijkt de Joint Venture te hebben?
 - b. Welke niet?
 - c. Tot welke bijkomende voordelen / effecten heeft de Joint Venture geleid?

4. Voorwaarden voor een Joint Venture

21. *Welke voorwaarden voor de Joint Venture hebben geleid tot het huidige resultaat?*
22. *Welke knelpunten zijn geconstateerd?*
23. *Wat zijn de oorzaken van deze knelpunten?*
24. *Hoe zijn die knelpunten op te lossen?*