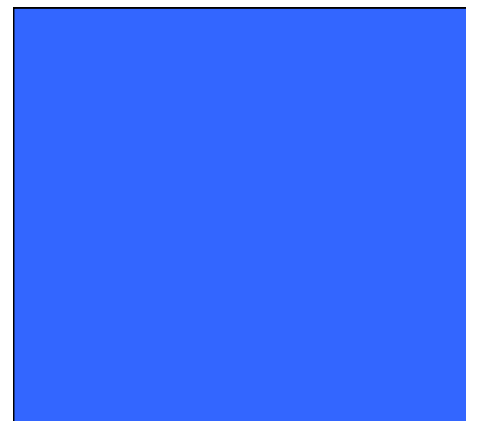
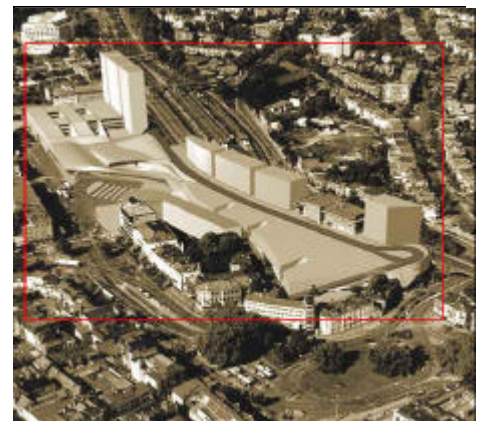


# PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING BIJ GEBIEDSONTWIKKELING

De Invloed van Contextuele Factoren op de Intensiteit van de Samenwerking

K.M. van der Doe  
Studentnummer 267806  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen

Rotterdam, mei 2005



# PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING BIJ GEBIEDSONTWIKKELING

---

De Invloed van Contextuele Factoren op de Intensiteit van de Samenwerking

Eline van der Doe  
Studentnummer 267806  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Faculteit der Sociale Wetenschappen  
Opleiding Bestuurskunde  
Master Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkeling

Scriptiebegeleider Erasmus Universiteit Rotterdam: dr. E.H. Klijn  
Tweede Lezer Erasmus Universiteit Rotterdam: dr V. Homburg  
Stagebegeleider ECORYS: dhr W.J.J. de Laat



## Voorwoord

Dit onderzoeksrapport is het resultaat van mijn afstudeerstage bij ECORYS Vastgoed. Tevens dient dit onderzoeksrapport als sluitstuk van de eenjarige pilot masteropleiding 'Bestuur en Management van Complexe Ruimtelijke Ontwikkeling'. Deze master is een differentiatie binnen de opleiding bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Het programma van deze masteropleiding beweegt zich op het grensvlak tussen bestuurskunde en ruimtelijke wetenschappen, met het oog op de strijd om de schaarse ruimte in Nederland en Europa. Theoretisch gezien wordt aandacht besteed aan complexe besluitvorming in een netwerksamenleving, toegespitst op ruimtelijke vraagstukken.

In dit onderzoeksrapport is getracht de, in de masteropleiding aangereikte, theoretische concepten toe te passen op praktijksituaties van ruimtelijke ontwikkeling. Aan de andere kant past het rapport in het geheel van aandacht voor, en onderzoek naar, het fenomeen publiek-private samenwerking van de afgelopen en komende jaren. Ondanks alle aandacht voor publiek-private samenwerking is de discussie over de vormen, de effecten en de werking ervan nog lang niet afgerond. Voorlopig zal publiek-private samenwerking zich blijven verdiepen en verbreden binnen ruimtelijke ontwikkelingen, maar ook daarbuiten, zoals op het terrein van onderwijs, onderzoek, zorg en ontwikkelingssamenwerking. Dit rapport hoopt bij te dragen aan een discussie over mogelijke samenwerkingsvormen die passen binnen het verschijnsel publiek-private samenwerking.

Tot slot wil ik graag iedereen bedanken die mij in staat heeft gesteld dit rapport te realiseren. Ten eerste mijn afstudeerbegeleider dr. E.H. Klijn, van de opleiding bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam, voor de uitstekende begeleiding en veel geduld. Verder mijn collega's bij ECORYS voor de gelegenheid en alle hulp die is geboden. Dank aan mijn studiegenoten en de mensen die zo vriendelijk waren tijd vrij te maken voor een interview. Tenslotte dank aan mijn ouders, voor alle dingen van de afgelopen 25 jaar.

Rotterdam, mei 2005

# Samenvatting

## Inleiding

Op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling vindt steeds meer samenwerking plaats tussen publieke en private partijen. Deze toenadering kan onder andere worden verklaard door een toenemende complexiteit op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Samenwerking tussen publieke en private partijen kan hiervoor een oplossing vormen.

In publiek-private samenwerking (PPS) werken de overheid en de private sector samen bij de uitvoering van investeringsprojecten. Dit kan infrastructuur zijn, maar het kan ook betrekking hebben op de ontwikkeling van bedrijventerreinen of de herstructurering van binnenstedelijk gebied. Het cruciale element van PPS is dat zowel sociale als commerciële doelen worden gerealiseerd. Overheid en private partijen behouden daarbij elk hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid. Ze werken samen op basis van een duidelijke verdeling van taken en risico's.

“PPS is het resultaat van:

- Een overeenkomst tussen publieke en private partijen en/of ;
- De gezamenlijke oprichting van een organisatie door publiek- en privaatrechtelijke partijen.”

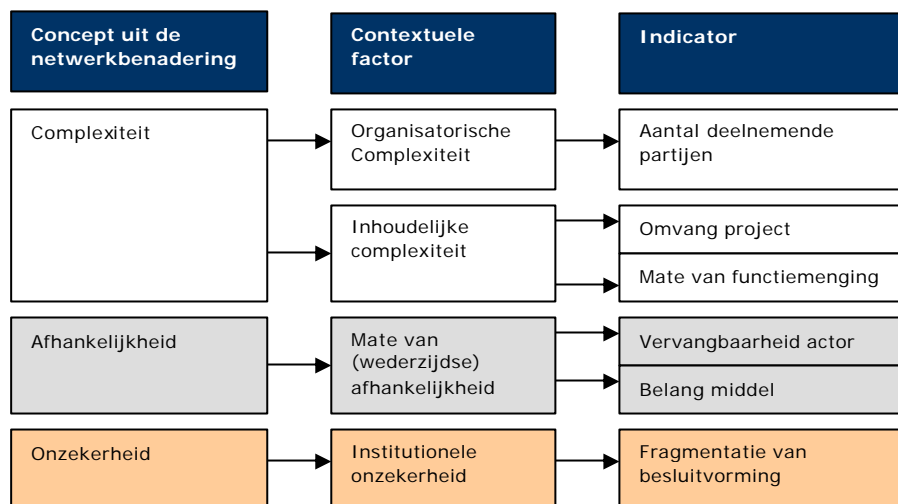
(Van der Meij, 1992)

In de praktijk blijken veel verschillende samenwerkingsvormen te worden geschaard onder de term PPS. Bovendien verbreedt PPS zich naar andere gebieden, binnen en buiten de ruimtelijke ontwikkeling. Dit veroorzaakt nog meer uiteenlopende samenwerkingsvormen die zouden kunnen vallen onder de noemer PPS. Deze studie hoopt bij te dragen aan de discussie over verschillende samenwerkingsvormen door te onderzoeken in welke omstandigheden wordt gekozen voor een bepaalde samenwerkingsvorm. De onderzoeksvraag luidt als volgt:

Op welke manier beïnvloeden contextuele factoren het organisatorisch arrangement van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling?

## Samenvatting Theoretisch Kader

Het begrip contextuele factoren is breed geformuleerd en maakt duidelijk wat wordt verstaan onder contextuele factoren, maar betekent nog geen benoeming van de contextuele factoren die een rol spelen bij gebiedsontwikkeling. Om te komen tot een selectie van relevante contextuele factoren is een theoretisch kader opgesteld dat dient als filter voor de destillatie van een aantal contextuele factoren (Hoofdstuk 3). Dit theoretisch filter is opgebouwd uit twee theorieën. In de eerste plaats is gebruik gemaakt van de netwerkbenadering. Deze theorie is gebruikt voor de selectie van contextuele factoren bij gebiedsontwikkeling. Op basis hiervan zijn vier contextuele factoren geselecteerd. Om de cases te kunnen vergelijken op de aanwezigheid van deze contextuele factoren zijn de factoren door middel van één of twee indicatoren meetbaar gemaakt (Hoofdstuk 5). Het resultaat van de selectie is weergegeven in figuur A.



Figuur A: Concepten, contextuele factoren en indicatoren

Om te bepalen of de intensiteit van een samenwerking hoog of laag is, wordt gebruik gemaakt van een model van Mulford en Rogers (1982). Dit model is toepasbaar gemaakt voor gebiedsontwikkeling (Hoofdstuk 5). De samenwerkingsvormen zijn uiteindelijk beoordeeld op de wijze van samenwerken gedurende de planvormingfase (dimensie Doelen), de mate van juridisering (dimensie Formalisering), het delen van *middelen en risico's*, het type *actoren* dat deelneemt in de samenwerking, het wel of niet overdragen van *bevoegdheden* naar de gezamenlijke organisatie en de manier waarop *besluitvorming* tot stand komt.

Figuur A maakt duidelijk welke contextuele factoren worden onderzocht en op welke manier deze factoren worden gemeten. Vervolgens is theorie geformuleerd over het effect van de contextuele factoren op het organisatorisch arrangement. Met andere woorden, er is gezocht naar een antwoord op de vraag: wanneer de geselecteerde factoren in meer of mindere mate aanwezig zijn, welke gevolgen heeft dit dan voor de intensiteit van de samenwerking?

Om dit te kunnen achterhalen is gebruik gemaakt van een bedrijfskundige theorie, Contingency Theory of Organizations (Contingency Theory). Deze theorie doet uitspraken over de effecten van genoemde contextuele factoren voor organisaties. In hoofdstuk 4 zijn deze uitspraken vertaald naar concrete situaties voor gebiedsontwikkeling. Dit leidde tot een drietal hypothesen. Deze hypothesen vormen als ware de conclusie van het theoretisch kader. De drie hypothesen worden hieronder genoemd:

1. Naarmate de complexiteit van de opgave toeneemt zal de intensiteit van de samenwerking afnemen. Dit geldt zowel voor inhoudelijke complexiteit als voor organisatorische complexiteit.
2. Naarmate de (wederzijdse) afhankelijkheid tussen de deelnemende partijen toeneemt zal de intensiteit van de samenwerking toenemen.
3. Naarmate de institutionele onzekerheid toeneemt, zal de intensiteit van de samenwerking afnemen.

## Samenvatting Empirisch Deel

In het empirisch deel van dit onderzoeksrapport zijn de bovengenoemde hypothesen getoetst aan een tiental cases. De geselecteerde cases zijn opgesomd in tabel A. Het Empirisch Deel wordt begonnen met het in kaart brengen van de aanwezigheid van de contextuele factoren in de cases (hoofdstuk 7). Daarna zijn de samenwerkingsvormen in de cases beoordeeld op intensiteit (hoofdstuk 8). Vervolgens zijn de resultaten van beide beoordelingen naast elkaar gelegd en is getoetst of de hierboven geformuleerde hypothesen werden bevestigd of niet.

Gemeente	Naam project	Aard project
Amersfoort	Vathorst	Vinex-locatie
Amsterdam	Centrum Amsterdam-Noord (CAN)	Stedelijke herstructurering
Arnhem	Arnhem Centraal	Sleutelproject
Berkel en Rodenrijs	Westpolder/Bolwerk	Vinex-locatie
Den Haag	Wateringse Veld	Vinex-locatie
Deventer	Havenkwartier	Herstructurering bedrijventerrein
Haarlem	(O23) Haarlem	Gemengde uitleglocatie
Hardenberg	Centrum	Stedelijke herstructurering
Lelystad	Waterwijk	Stedelijke herstructurering
Rotterdam	Nesselande	Vinex-locatie

Tabel A: Geselecteerde Cases

### *Conclusies Contextuele Factor Afhankelijkheid*

**De conclusie van de toetsing is dat, wanneer in hoge mate aanwezig, de contextuele factor Afhankelijkheid de meest bepalende factor is in de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Dat wil zeggen, een hoge mate van afhankelijkheid vergroot de kans op een intensieve samenwerking, onafhankelijk van de mate van complexiteit en onzekerheid. Deze uitspraak wordt tevens bevestigd door het merendeel van de geïnterviewde personen.**

Echter, een lage mate van afhankelijkheid betekent niet per definitie een minder intensieve samenwerking. Wanneer er sprake is van lage mate van afhankelijkheid, maar ook van lage complexiteit en onzekerheid hebben partijen meer keuzevrijheid in samenwerkingsvorm. Men kan dan alsnog overwegen om een intensieve samenwerking aan te gaan. Een project met een lage mate van complexiteit en onzekerheid maakt eventuele samenwerking tussen partijen eenvoudiger te realiseren vanwege de overzichtelijkheid en beperkte risico's. Dit zorgt ervoor dat de samenwerking minder onder druk komt te staan.

### *Grondposities meest bepalende indicator*

De mate van wederzijdse afhankelijkheid wordt in deze studie bepaald aan de hand van drie indicatoren. Deze drie indicatoren zijn de grondposities (of eigendomssituatie) en de verdeling van kennis/ervaring en financiële middelen. Van deze drie indicatoren blijkt de eigendomssituatie de meest dwingende vorm van afhankelijkheid. Deze conclusie is gebaseerd op het gegeven dat de projecten met een intensieve samenwerking allen worden gekenmerkt door de verdeling van grondeigendom. Deze conclusie wordt verder bevestigd door de geïnterviewde personen.

### *Conclusie Complexiteit en Onzekerheid*

In de eerste plaats blijkt dat cases die hoog scoren op complexiteit vrijwel zonder uitzondering ook hoog scoren op onzekerheid. Dit maakt het lastig om te bepalen welke factor van groter belang is in de keuze voor een samenwerkingsvorm. Aangezien beide factoren ook dezelfde, veronderstelde,

invloed hebben op de intensiteit van de samenwerking, worden deze factoren vanaf hoofdstuk 9 behandeld als één factor.

**In sommige cases bleek de mate van complexiteit en onzekerheid van belang bij de keuze voor een samenwerkingsvorm. Echter, een hoge mate van complexiteit en onzekerheid verkleint de kans op een intensieve samenwerking niet per definitie. Dit kan worden verklaart door het feit dat de mate van wederzijdse afhankelijkheid de complexiteit en onzekerheid van het project 'overruled'. Maar het kan ook zo zijn dat een hoge mate van complexiteit en onzekerheid ervoor zorgt dat partijen elkaar juist opzoeken.**

Achteraf moet worden geconstateerd dat beide effecten mogelijk zijn. De Contingency Theory en de netwerkbenadering blijken elkaar deels tegen te spreken als het gaat om de effecten van complexiteit (en onzekerheid) op samenwerking. In de Contingency Theory wordt gesteld dat, naar mate er sprake is van meer complexiteit en/of onzekerheid, de samenwerking minder intensief zal zijn. Hoewel de netwerkbenadering minder concrete uitspraken doet over organisatorische samenwerkingsverbanden, wordt wel verondersteld dat actoren door toenemende complexiteit en onzekerheid in het algemeen, meer afhankelijk worden van elkaar. Partijen realiseren zich dit en raken juist meer met elkaar vervlochten. Doorredenerend zou men hier verwachten dat partijen juist meer intensieve samenwerkingsvormen aangaan wanneer er sprake is van complexiteit en onzekerheid. Deze veronderstelling wordt deels bevestigd door verschillende praktijkstudies en rapporten (P3BI 2002, Ernst&Young 2004), waarin wordt gesteld dat gemeenten juist vaker zoeken naar samenwerking, omdat het project te complex is en te grote risico's kent. De gemeente durft in die gevallen de ontwikkeling niet zelf ter hand te nemen.

#### *Andere factoren*

Deze studie is sterk gestructureerd door theorie. De keuze voor een sterke theoretische structurering heeft echter een keerzijde. Doordat op basis van theorie een aantal factoren zijn geselecteerd, ontstaat een enigszins kunstmatige situatie. Er wordt uitsluitend gekeken naar de geselecteerde contextuele factoren. Dit betekent automatisch dat de invloed van andere factoren buiten beschouwing blijft. In hoofdstuk 10 is om die reden kort aandacht besteed aan drie factoren die niet specifiek zijn onderzocht, maar waarvan achteraf wel de indruk bestaat dat ze van invloed zijn op het soort samenwerking dat ontstaat. De eerste factor is de *winstgevendheid van een project*. De tweede factor is *de opstelling van de gemeente*. De derde factor is de zogenaamde '*persoonlijke factor*'. Dit is de invloed van het gegeven of tussen de betrokken deelnemers een goede relatie bestaat.

## Aanbevelingen

#### *Breng afhankelijkheden in kaart*

Aangezien de mate van wederzijdse afhankelijkheid een zeer belangrijke factor is in de keuze voor een samenwerkingsvorm is het zinvol om vooraf na te denken over hoe men hiermee om zou kunnen gaan. Het in kaart brengen van afhankelijkheden voorafgaand aan het proces kan in een latere fase voorkomen dat men voor onaangename verrassingen komt te staan.

#### *Knip het proces op in stukken*

In de praktijk blijkt dat wanneer een samenwerking eenmaal is aangegaan deze vrijwel nooit wordt verbroken voordat het proces is afgerond, ondanks het feit dat dit in sommige gevallen wel wenselijk zou zijn geweest. Afscheid nemen van elkaar wordt steeds moeilijker vanwege de groei van afhankelijkheid gedurende het proces. Door de hoge kosten die hieraan verbonden zijn gebeurt dit vrijwel nooit. Het is daarom zinvol het ontwikkelingsproces op te knippen in afgebakende fasen met

daartussen momenten waarop partijen zich kunnen bezinnen op het voortzetten van de samenwerking.

#### *Onderzoek naar binnenstedelijke locaties*

De vergelijking van binnenstedelijke locaties bleek een stuk lastiger te maken dan voor uitleglocaties. Dit geldt zowel voor de vergelijking van de contextuele factoren als voor de aangetroffen samenwerkingsvormen. De uitleglocaties zijn eenduidiger in aard en samenwerkingsvormen.

Hierdoor is een scherpe scheiding ontstaan tussen de samenwerkingsvormen op de uitleglocaties en de samenwerkingsvormen in projecten in binnenstedelijk gebied. Het is de vraag of hierdoor recht is gedaan aan de complexiteit die speelt op binnenstedelijke locaties.

In de eerste plaats is het aan te bevelen een nadere vergelijking te maken van contextuele factoren en/of samenwerkingsvormen op uitsluitend binnenstedelijke locaties. Op die manier kan genuanceerder in beeld gebracht worden op welke onderdelen deze locaties van elkaar verschillen.

Een tweede stap is het proberen meer structuur te ontdekken in de samenwerkingsvormen die worden aangetroffen op binnenstedelijke locaties. Dat wil zeggen, net als bij uitleglocaties, moeten worden geprobeerd verschillende modellen te ontwikkelen die specifiek van toepassing zijn op binnenstedelijke locaties, rekening houdend met de grote variëteit in context en betrokken partijen.

#### *Publiek - semi publieke samenwerking*

De afgelopen periode is met de opkomst van de aandacht voor PPS ook steeds meer aandacht besteed aan publiek publieke samenwerking. Ook in deze studie wordt duidelijk dat samenwerking tussen publieke en semi-publieke (of semi-private partijen) moeizaam verloopt. Het lijkt het zinvol om meer aandacht te besteden aan de nieuwe rollen en mogelijkheden van semi-private partijen. Deze partijen zijn vaak nog zoekende naar hun rol binnen de nieuwe institutionele verhoudingen. Daarnaast hebben dergelijke organisaties te maken met zeer specifieke en vaak ondoorzichtige regelgeving over hun taak en mogelijkheden. Deze twee aspecten vormen een bron van onzekerheid die kan leiden tot terughoudendheid bij het aangaan van samenwerkingsvormen.



# Inhoudsopgave

<i>Hoofdstuk</i>	<i>Pagina</i>
Hoofdstuk 1, Inleiding: Probleemoriëntatie	1
<b>Theoretisch Kader</b>	
Hoofdstuk 2, Definitie van Begrippen	4
2.1 Definitie Publiek-Private Samenwerking	4
2.2 Definitie Gebiedsontwikkeling	6
2.3 Omschrijving Contextuele Factoren	7
2.4 Definitie Organisatorisch Arrangement	8
2.5 Samenvatting Hoofdstuk 2	1
Hoofdstuk 3, Selectie van Contextuele Factoren	11
3.1 Essentie van de Netwerkenadering	11
3.2 Complexiteit	12
3.3 Afhankelijkheid	13
3.4 Onzekerheid	14
3.5 Samenvatting en Conclusie Hoofdstuk 3	17
Hoofdstuk 4, De Invloed van Contextuele Factoren op het Organisatorisch Arrangement	18
4.1 Essentie van de Contingency Theory	19
4.2 Waarom Contingency Theory	20
4.3 Complexiteit in Contingency Theory	21
4.3.1 Inhoudelijke Complexiteit	21
4.3.2 Organisatorische Complexiteit	22
4.3.3 Conclusie Complexiteit	23
4.4 Afhankelijkheid	24
4.5 Onzekerheid	25
4.6 Samenvatting en Conclusie Hoofdstuk 4	26
Hoofdstuk 5, Methodologische Verantwoording	28
5.1 Verantwoording Werkwijze	28
5.2 Operationalisering	30
5.2.1 Organisatorische Complexiteit	30
5.2.2 Inhoudelijke Complexiteit	31
5.2.3 Mate van Wederzijdse Afhankelijkheid	33
5.2.4 Mate van Institutionele Onzekerheid	34
5.3 Operationalisering Organisatorisch Arrangement	34
5.3.1 Formalisering	35
5.3.2 Middelen en Risico's	35
5.3.3 Actoren en Bevoegdheden	35
5.3.4 Besluitvorming	35
5.3.5 Doelen	36
<b>Empirisch Deel</b>	
Hoofdstuk 6, Inleiding Empirisch Deel	37

Hoofdstuk 7, Contextuele Factoren	38
7.1 Organisatorische Complexiteit	39
7.2 Inhoudelijke Complexiteit	40
7.2.1 Omvang van het Project	40
7.2.2 Mate van Functiemenging	41
7.2.3 Samenvatting en conclusie Complexiteit	43
7.3 Mate van Wederzijdse Afhankelijkheid	44
7.3.1 Grondposities	44
7.3.2 Financiële Middelen	45
7.3.3 Kennis en ervaring	46
7.3.4 Conclusie Mate van Wederzijdse Afhankelijkheid	46
7.4 Institutionele Onzekerheid	47
7.5 Samenvatting en Conclusie Hoofdstuk 7	49
Hoofdstuk 8, Organisatorisch Arrangement	51
8.1 Doelen	51
8.2 Formalisering	53
8.3 Middelen en Risico's	55
8.4 Bevoegdheden en Actoren	57
8.5 Besluitvorming	59
8.6 Conclusie Organisatorisch Arrangement	59
Hoofdstuk 9, Toetsing en Analyse	61
9.1 Toetsing van Individuele Hypothesen	61
9.1.1 Toetsing van de Complexiteitshypothese	61
9.1.2. Toetsing van de Afhankelijkheidshypothese	63
9.1.3 Toetsing van de Onzekerheidshypothese	65
9.1.4 Conclusie Individuele Hypothesen	66
9.2 Nadere Analyse: Combinaties van Contextuele Factoren	67
9.2.1 Groep 1: Hoge afhankelijkheid, hoge complexiteit en onzekerheid	68
9.2.2 Groep 2: Hoge afhankelijkheid, lage complexiteit en onzekerheid	69
9.2.3 Groep 3: Lage afhankelijkheid, hoge complexiteit en onzekerheid	69
9.2.4 Groep 4: Hoge afhankelijkheid, lage complexiteit en onzekerheid	70
9.2.5 Conclusie nader analyse	70
9.3 Analyse vanuit de Samenwerkingsvorm	71
9.3.1 Uitleglocaties versus bestaand stedelijke gebied	70
9.3.2 Projecten in Mutual Adjustment Strategy	70
9.3.3 Uiteenlopende samenwerkingsvormen	72
9.4 Samenvatting en Conclusie Hoofdstuk 9	72
Hoofdstuk 10, Conclusie, Reflectie en Aanbevelingen	74
10.1 Conclusie Contextuele Factoren Complexiteit en Onzekerheid	74
10.2 Conclusie Contextuele Factor Afhankelijkheid	76
10.3 Andere Factoren	78
10.3.1 Winstgevendheid projecten	78
10.3.2 Positie gemeente	79
10.3.3 Persoonlijke factor	79
10.4 Aanbevelingen	79
10.4.1 Aanbevelingen voor in de praktijk	79
10.4.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek	81

## Bijlagen

1. Literatuuropgave
2. Casusbeschrijvingen
3. Lijst met geïnterviewde personen
4. Vragenlijst

# 1 Inleiding - Probleemoriëntatie

Op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling vindt steeds meer samenwerking plaats tussen publieke en private partijen. Deze toenadering wordt onder andere veroorzaakt door een toenemende complexiteit op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling. Technische eisen komen steeds hoger te liggen en er wordt steeds kritischer gekeken naar de inzet van financiële middelen. Daarnaast wordt de sector geconfronteerd met tolerantie- en acceptatiegrenzen van derden: het aantal belanghebbenden dat toeziet op de initiatieven tot ruimtelijke ontwikkelingen groeit, raakt beter georganiseerd en kiest actievere positie.

Samenwerking tussen publieke en private partijen kan een oplossing zijn om deze groeiende complexiteit het hoofd te bieden. Het doel is te komen tot een beter product dan wanneer de verschillende partijen zelfstandig te werk gaan. In publiek-private samenwerking (PPS) werken de overheid en de private sector samen bij de uitvoering van investeringsprojecten. Het kan dan gaan om infrastructuur, zoals het aanleggen van wegen, bruggen, tunnels, spoor of havens, maar het kan ook betrekking hebben op de ontwikkeling van bedrijventerreinen, de bouw van een ziekenhuis of de herstructurering van binnenstedelijk gebied. Het cruciale element van PPS is dat zowel sociale als commerciële doelen worden gerealiseerd. Overheid en de private partijen behouden daarbij elk hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid. Ze werken samen op basis van een duidelijke verdeling van taken en risico's. De private sector wint nieuwe kansen in een groeiende markt en kan bijdragen aan commercieel aantrekkelijke projecten, terwijl de overheid ofwel betere kwaliteit kan leveren voor hetzelfde geld, of dezelfde kwaliteit voor minder geld.

## *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*

Gebiedsontwikkeling leent zich bij uitstek voor de toepassing van PPS: de overheid heeft hierin een eigen taak, die de ruimtelijke planvorming, het bouwrijp maken, die infrastructuur en het verlenen van vergunningen omvat. De bedrijven beleggen hun middelen en bouwen vestigingsvoorzieningen. Hoewel zij elk hierover min of meer zelfstandige beslissingen nemen, hebben beide producten veel invloed op elkaar. Het is dan ook niet toevallig dat de discussie over en de toepassing van PPS op dit terrein sterk is ontwikkeld. Langzaam maar zeker zien beleggers, bouwmaatschappijen en overheden voordelen in het gezamenlijk ontwikkelen van locatiegebonden conglomeraten van projecten. De afgelopen jaren is de aandacht voor PPS dan ook toegenomen, zowel in praktisch als theoretisch opzicht. Gezien het rijksbeleid op dit gebied, uiteengezet in de Nota Ruimte, mag verwacht worden dat samenwerkingsvormen die PPS worden genoemd voorlopig onder de aandacht zijn.

## *Geen duidelijke definitie*

Ondanks de vele belangstelling voor het fenomeen PPS kan worden gesteld dat er nog geen consensus bestaat over wat precies moet worden verstaan onder PPS. Zo bestaat er onenigheid over de vraag of er alleen sprake is van PPS indien de samenwerking voor alle fasen van het ontwikkelingsproces geldt, of over de mate waarin partijen gezamenlijk financiële risico's moeten dragen (Spiering et. al., 2001). Wetenschappers en adviseurs zijn er tot nu toe niet in geslaagd een sluitende definitie te formuleren waarin eenieder zich kan vinden. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat allerlei vormen van samenwerking tot stand komen die achteraf worden bestempeld als PPS. Van de definitie van PPS wordt dan verwacht dat ze de hele lading van samenwerkingsvormen dekt die in de praktijk op voorhand zijn bestempeld als PPS (Bult-Spiering, 2003: 23). Dit heeft er toe geleid dat een heel scala van samenwerkingsvormen wordt geschaard onder de noemer PPS. Wanneer een partij aangeeft samen te werken in PPS is dus nog niet per definitie duidelijk welke vorm deze samenwerking heeft. Er kunnen verschillende afspraken worden gemaakt op organisatorisch, juridisch, en uitvoerend niveau.

In de praktijk zijn de afgelopen jaren een groot aantal samenwerkingsvormen ontstaan. In deze scriptie wordt onderzocht welke factoren ervoor zorgen dat gekozen wordt voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Hierbij wordt geprobeerd uitsluitend te kijken naar de invloed van contextuele factoren op de samenwerking. De vraagstelling van deze scriptie luidt daarom als volgt:

Op welke manier beïnvloeden contextuele factoren het organisatorisch arrangement van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling?

In hoofdstuk 1 zullen de verschillende begrippen in deze vraagstelling nader worden toegelicht. Hieronder wordt verantwoord waarom is gekozen voor deze vraagstelling.

De keuze voor deze invalshoek is ingegeven door twee ontwikkelingen. In de eerste plaats wordt in bestuurskundige theorie met name aandacht besteed aan strategisch gedrag van actoren in netwerken. Hierdoor lijkt het alsof contextuele factoren slechts een bijrol spelen. Ten tweede, er is met name vanuit het rijk veel aandacht voor het fenomeen PPS. Het zijn echter juist de gemeenten die participeren in PPS bij gebiedsontwikkeling.

#### *Aandacht voor strategisch gedrag van actoren*

Het fenomeen PPS heeft tot nu toe mogen rekenen op aandacht vanuit verschillende wetenschappelijke hoeken. Sinds geruime tijd is er in de bestuurskundige literatuur aandacht voor vervlechtingverschijnselen tussen overheidsorganisaties en (semi) private organisaties. PPS is één van de onderwerpen waarbij zich deze vervlechtingverschijnselen voordoen.

In bestuurskundige theorie wordt vrijwel steeds de nadruk gelegd op de veelheid van actoren (die gezamenlijk netwerken creëren) en het strategisch gedrag van deze actoren binnen die netwerken. Gewezen wordt dan op het feit dat beleid tot stand komt in een hecht netwerk tussen een groot aantal actoren in een bepaalde (beleid)sector (Klijn, 1996). Uitgangspunt hierbij is dat zowel publieke als private partijen in toenemende mate van elkaar afhankelijk zijn. Dit betekent dat beleid vaker tot stand komt in horizontale netwerken in plaats van de traditionele verticale kolommen. Een complicerende factor is dat er in deze netwerken meestal veel verschillende partijen zijn betrokken: individuen, groepen en organisaties vanuit zowel het publieke als het private domein. Bij aanvang van het proces uit zich dit in een hoge mate van onzekerheid over hoe het proces en het contact met andere actoren zal verlopen. Aangezien actoren afhankelijk zijn van andere actoren, zullen zij hun strategieën gebruiken om het gedrag van andere actoren te beïnvloeden. Onder invloed van deze ontwikkelingen wordt in bestuurskundige literatuur (terecht) veel aandacht besteed aan samenwerkingsprocessen en strategisch gedrag van actoren binnen deze processen.

Hoewel het strategisch gedrag van actoren veelbepalend is, hebben de betrokken spelers het niet in alle opzichten voor het zeggen. Actoren oefenen ten opzichte van elkaar strategisch gedrag uit, maar zijn gezamenlijk gebonden aan de specifieke context van het betreffende project. In deze studie wordt deze specifieke context nader onderzocht. Hierbij wordt juist getracht het strategische gedrag van actoren buiten beschouwing te laten. Er wordt gezocht naar factoren die voor de betrokken actoren een vaststaand gegeven zijn, maar die wel de samenwerking (kunnen) beïnvloeden. Deze factoren worden *contextuele factoren* genoemd. Welke contextuele factoren een rol spelen bij een bepaald project, wordt voor een groot deel bepaald door de aard van het project (uitleglocatie of binnenstedelijk, woningbouw of bedrijventerrein, nieuwbouw of herstructurering). Ham en Koppenjan (2003) zijn erin geslaagd een aantal contextuele factoren te benoemen die van invloed zijn op de

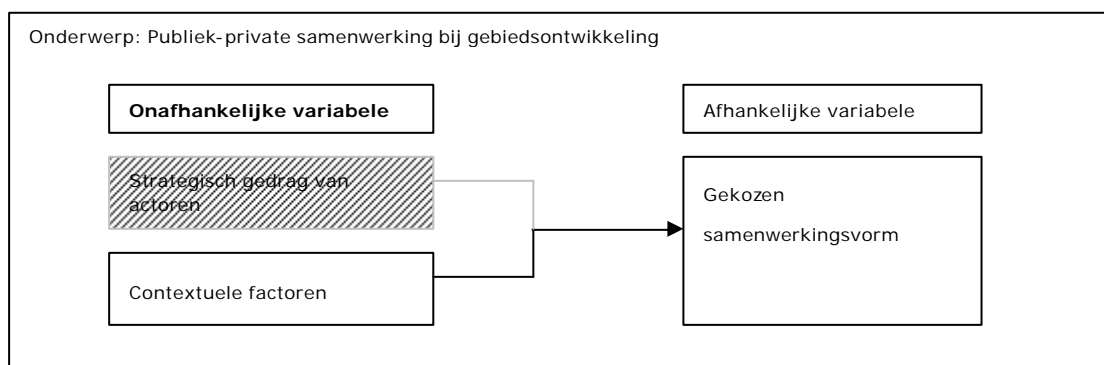
totstandkoming van samenwerking bij infrastructurele projecten. In dat onderzoek zijn zowel procesmatige factoren als contextuele factoren benoemd. Deze studie richt zich op de contextuele factoren die een rol kunnen spelen bij de samenwerking tussen publieke en private partijen bij gebiedsontwikkeling.

#### *Aandacht van het rijk voor PPS*

De aandacht van de rijksoverheid voor PPS bij ruimtelijke ontwikkeling blijkt ook uit het vele onderzoek dat de overheid laat uitvoeren naar dit fenomeen. Aanvankelijk was dit onderzoek met name georiënteerd op mogelijkheden voor PPS bij infrastructurele ontwikkelingen. Vorig jaar verscheen van de hand van het PPS-kenniscentrum een serie rapporten over allerlei aspecten van PPS bij gebiedsontwikkeling. Maar omdat het rijk de grootste opdrachtgever is voor onderzoek naar PPS heeft veel onderzoek betrekking op de rol die het rijk in PPS zou kunnen of moeten spelen. Dit, terwijl de meeste samenwerkingsverbanden aangaande gebiedsontwikkeling zich juist afspelen op lokaal niveau. In deze studie zijn dan ook hoofdzakelijk projecten opgenomen waarbij de gemeente de centrale publieke partij is. De rijksoverheid speelt hooguit faciliterende rol.

#### *PPS verbreedt zich*

PPS ontwikkelt zich momenteel naar andere beleidsvlakken binnen ruimtelijke ontwikkeling, maar ook daarbuiten (onderwijs, sport, onderzoek). Een voorbeeld van verbreding binnen ruimtelijke ontwikkeling is de aflopende zaak van de VINEX-opgave en de toenemende aandacht voor herstructurering. Voor de VINEX-locaties zijn drie ideaaltypische vormen van samenwerking ontwikkeld: het bouwclaimmodel, het joint-venturemodel en het concessiemodel. De VINEX-projecten verschillen echter in context in veel opzichten van de herstructureringsopgave of andere binnenstedelijke ontwikkelingen. Er is inmiddels ervaring met beide soorten projecten. De vraag is of de gekozen samenwerkingsvormen op VINEX-locaties ook (kunnen) worden toegepast op herstructureringsopgaven met een andere context. In deze scriptie wordt dus ten eerste aandacht besteed aan PPS op het vlak van gebiedsontwikkelingen. Ontwikkelingen op het vlak van infrastructuur worden buiten beschouwing gelaten. Verder gaat het in de hoofdzaak om de invloed van contextuele factoren. Dat wil zeggen, er wordt geprobeerd te achterhalen onder welke omstandigheden wordt gekozen voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Hierbij wordt getracht de invloed van het strategisch gedrag van actoren zoveel mogelijk buiten beschouwing te laten. Het gaat er nadrukkelijk niet om een oordeel te vellen over 'goede' of 'slechte' samenwerkingsvormen. Het doel is een vergelijking te maken tussen de verschillende samenwerkingsvormen en te verklaren waarom uiteenlopende samenwerkingsvormen zijn ontstaan op basis van de achterliggende contextuele factoren. Figuur 1 geeft de opzet van de studie schematisch weer.



Figuur 1: Onafhankelijke en Afhankelijke variabele

# Hoofdstuk 2 – Definitie van Begrippen

## Inleiding

In de inleiding van deze scriptie is de volgende onderzoeksvraag gesteld:

Op welke manier beïnvloeden contextuele factoren het organisatorisch arrangement van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling?

Om te kunnen bepalen wat de invloed van contextuele factoren op het organisatorisch arrangement is, zal eerst duidelijkheid moeten bestaan over wat precies wordt bedoeld met deze begrippen. Daarom worden in dit hoofdstuk een viertal belangrijke begrippen uit de onderzoeksvraag duidelijker omschreven en afgebakend. Het gaat om de begrippen:

- Publiek-private samenwerking (§2.1)
- Gebiedsontwikkeling (§2.2)
- Contextuele factoren (§2.3)
- Organisatorisch arrangement (§2.4)

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een korte samenvatting.

## 2.1 Definitie Publiek-Private Samenwerking

Ondanks de vele belangstelling voor het fenomeen publiek-private samenwerking (PPS) kan worden gesteld dat er nog geen consensus bestaat over wat precies moet worden verstaan onder PPS. Zo bestaat er onenigheid over de vraag of er alleen sprake is van PPS indien de samenwerking voor alle fasen van het ontwikkelingsproces geldt, of over de mate waarin partijen gezamenlijk financiële risico's moeten dragen (Spiering et. al., 2001). Wetenschappers en adviseurs zijn er tot nu toe niet in geslaagd een sluitende definitie te formuleren waarin eenieder zich kan vinden. Ter illustratie van deze discussie zijn in tekstbox 1 een aantal voorbeelden gegeven van definities van PPS.

Een verklaring voor de diversiteit in de definities is te vinden in het feit dat de definitie van het begrip PPS de toepassing van het fenomeen PPS steeds volgt. Van de definitie van PPS wordt dan verwacht dat ze de hele lading van samenwerkingsvormen dekt die in de praktijk op voorhand zijn bestempeld als PPS (Bult-Spiering, 2003: 23). In het empirisch deel van deze studie zal blijken dat dit verschijnsel ook zichtbaar is in de voor deze studie geselecteerde projecten. Alle projecten worden door de betrokkenen bestempeld als PPS. In veel gevallen kan echter worden gediscussieerd of er werkelijk sprake is van PPS of van moderne vormen van contractering tussen publieke en private partijen.

### *Onderscheid tussen proces en structuur*

Uit de definities blijkt dat de term PPS wordt gebruikt om zowel de *structuur* van de samenwerking als het *proces* van samenwerking aan te duiden. De structuur van de samenwerking heeft betrekking op de juridische, financiële of organisatorische constructie die is bedacht om afspraken te formaliseren of vast te leggen. De PPS is dan een statisch gegeven.

Het proces is de feitelijke interactie, dus de samenwerking als activiteit (Bult-Spiering, 2003: 23-24). Hoewel de procesgerichte definities omvattender zijn wordt in deze studie gekozen voor een definitie van PPS waarin PPS wordt omschreven als zijnde een structuur van samenwerking.

*Tekstbox 1: definities van publiek-private samenwerking*

"Juridisch gestructureerde samenwerking tussen overheid en private partijen op het terrein van bouw in brede zin" (Bregman, 1990)

"PPS is het resultaat van:

Een overeenkomst tussen publieke en private partijen en/of

De gezamenlijke oprichting van een organisatie door publiek- en privaatrechtelijke partijen." (Van der Meij, 1992)

"PPP is defined as a cooperation between public and private actors with a durable character in which actors develop mutual products and/or services and in which risk, costs, and benefits are shared." (Klijn/Teisman, 2002)

"Bij een PPS-project:

- Werken overheden en bedrijfsleven samen op basis van duidelijke, contractueel vastgelegde afspraken;
- Is contractueel vastgelegd wie waarvoor verantwoordelijk is en wie welke kosten en risico's dragen;
- Gaat het om het realiseren van zowel maatschappelijk als commerciële doelen;
- Verwachten beide partijen dankzij de samenwerking en de inbreng van ieders specifieke deskundigheid een beter resultaat tegen dezelfde kosten te realiseren (of hetzelfde resultaat tegen geringere kosten);
- Behoudt elke partij zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid." (Kenniscentrum PPS, 1999)

"PPS-en zijn gericht op het tot stand brengen, onderhouden, beheren en exploiteren van voorzieningen vanuit een gezamenlijke risico-acceptatie ten aanzien van de toekomstige lasten en baten." (Knoester, 1987)

Er is sprake van PPS indien:

- Er is sprake van interactie tussen overheden en bedrijven,
- Gericht op synergie bij de realisatie van convergente doeleinden,
- Met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken,
- Onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen.' (Kouwenhoven, 1991)

De keuze voor PPS als statisch gegeven is een gevolg van de onderzoeksvraag: er wordt gezocht naar de invloed van contextuele factoren op het organisatorische arrangement van de PPS. Het organisatorische arrangement is daarbij te vergelijken met de structuur van samenwerking die op een bepaald moment in de tijd moet kunnen worden gemeten. Wanneer het gaat om een dynamisch proces is dat moeilijker vorm te geven.

Wat precies wordt verstaan onder organisatorisch arrangement komt later in dit hoofdstuk aan de orde. Nu is het van belang te weten dat naar het organisatorische arrangement wordt gekeken als zijnde een momentopname, en niet als een dynamisch proces. Dit betekent dat PPS wordt opgevat als een structuur van samenwerking.

*Definitie publiek-private samenwerking*

Gezien het aantal en de verscheidenheid in definities van PPS lijkt het niet zinvol er hier nog één aan toe te voegen. Zoals hierboven is uitgelegd moet worden gekozen voor een definitie die tot uitdrukking brengt dat PPS een structuur van samenwerking is. De definitie van Van der Meij (1992) voldoet aan dit criterium.



"PPS is het resultaat van:

- Een overeenkomst tussen publieke en private partijen en/of
- De gezamenlijke oprichting van een organisatie door publiek- en privaatrechtelijke partijen."

(Van der Meij, 1992)

## 2.2 Definitie Gebiedsontwikkeling

Uit de stroom van rapporten en studies over PPS blijkt dat PPS in Nederland vooral wordt toegepast bij ruimtelijke projecten, zoals de aanleg van infrastructuur en allerlei vormen van gebiedsontwikkeling. Deze scriptie richt zich specifiek op PPS bij gebiedsontwikkeling. De gedachte hierachter is dat PPS bij gebiedsontwikkeling wezenlijk anders is dan PPS bij infrastructurele projecten. De belangrijkste verschillen tussen PPS bij infrastructurele projecten en PPS bij gebiedsontwikkeling worden hieronder besproken.

### *Ontwikkeltijd*

De ontwikkeltijd van infrastructurele projecten is vaak langer dan de ontwikkeltijd van gebiedsontwikkeling. Dit verschil wordt mede veroorzaakt doordat vele langdurige en ingewikkelde procedures (bijvoorbeeld Tracé-, MER- en PKB-procedures) moeten worden doorlopen ten einde over te kunnen gaan tot realisatie van infrastructurele projecten (Bult-Spiering, 2003: 201-202). Een praktijkvoorbeeld van langdurige ontwikkeltijd van infrastructuur is bijvoorbeeld de A4 Midden-Delfland.

### *Aard van het project*

Verder hebben infrastructurele projecten meestal een monofunctioneel karakter, terwijl stedelijke projecten vaak multifunctioneel van aard zijn. Deze combinatie van functies biedt mogelijkheden tot kruisbestuiving tussen de verschillende functies. Juist hierdoor ontstaan meer mogelijkheden voor PPS. Bij de ontwikkeling van infrastructuur is het lastiger om opbrengsten te genereren dan bij de ontwikkeling van vastgoed (Dewulf, 2001: 11). Overigens dient opgemerkt te worden dat men in toenemende mate probeert om ook bij infrastructurele projecten meer functies toe te voegen, om deze projecten rendabeler te kunnen maken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de ontwikkeling van de Sijtwende Tunnel in Voorburg of de Spoorzone in Delft. Het plan om een spoortunnel aan te leggen heeft in Delft geleid tot de ontwikkeling van een compleet nieuw stedenbouwkundig concept.

### *Andere actoren*

Bij gebiedsontwikkeling is de publieke initiatiefnemer meestal de gemeentelijke overheid, terwijl dat voor infrastructurele projecten vaak de rijksoverheid is (BNG, 1999: 14). Voor lokale projecten geldt dat het rijk en provincies vooral faciliterend actief zijn via het ter beschikking stellen van financiële middelen. Daarnaast spelen zij een rol in de regelgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening (BNG, 1999: 18). Infrastructurele projecten worden meer geconfronteerd met publieke besluitvorming over meerder lagen: naast de rijksoverheid hebben lokale, regionale en zelfs internationale organen invloed op de besluitvorming. Bij infrastructurele projecten zijn dus vaak meer (publieke) actoren betrokken dan bij stedelijke projecten (Dewulf, 2001: 8). Bij gebiedsontwikkeling is wel vaak samenwerking tussen verschillende, aan elkaar grenzende gemeenten geboden. Dat geldt bijvoorbeeld voor VINEX-locaties (BNG, 1999: 4). Deze uitleggebieden kunnen op grondgebied van twee of meer gemeenten liggen. De nieuw te ontwikkelen locatie is bovendien in allerlei opzichten van invloed op omliggende gemeenten. Ook de bezetting aan de kant van de private actoren ziet er bij gebiedsontwikkeling anders uit dan bij infrastructurele projecten. Bij gebiedsontwikkeling zijn meestal projectontwikkelaars betrokken, terwijl bij infrastructurele projecten meestal bouwers betrokken zijn (Dewulf, 2001: 8).

....met verschillende belangen...

Private partijen hebben over het algemeen dezelfde belangen, ongeacht de aard van het project. Het belang van de private partij is het maken van winst en de waarborging van continuïteit van de onderneming. Maar daar waar de publieke belangen bij gebiedsontwikkeling vooral te maken hebben met *leefbaarheid*, hebben de publieke belangen bij infrastructurele projecten vooral te maken met *bereikbaarheid* (Bult-Spiering, 2003).

Ook aan de kant van de burger spelen er andere belangen. Infrastructurele projecten hebben vaak een negatieve impact op de lokale bevolking, maar een sterke meerwaarde voor diegenen die buiten het plangebied leven (Dewulf, 2001: 11). Dit zorgt ervoor dat er vanuit de direct omliggende omgeving vaak veel weerstand is tegen infrastructurele projecten. In een stedelijke gebied is het vaak eenvoudiger om de meerwaarde van de investeringen voor de lokale gebruikers aan te tonen.

.... en een andere rol

Er is niet alleen verschil in het soort en aantal betrokken actoren, maar ook in de rol die de actoren spelen. In infrastructurele projecten behoudt de rijksoverheid bijna altijd haar opdrachtgeverschap, terwijl bij gebiedsontwikkeling deze rol door de gemeentelijke overheden gedeeld wordt met haar private partners in de PPS. Een belangrijke verklaring hiervoor is gelegen in het feit dat bij gebiedsontwikkeling vaker sprake is van grondposities dan bij infrastructurele projecten (Dewulf, 2002: 9). Deze grondposities hebben weer gevolg voor de mate waarin actoren zich bewust zijn van hun (wederzijdse) afhankelijkheid.

Bovenstaande tekst maakt duidelijk dat er op verschillende aspecten onderscheid is tussen infrastructurele projecten en gebiedsontwikkeling. Dit is relevant omdat ook verwacht wordt dat andere factoren een rol spelen bij de keuze van een samenwerkingsvorm. Aangezien het doel van deze studie niet het vergelijken van infrastructurele projecten en gebiedsontwikkeling is, is er hiervoor gekozen om uitsluitend gebiedsontwikkelingsprojecten te behandelen.

#### *Definitie gebiedsontwikkeling*

Overigens dient opgemerkt te worden dat er niet alleen belangrijke verschillen zijn tussen infrastructurele projecten en gebiedsontwikkeling, maar ook tussen verschillende vormen van gebiedsontwikkeling onderling. Gebiedsontwikkeling is een verzamelterm voor projecten waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld – bijvoorbeeld wonen (woningbouw), werken (kantoor, bedrijventerrein), winkelen (ontwikkeling winkelcentra) en recreatie (bijvoorbeeld natuurontwikkeling), al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur. Daarbij kan het zowel gaan om nieuwe ontwikkeling (“nieuwe uitleg”) als om herontwikkeling van bestaande locaties of gebieden en zowel om stedelijke als landelijke gebieden (PPS-kenniscentrum, 2004).

## 2.3 Omschrijving Contextuele Factoren

In dit hoofdstuk worden vier begrippen gedefinieerd en ingekaderd. Inmiddels is er een definitie van PPS en van gebiedsontwikkeling geformuleerd. In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan het begrip contextuele factoren. Van dit begrip wordt geen kant en klare definitie gegeven. De omschrijving van contextuele factoren bestaat uit twee delen; contextuele factoren zijn grotendeels voorafgaand aan het proces bepaald (1) en contextuele factoren zijn projectspecifiek (2).

#### *Projectspecifiek*

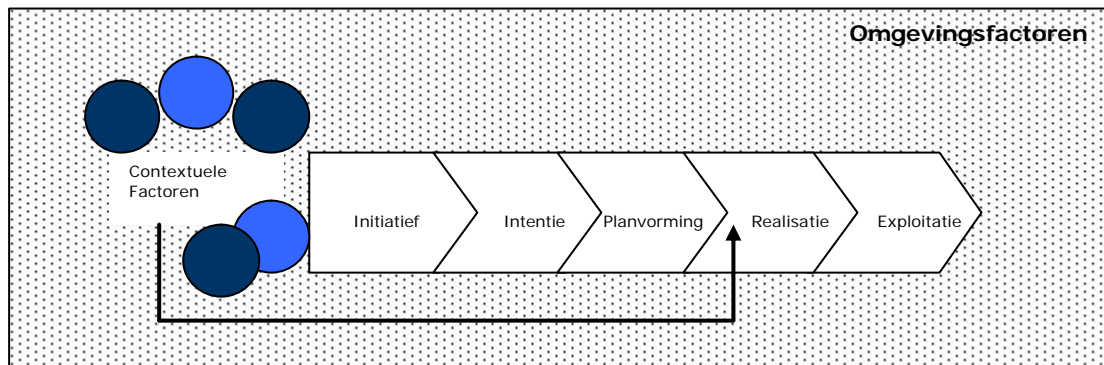
In de eerste plaats zijn contextuele factoren *projectgebonden factoren* of, met een ander woord, *projectspecifiek*. Dat wil zeggen, contextuele factoren zijn omstandigheden die voor elk project anders zijn, maar wel vaak voorkomen (in verschillende combinaties). Hierbij valt te denken aan

omgevingsituaties, zoals wel of geen bestaande bebouwing, maar ook eigendomsverhoudingen en de omvang van het project zijn voorbeelden van contextuele factoren. Belangrijk is dat contextuele factoren worden onderscheiden van zogenaamde omgevingsfactoren. Omgevingsfactoren zijn ook buiten het proces om bepaald, maar niet projectspecifiek. Voorbeelden van omgevingsfactoren zijn economische conjunctuur, wet- en regelgeving et cetera. Zolang er geen vergelijking in de tijd plaatsvindt zijn deze factoren voor alle projecten juist gelijk.

#### *Voorafgaand aan het proces bepaald*

Naast projectspecifiek zijn contextuele factoren (grotendeels) *voorafgaand aan het proces bepaald*. Contextuele factoren zijn in dit opzicht de condities waarop het proces word gebouwd. Actoren zijn op korte termijn niet in staat invloed uit te oefenen op de contextuele factoren.

In figuur 2a is de positie van de contextuele factoren schematisch weergegeven.



Figuur 2a: Relatie Contextuele Factoren en Omgevingsfactoren

De omschrijving van contextuele factoren, zoals hierboven gegeven reduceert nog nauwelijks het aantal factoren dat kan worden onderscheiden. Daarom is in hoofdstuk 3 en 4 een theoretisch kader opgesteld. Dit kader is bedoeld als filter voor de destillatie van de meest relevante factoren. Het 'theoretisch filter' is opgebouwd uit twee theoretische benaderingen: de netwerkbenadering en de contingency theory of organizations. In deze paragraaf is omschreven wat wordt verstaan onder contextuele factoren. De daadwerkelijke selectie van de contextuele factoren die hier zullen worden onderzocht vindt plaats in hoofdstuk 3 en 4.

## 2.4 Definitie Organisatorisch Arrangement

Het laatste begrip uit de onderzoeksvraag is het begrip *organisatorische arrangementen*. Het organisatorisch arrangement heeft betrekking op de vorm van samenwerking die is gekozen tussen de deelnemende organisaties. Het organisatorisch arrangement vormt een meetlat voor de intensiteit van de samenwerking. De intensiteit van de samenwerking wordt bepaald door de mate van coördinatie tussen de deelnemende partijen. Mulford en Rogers (1982) hebben een model ontwikkeld met daarin drie strategieën voor coördinatie tussen organisaties. Dit model is weergegeven in tabel 2a. In dit model is de Mutual Adjustment Strategy de minst intensieve vorm van samenwerking en de Corporate Strategy de meest intensieve vorm van samenwerking. Het model is opgebouwd uit zeven indicatoren die gezamenlijk de intensiteit van de samenwerking bepalen. Dit model wordt in deze scriptie gebruikt om de intensiteit van de samenwerking in de verschillende projecten te kunnen bepalen.

Dimensions	Mutual Adjustment Strategy	Alliance	Corporate
Focus	Agency or clients	Agency and the interagency system	Interagency system
Actors	Professionals	Administrators or professionals	Administrators
Formalization	Few rules	Negotiated rules	High formality
Resources	Few resources committed	Medium level of resource commitment	Resource commitment high
Focus of power	Decentralized power	May or may not use central administrative unit	Centralized power
Focus of control	Reliance on informal norms and benefits for agencies	Systems decisions may have to be ratified	Regulations that represent collective interests stressed
Goals	Primary focus on agency goals	Agency goals and collective goals	Collective goals stressed

Tabel 2a: Model van Mulford en Rogers (1982) om de intensiteit van de samenwerking te bepalen

### *Mutual Adjustment Strategy*

In het geval van Mutual Adjustment Strategy ligt het zwaartepunt van het organisatorisch arrangement bij de individuele deelnemende organisatie. Binnen deze strategie is er sprake van een decentralisatie van besluitvorming. Deelnemende partners zijn gelijkwaardig en er wordt geen formele hiërarchie gevormd. Coördinatie heeft vooral betrekking op het uitwisselen van informatie. Er is nauwelijks sprake van het gezamenlijke tot stand brengen van producten. Verder richt de coördinatie tussen de deelnemende partijen zich meer op specifieke onderdelen van projecten dan op het overkoepelende project als geheel. De autonomie blijft volledig bij elk van de deelnemende partijen. Men vertrouwd op informele regels en normen in plaats van formele sturingsvormen. Voor zover er sprake is van regels, worden die ontwikkeld door het proces van interactie.

In minder verticaal georganiseerde arrangementen, zoals de Mutual Adjustment Strategy, worden de doelen geformuleerd door de individuele partijen. Dit heeft tot gevolg dat de doelen van partijen in strijd kunnen zijn met de doelen van de samenwerking als geheel. Verschillen van opvattingen ten aanzien van de doelen kunnen alleen worden opgelost door middel van onderhandeling. Er is immers geen sprake van hiërarchische besluitvorming. Mutual Adjustment Strategy is de strategie die de minste meerwaarde oplevert, maar ook de minste (interactie) kosten met zich mee brengt.

### *Corporate Strategy*

Corporate Strategy is in veel opzichten het tegenovergestelde van de Mutual Adjustment Strategy. In deze strategie staat het organisatorische arrangement tussen de partijen centraal. In centraal georganiseerde systemen, zoals de Corporate Strategy, wordt veel belang gehecht aan formeel vastgelegde regels met betrekking tot besluitvormingsprocedures. Beleid en procedures worden gebruikt als sturingsmechanisme. Binnen de Corporate Strategy hecht men aan het gezamenlijk formuleren van doelen en het delen van middelen. We zullen dan ook zien dat bij een Corporate Strategy het topmanagement van de verschillende organisaties betrokken is. Ze vertegenwoordigen hun organisaties of instituties en kunnen bindende afspraken maken. Corporate Strategy wordt gekenmerkt door een centraal bestuurlijk systeem. Alle deelnemende partijen van het organisatorische arrangement staan in contact met elkaar via het centraal bestuurlijke mechanisme. Autoriteit en beslissingsbevoegdheid zijn gelokaliseerd aan de top van het arrangement.

### *Alliance Strategies*

De Alliance Strategy kan worden gezien als een poging om coördinatie tot stand te brengen tussen organisaties zonder een formele hiërarchie te ontwikkelen. De Alliance Strategy bevindt zich qua

intensiteit van samenwerking tussen de Mutual Adjustment Strategy en de Corporate Strategy in. Dit maakt de Alliance Strategy een brede categorie van typen coördinatie.

Het model van Mulford en Rogers zal worden toegepast om de intensiteit van de samenwerking bij een aantal gebiedsontwikkelingsprojecten te bepalen. Het model kan echter niet één op één worden toegepast op PPS. In §5.3 - Operationalisering van het organisatorisch arrangement - zullen een aantal aanpassingen aan het model worden gedaan waardoor het model meer praktisch toepasbaar is op PPS.

## 2.5 Samenvatting Hoofdstuk 1

Wij zijn gekomen aan het eind van het eerste theoretische hoofdstuk. In dit hoofdstuk zijn vier begrippen uit de onderzoeksvraag aan de orde geweest. In de eerste plaats is aandacht besteed aan het begrip PPS. Hierbij is uiteindelijk de volgende definitie gekozen:

*“PPS is het resultaat van:*

- Een overeenkomst tussen publieke en private partijen en/of*
  - De gezamenlijke oprichting van een organisatie door publiek- en privaatrechtelijke partijen.”*
- (Van der Meij, 1992)

In §2.2 is uiteengezet wat wordt verstaan onder gebiedsontwikkeling. Hierbij is aangegeven waarom ervoor is gekozen uitsluitend gebiedsontwikkelingsprojecten te behandelen. Gebiedsontwikkeling is een verzamelterm voor projecten van substantiële omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld – bijvoorbeeld wonen (woningbouw), werken (kantoor, bedrijventerrein), winkelen (ontwikkeling winkelcentra) en recreatie (bijvoorbeeld natuurontwikkeling), al dan niet in combinatie met elkaar of met de aanleg van infrastructuur. Daarbij kan het zowel gaan om nieuwe ontwikkeling (“nieuwe uitleg”) als om herontwikkeling van bestaande locaties of gebieden en zowel om stedelijke als landelijke gebieden (PPS-kenniscentrum, 2004).

In de laatste twee paragrafen van dit hoofdstuk heb ik geprobeerd de onafhankelijke en afhankelijke variabele van dit onderzoek beter in beeld te brengen. Daarbij ging het respectievelijk om het begrip *contextuele factoren* en het *organisatorische arrangement*. Een contextuele factor heeft twee kenmerken, namelijk het is voorafgaand aan het proces bepaald (1) en het is projectspecifiek (2). Het organisatorisch arrangement is de vorm van samenwerking tussen twee of meer anders individuele organisaties. Om de intensiteit van die samenwerking te kunnen bepalen wordt gebruik gemaakt van het model van Mulford en Rogers.

Bij het lezen van de volgende twee hoofdstukken is het goed om in gedachten te houden dat wordt gezocht naar de relatie tussen deze twee aspecten. Het uiteindelijke doel is immers uitspraken te kunnen doen de invloed van contextuele factoren op het organisatorische arrangement.

## Hoofdstuk 3 - Selectie van Contextuele Factoren

### Inleiding

In hoofdstuk 2 zijn vier begrippen uit de onderzoeksvraag omschreven. Een 'Contextuele Factor' is daarin omschreven als een factor die (1) projectspecifiek is en (2) grotendeels voorafgaand aan het proces is bepaald. Met deze omschrijving is duidelijk wat wordt verstaan onder een contextuele factor, maar het zegt nog niets over de contextuele factoren die een rol spelen bij gebiedsontwikkeling. Hiervan kunnen er in principe nog een groot aantal worden onderscheiden.

Aanvankelijk is geprobeerd uit literatuur over PPS een aantal contextuele factoren te selecteren. Dit leverde een groot aantal contextuele factoren op die elkaar gedeeltelijk overlaptten of in elkaanders verlengde lagen. Binnen de grenzen van dit onderzoek bleek het niet mogelijk om alle contextuele factoren, die een rol spelen bij gebiedsontwikkeling te onderscheiden, te beschrijven en de invloed ervan te onderzoeken. Om toch te komen tot een selectie van een aantal relevante contextuele factoren is een theoretisch kader opgesteld dat dient als filter voor de destillatie van de meest relevante contextuele factoren. In het theoretisch kader is gewerkt met twee verschillen theorieën, namelijk de netwerkbenadering of netwerktheorie en de contingency theory of organizations. Aan de hand van deze twee theorieën wordt naar een antwoord gezocht op de deelvraag: *welke contextuele factoren zijn van invloed op PPS bij gebiedsontwikkeling.*

#### *Opbouw van dit hoofdstuk*

In §3.1 wordt de essentie van de netwerkbenadering uiteengezet en wordt duidelijk gemaakt waarom is gekozen voor het gebruik van de netwerkbenadering. Vervolgens wordt uit de netwerkbenadering een drietal concepten nader toegelicht. Deze drie concepten zijn complexiteit (1), afhankelijkheid (2) en onzekerheid (3). De concepten worden toegepast op gebiedsontwikkeling. Dat wil zeggen, er wordt gezocht naar de manier waarop deze concepten een rol spelen bij gebiedsontwikkelingen. Uit deze vertaling volgen een aantal relevantie contextuele factoren voor gebiedsontwikkeling.

### 3.1 Essentie van de netwerkbenadering

Door trends als professionalisering, individualisering, globalisering, specialisatie en informatisering neemt de complexiteit en fragmentatie van de westerse samenleving toe. (March, 1998: 6). Organisaties hebben hierdoor in toenemende mate te maken met zogenaamde complexe problemen (Koppenjan/Klijn, 2004: 2). Dat wil zeggen, organisaties bevinden zich in toenemende mate in een paradoxale situatie; aan de ene kant is er, door professionalisering en specialisatie, sprake van fragmentatie. Organisaties beschikken hierdoor over beperkte kennis en middelen. Tegelijkertijd is er, onder andere door globalisering en informatisering, sprake van toenemende complexiteit. Hiermee wordt bedoeld, organisaties worden geconfronteerd met complexe problemen die zich niet beperken tot de grenzen van de organisatie. Dit heeft juist een groeiende behoefte aan integratie van kennis en middelen tot gevolg. Deze twee tegengestelde ontwikkelingen creëren toenemende (wederzijdse) afhankelijkheid tussen actoren. Het begrip actoren kan hierbij betrekking hebben op individuen, maar ook op maatschappelijke groeperingen, politieke organisaties, private ondernemingen, publieke organisaties et cetera.

In het netwerkperspectief wordt gekeken naar de relaties van afhankelijkheid tussen actoren en naar hun strategisch gedrag, dat die afhankelijkheid met zich meebrengt. De nadruk ligt op de variëteit

van relaties tussen personen, groepen en organisaties. De structuur en patronen van deze relaties, die ontstaan als gevolg van toenemende complexiteit en afhankelijkheid, worden bestudeerd. (Kickert, 1993: 55). Kort samengevat gaat de netwerkbenadering uit van toenemende complexiteit van de samenleving. Om toch hun doelen te kunnen bereiken worden actoren, zowel publiek als privaat, steeds meer van elkaar afhankelijk. Hierdoor ontstaan netwerken. De complexiteit en de (wederzijdse) afhankelijkheid van actoren heeft weer een hogere mate van onzekerheid tot gevolg.

#### *Waarom de netwerkbenadering?*

De keuze voor het gebruik van de netwerkbenadering voor deze studie is gelegen in de gedachte dat partijen elkaar nodig hebben om hun doelen te bereiken, ook als het gaat om ruimtelijke ontwikkelingen. De ruimte in Nederland is immers schaars. In verschillende rapporten en studies wordt benadrukt dat het mede hierdoor steeds drukker wordt op het speelveld van de ruimtelijke ontwikkeling. Ruimtelijke processen zijn voor een belangrijk deel afhankelijk van de samenwerking tussen de verschillende partijen. Deze samenwerking is complexer dan ooit. Steeds meer partijen, zowel publiek als privaat, maken onderdeel uit van het proces. Eenieder is op zoek naar nieuwe samenwerkingsvormen (Berenschot Consult, 2002). De netwerkbenadering beschrijft en verklaart de toenemende complexiteit, onzekerheid en de afhankelijkheid tussen actoren in processen. Dit is van toepassing voor allerlei maatschappelijke trajecten, maar biedt specifiek ook mogelijke verklaringen voor het ontstaan van PPS. De netwerkbenadering verschaft theoretische concepten en een normatief startpunt voor het analyseren en beoordelen van complexe processen en de rol van percepties, interacties en instituties hierin (Koppejan/Klijn, 2003: 9). In het geval van deze studie gaat het om een complex proces als gebiedsontwikkeling.

In dit hoofdstuk is geprobeerd de essentie van de netwerkbenadering verder uiteen te zetten aan de hand van drie concepten, namelijk complexiteit, afhankelijkheid en onzekerheid.

## 3.2 Complexiteit

Zoals hierboven beschreven, worden organisaties in toenemende mate geconfronteerd met zogenaamde complexiteit van de samenleving en daarmee toenemende complexiteit van problemen. Complexe problemen hebben een aantal kenmerken. In de eerste plaats wordt complexiteit bepaald door (technisch) inhoudelijke complexiteit. Een tweede kenmerk van complexe problemen is de veelheid van betrokken actoren. Ook op het gebied van ruimte worden organisaties geconfronteerd met de hierboven genoemde ontwikkelingen in complexiteit.

#### *Inhoudelijke Complexiteit*

Inhoudelijke complexiteit heeft betrekking op de complexiteit van het te realiseren programma. Ruimtelijke projecten zijn locatiegebonden en daardoor uniek. Vaak betreft het de ontwikkeling van een gebied met een integraal karakter. Deze integraliteit heeft tot gevolg dat in het project meerdere functies worden gerealiseerd. Ruimtelijke projecten zijn vanwege hun integrale karakter ondeelbaar en daardoor als project vaak complex. Deze complexiteit heeft tot gevolg dat een publieke of private partij niet alleen in staat is om het project te realiseren. In §4.2 wordt nader bepaald wat deze complexiteit in het geval van gebiedsontwikkeling precies inhoudt.

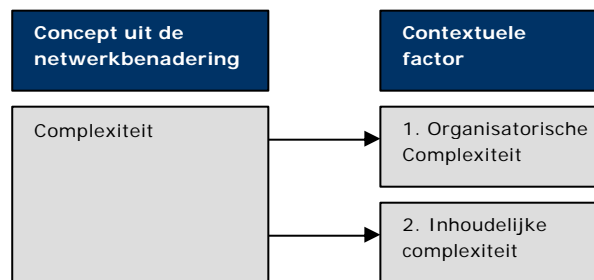
#### *Organisatorische Complexiteit*

De complexiteit neemt toe naarmate het aantal actoren toeneemt. Ook bij gebiedsontwikkeling zijn vaak veel actoren betrokken. Te denken valt aan projectontwikkelaars, gemeenten, woningcorporaties, bewoners en, in het geval van grotere projecten, het rijk. Een groot aantal betrokken actoren heeft vooral gevolgen voor de complexiteit van de organisatieopgave. Dit zal verder *organisatorisch complexiteit* worden genoemd.

Veranderingsprocessen in binnensteden zijn een voorbeeld van deze vorm van complexiteit. Binnenstedelijke ontwikkeling trekt doorgaans de aandacht van veel actoren. Behalve intensieve bemoeienis van bestuurders en projectontwikkelaars, kunnen binnenstedelijke projecten rekenen op de nauwlettende aandacht van burgers, media en andere maatschappelijke actoren (Stichting Bouwresearch, 1999). Door de vele actoren, interactie, belangen en informatie die door elkaar stromen is het gemakkelijk het overzicht te verliezen. Dit maakt coördinatie moeilijk. Deze complexiteit is principieel verbonden met de interacties tussen (grote) groepen actoren. (Klijn, 1996)

#### *Subconclusie Complexiteit*

Ham en Koppenjan (2003) doen een aantal observaties ten aanzien van de kenmerken van een project. De complexiteit van het project wordt door hen beschouwt als een belangrijke factor in het totstandkomingsproces van PPS. Hoe complexer een project, des te omvangrijker zijn de interactiekosten en risico's en des te moeilijker is de risico's te aanvaarden en te managen. Deze factor verklaart volgens hen grotendeels de succesvolle samenwerking bij de realisatie van de All Wheeler Terminal in Amsterdam. Het ging in dat geval om een project van geringe complexiteit, zowel inhoudelijk als organisatorisch. De betrokken actoren kenden elkaar en zij kenden bovendien de markt. Dat maakte de risico's overzichtelijk en aanvaardbaar (Ham/Koppenjan 2003: 434). De mate van complexiteit lijkt dus van invloed te kunnen zijn op de samenwerking tussen partijen bij gebiedsontwikkeling. De mate van complexiteit kan op die manier worden bestempeld als een contextuele factor. Hierbij zijn twee vormen van complexiteit te onderscheiden, namelijk inhoudelijke complexiteit en organisatorische complexiteit. Organisatorische complexiteit verwijst naar het aantal betrokken partijen. Inhoudelijke complexiteit verwijst naar de complexiteit van het te realiseren programma. Figuur 3a geeft de eerste onderscheiden contextuele factoren weer.



Figuur 3a: Contextuele factoren uit complexiteit

### 3.3 Afhankelijkheid

Vanuit het netwerkperspectief zijn actoren afhankelijk van de kennis en middelen van anderen om hun doelen te bereiken. Deze afhankelijkheid ontstaat doordat organisaties in toenemende mate geconfronteerd worden met complexe problemen. Deze problemen kunnen uitsluitend worden opgelost in samenwerking met andere organisaties. Dit geldt zowel voor private ondernemingen als voor overheidsorganisaties. Deze ontwikkeling ligt ten grondslag aan de netwerkbenadering. Dit wordt ook duidelijk uit de definitie van netwerken: *netwerken kunnen worden omschreven als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen* (Kickert et. al., 1997: 6).

#### *Afhankelijkheid en gebiedsontwikkeling*

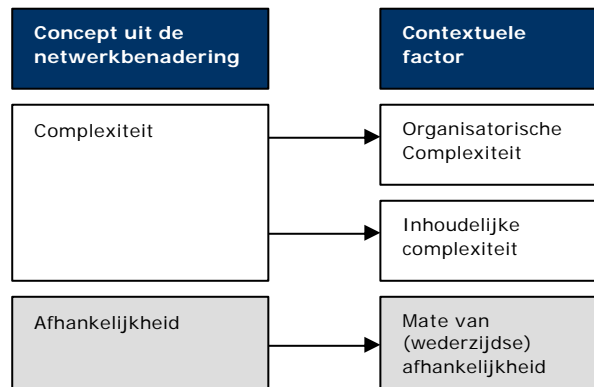
Bij gebiedsontwikkeling zijn publieke en private actoren van elkaar afhankelijk voor de realisatie van een project. Deze afhankelijkheid heeft vooral betrekking op kennis en ervaring van private actoren en de bevoegdheden van publieke actoren. Meer specifieke onderlinge afhankelijkheid is gelegen in de behoefte aan financiële middelen, tijdsdruk, benodigde creativiteit en innovativiteit (Bult-Spiering,



2003: 201-202). Wat betreft kennis is van belang dat private partners veelal over aanvullende commerciële inzichten beschikken ten opzichte van de publieke partners. Een gemeente is van oudsher weliswaar vertrouwd met grond, maar minder met de markten van bijvoorbeeld commercieel onroerend goed. Omgekeerd is de gemeente de partij bij uitstek die kennis heeft van publieke besluitvormingsprocessen, wat bij de meeste grote ruimtelijke PPS-projecten essentieel is (Van der Meij, 2000: 14).

De mate van wederzijdse afhankelijkheid hangt ook samen met de hoeveelheid en de aard van de actoren in het betreffende gebied. De gemeente is niet altijd geheel vrij in haar keuze of zij wel of niet een samenwerkingsverband wil aangaan met private partijen. Indien de gemeente bijvoorbeeld zelf het eigendom heeft, heeft zij meer vrijheidsgraden in deze keuze dan indien de gronden eigendom zijn van private partijen. Actieve gemeentelijke grondpolitiek door aankoop van gronden is in veel gevallen onmogelijk omdat private partijen al eerder veel grond hebben aangekocht. Als de grondeigenaren in staat zijn om gronden te ontwikkelen volgens de wensen van de gemeente, kan volgens de vaste jurisprudentie, de gemeente niet onteigenen. Daar staat tegenover dat ook de grondeigenaar nauwelijks aan volledige zelfrealisatie van het bestemmingsplan toekomt, omdat private partijen vrijwel nooit alle gronden binnen het plangebied verwerven. In de meeste gevallen hebben zowel de gemeente als ontwikkelaars gronden in het plangebied in hun bezit. Indien deze ontwikkelaars hun grond niet willen verkopen aan de gemeente, dan is voor een samenhangende ontwikkeling van een plangebied een samenwerking tussen partijen vrijwel onontkoombaar (PPS Kenniscentrum, 2004: 8). Juist dat maakt actoren wederzijds van elkaar afhankelijk en schept relatief gunstige mogelijkheden om samen te werken. Tegelijkertijd schept het ook de voorwaarden voor verstarring en blokkering. Partijen hoeven zich nauwelijks zorgen te maken over straf voor slecht gedrag: ook zijzelf zijn in aanzienlijke mate onmisbaar (Klijn/Teisman, 2002: 8).

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid in beleidsprocessen binnen netwerken een rol speelt. Dit geldt evengoed voor partijen die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling. De tweede contextuele factor is daarom de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid.



Figuur 3b: Afhankelijkheid als contextuele factor

### 3.4 Onzekerheid

Door verschillende auteurs wordt onzekerheid als een belangrijke factor beschouwd in het totstandkomingsproces van PPS (zie Ham/Koppenjan 2004, Teisman 1990, CPB 2001, P3BI 2001). In de netwerkbenadering wordt veel aandacht besteed aan het begrip onzekerheid. Koppenjan en Klijn (2003) onderscheiden drie verschillende vormen van onzekerheid die voortkomen uit netwerken:

strategische onzekerheid, institutionele onzekerheid en inhoudelijke onzekerheid. Hieronder zijn deze drie vormen van onzekerheid beschreven.

#### *Strategische onzekerheid*

Bij complexe problemen zijn meestal verschillende partijen betrokken: individuen, groepen en organisaties vanuit zowel het publieke als het private domein. Bij aanvang van het proces uit zich dit in een hoge mate van onzekerheid over hoe het proces en het contact met andere actoren zal verlopen. (Koppenjan/Klijn, 2003: 7).

Besluitvorming komt tot stand in een arena waarin wederzijds afhankelijke actoren problemen definiëren en oplossen. Een arena is niet alleen een omgeving waarin inhoudelijke problemen worden opgelost, maar ook het strategische spel tussen verschillende actoren en verschillende doelstellingen speelt zich af in een arena (Koppenjan/Klijn, 2003: 45).

Aangezien actoren afhankelijk zijn van andere actoren, zullen zij hun strategieën gebruiken om het gedrag van andere actoren te beïnvloeden. Het probleem met het bereiken van coördinatie is dat actoren verschillende en tegenstrijdige belangen, percepties en strategieën hebben. Daar bovenop komt nog eens dat het strategisch gedrag van actoren in hoge mate onvoorspelbaar is en onderhevig aan veranderingen. Hoewel actoren de strategieën van andere partijen kunnen beoordelen, kunnen zij er niet zeker van zijn dat ze het bij het rechte eind hebben (Koppenjan/Klijn, 2003: 51). Zo ontstaat onzekerheid: er is onzekerheid over het strategisch gedrag van actoren en de omstandigheden die het verloop van het spel zullen beïnvloeden (Koppenjan/Klijn, 2003: 43).

Strategische onzekerheid heeft vooral te maken met het proces en minder met de contextuele factoren van de gebiedsontwikkeling zoals hier bedoeld. De gevolgen van strategische onzekerheid worden hier daarom verder buiten beschouwing. Wel is het belangrijk stil te staan bij het begrip 'Arena'. Arena's zijn van belang voor de institutionele omgeving. Later in dit hoofdstuk komen we terug op dit begrip.

#### *Institutionele onzekerheid*

Vormen van institutionele onzekerheid spelen een rol bij PPS. PPS overschrijdt immers per definitie de traditionele grenzen tussen de publiek en privaat. De meeste relaties tussen publieke en private actoren worden gekenmerkt door een zekere institutionele asymmetrie (Klijn/Teisman, 2002: 11). Bij PPS is er meestal sprake van actoren die zich bevinden in verschillende netwerken met een eigen historie, eigen omgangsregels en opvattingen. Daarbij is het onderscheid publiek-privaat zeker belangrijk, maar niet het enige onderscheid. Binnen het cluster publieke actoren representeren actoren verschillende belangen. Ook binnen het cluster private actoren is dit het geval (Klijn/Teisman: 2002: 9).

Uit door Ham en Koppenjan onderzochte cases van infrastructurele PPS-projecten blijkt dat de veranderingen in de institutionele positie van partijen van invloed kunnen zijn op de totstandkoming van PPS. Zo werd het railproduct in het OLS-ASH in overleg met NS-Cargo ontwikkeld, maar verloor deze relatie zijn relevantie door de overname van dit bedrijf door de Deutsche Bundesbahn. De positie en daarmee de belangen en opstelling van partijen zijn dus tijdens de duur van de totstandkomingsprocessen niet stabiel. Publieke en private organisaties kunnen van kleur verschieten en zelfs ophouden te bestaan. Als dit gebeurt kan dit de afstemming tussen publieke en private partijen doorkruisen: steun voor het project kan plotseling onzeker worden of omslaan in verzet; onzekerheid over toekomstige posities kan resulteren in afwachtend gedrag (Ham/Koppenjan, 2003: 448).

Institutionele aspecten van netwerken vormen een belangrijke bron van onzekerheid in besluitvorming (Koppenjan/Klijn, 2003: 70). Veel betrokken actoren maken de uitkomsten van het besluitvormingsproces onzeker. Bovendien is besluitvorming versnipperd: vaak zijn private actoren en belanghebbenden, meerdere overheidsorganen betrokken bij de projecten. In de praktijk is het niet zo dat alle actoren uit een netwerk steeds betrokken zijn bij alle besluiten die worden genomen.

Binnen een netwerk vormen zich weer subgroepen rond meer specifieke problemen. In deze subgroepen vindt besluitvorming plaats over specifieke onderwerpen. Deze subgroepen worden in de literatuur ook wel ook *arena's* genoemd (zie ook strategische onzekerheid). De arena is de plaats of het veld waar een specifieke groep van actoren keuzes maakt op basis van hun percepties van het probleem, de mogelijke oplossingen en elkanders strategieën (Koppenjan/Klijn 2003: 50). Een actor is meestal niet in alle arena's actief en weet dus niet wat zich in de andere arena's afspeelt. Met andere woorden, wanneer er veel verschillende arena's bestaan is er sprake van fragmentatie van besluitvorming. Dit maakt besluitvorming voor de actoren ondoorzichtig en brengt onzekerheid met zich mee.

#### *Inhoudelijke onzekerheid*

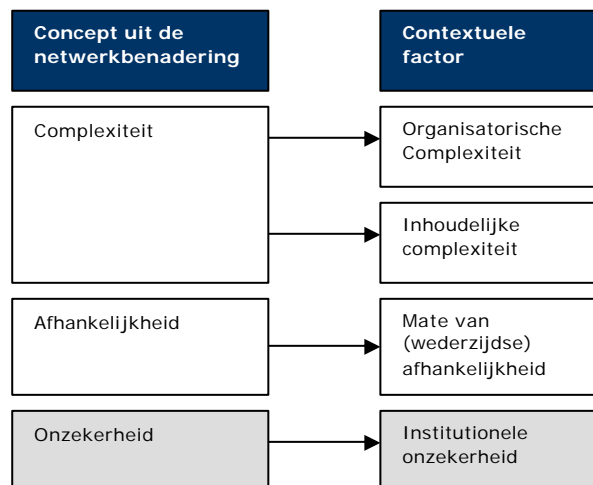
Inhoudelijke onzekerheid wordt hier bedoeld als een gebrek aan informatie en/of kennis. Een belangrijke bron van onzekerheid heeft te maken met vaststellen van de kern van het probleem. Vaak ontbreekt cruciale informatie of kennis of is deze niet op korte termijn beschikbaar.

Inhoudelijke onzekerheid heeft niet alleen betrekking op de beschikbaarheid van informatie, maar ook op de manier waarop actoren met de bestaande kennis en informatie omgaan. Daarnaast kan inhoudelijke onzekerheid ook betrekking hebben op de status van de aanwezig informatie of kennis. Inhoudelijke onzekerheid ontstaat wanneer partijen geconfronteerd worden met problemen en niet vooraf kunnen zeggen wat het effect van hun handelen zal zijn.

In de praktijk zal inhoudelijke onzekerheid in hoge mate samenhangen met de mate van complexiteit. Om overlap te voorkomen wordt inhoudelijke onzekerheid als contextuele factor in deze studie verder buiten beschouwing gelaten.

#### *Subconclusie onzekerheid*

Op basis van de netwerkbenadering zijn drie vormen van onzekerheid te onderscheiden. De eerste vorm is strategische onzekerheid. Deze vorm van onzekerheid wordt hier als contextuele factor verder buiten beschouwing gelaten, omdat het betrekking heeft op het strategisch gedrag van actoren. Dit valt niet onder de definitie van een contextuele factor, zoals hier gebruikt. Inhoudelijke onzekerheid hangt in de praktijk nauw samen met de mate van inhoudelijke complexiteit. Om overlap te voorkomen wordt ook deze vorm van onzekerheid hier verder buiten beschouwing gelaten. Rest als te onderzoeken contextuele factor de mate van institutionele onzekerheid.



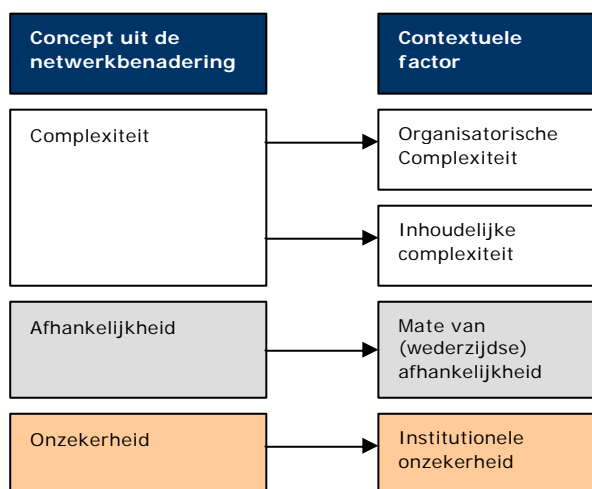
Figuur 3c: Onzekerheid als contextuele factor

### 3.5 Samenvatting en Conclusie Hoofdstuk 3

In dit hoofdstuk zijn een aantal contextuele factoren geselecteerd op basis van de netwerkbenadering. Er is uitgegaan van drie concepten en dit heeft geleid tot vier contextuele factoren. Allereerst is het concept complexiteit aan de orde geweest. We zagen dat complexiteit bij gebiedsontwikkeling twee vormen aan kan nemen, namelijk inhoudelijke en organisatorische complexiteit. Deze twee vormen van complexiteit zijn vervolgens bestempeld als de eerste twee contextuele factoren bij gebiedsontwikkeling, waarvan verwacht kan worden dat ze een rol spelen in de soort samenwerking die uiteindelijk tot stand komt.

Het tweede besproken concept was het begrip afhankelijkheid. Er is uiteengezet dat er in het algemeen sprake is van toenemende afhankelijkheid en dat deze trend ook terug te vinden is bij gebiedsontwikkeling doordat benodigde middelen, om tot realisatie te komen, verdeeld zijn over verschillende actoren. Of er wel of niet sprake is van wederzijdse afhankelijkheid kan bepalend zijn voor de gekozen samenwerkingsstructuur. Daarom is de mate van wederzijdse afhankelijkheid bestempeld als contextuele factor nummer twee.

Het laatste concept, onzekerheid, heeft vanuit de netwerkbenadering drie verschijningsvormen. Strategische onzekerheid, inhoudelijke onzekerheid en institutionele onzekerheid. In §3.4 is uiteengezet waarom ervoor is gekozen om alleen institutionele onzekerheid mee te nemen als contextuele factor in deze studie. Institutionele onzekerheid is een breed begrip dat voor meerdere uitleg vatbaar is. In deze studie heeft het vooral betrekking op fragmentatie van besluitvorming. In figuur 3d is nogmaals weergegeven welke contextuele factoren tot nu toe zijn onderkend.

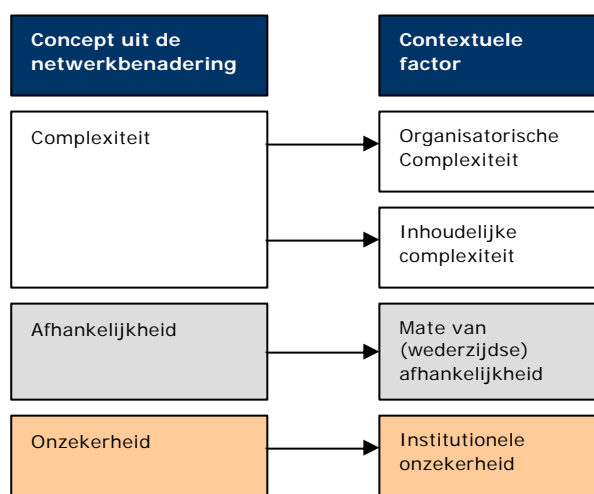


Figuur 3d: Concepten en contextuele factoren

# Hoofdstuk 4 - De Invloed van Contextuele Factoren op het Organisatorisch Arrangement

## Inleiding

In hoofdstuk 3 zijn op basis van de netwerkbenadering drie concepten als uitgangspunt genomen bij het zoeken naar contextuele factoren. Deze drie concepten zijn complexiteit, afhankelijkheid en onzekerheid. Vervolgens zijn deze concepten op basis van de netwerkbenadering en praktijkstudies vertaald naar meer concrete contextuele factoren. Dit leverde uiteindelijk het volgende beeld op:



Figuur 4a: Concepten en contextuele factoren

In figuur 4a is aangegeven welke vier contextuele factoren zullen worden onderzocht. Hiermee is antwoord gegeven op de deelvraag: welke contextuele factoren zijn van belang voor PPS bij gebiedsontwikkeling.

Nu duidelijk is welke contextuele factoren zullen worden onderzocht is het zaak deze contextuele factoren meer te concretiseren. Wat nodig is zijn indicatoren die bepalen wanneer er bijvoorbeeld sprake is van organisatorische complexiteit of inhoudelijke onzekerheid. Deze indicatoren maken de aanwezigheid van contextuele factoren meetbaar. Dit is nodig om de verschillende projecten in een later stadium met elkaar te kunnen vergelijken.

Voor sommige gevallen geldt dat er in hoofdstuk 3 al een eerste aanzet is gedaan voor het bepalen van indicatoren. Zo is bijvoorbeeld aangegeven dat institutionele onzekerheid met name wordt veroorzaakt door fragmentatie van besluitvorming en dat (wederzijdse) afhankelijkheid met name bepaald wordt door verdeling van grond, kennis en middelen over de verschillende deelnemende actoren.

Naast het concretiseren van de contextuele factoren zal geprobeerd worden op basis van theorie een aantal uitspraken te doen over de manier waarop de contextuele factoren de intensiteit van de samenwerking beïnvloeden. Hiervoor wordt met name een beroep gedaan op de Contingency Theory of Organizations.

### *Opbouw van het hoofdstuk*

In deze studie wordt de Contingency Theory of Organizations 'ingezet' ten behoeve van twee doelen. Ten eerste wordt aan de hand van de deze theorie geprobeerd de, in hoofdstuk 3, geselecteerde

contextuele factoren te concretiseren met indicatoren, zoals hierboven beschreven. Ten tweede wordt de Contingency Theory of Organizations gebruikt om een theoretisch verband te leggen tussen de aanwezigheid van bepaalde contextuele factoren en de keuze voor een bepaald organisatorische arrangement.

Hieronder wordt eerst de essentie van de Contingency Theory of Organizations beschreven. Vervolgens wordt de betekenis van de contextuele factoren voor het organisatorisch arrangement uiteengezet.

## 4.1 Essentie van de Contingency Theory

De Contingency Theory of Organizations of kortweg Contingency Theory kan worden opgevat als een grote theoretische lens die wordt gebruikt om organisaties te onderzoeken (Donaldson, 2001: 1).

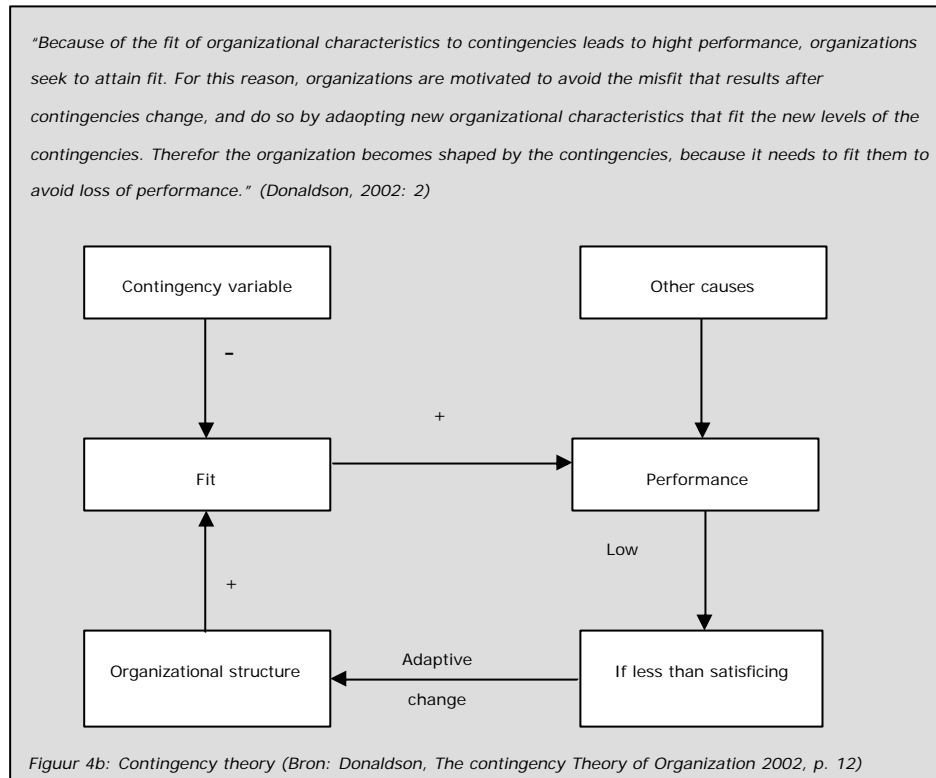
Een organisatie kan daarbij worden gedefinieerd als *“a system of interrelated behaviours of people who are performing a task that has been differentiated into several distinct subsystems, each subsystem performing a portion of the task, and the efforts of each being integrated to achieve effective performance of the system”* (Lawrence and Lorsch, 1967: 3).

De Contingency Theory is ontstaan als reactie op de klassieke management theorie. De klassieke management theorie veronderstelt dat er één beste manier is om een organisatie te structureren, de zogenaamde 'one best way approach'. 'One best way approach' betekent dat alle organisaties dezelfde organisatiestructuur moeten hebben (Brech, 1957). Deze theorie beschrijft een gecentraliseerde top-down organisatiestructuur voor alle organisaties. Dit gedachtegoed werd in de jaren '60 verworpen door de zogenaamde Contingency Theory (Donaldson, 1995).

De Contingency Theory veronderstelt dat de meest effectieve manier om een organisatie te sturen, afhankelijk is van de omstandigheden (context) waarin de organisatie zich bevindt. Een aantal van dergelijke omstandigheden zijn geïdentificeerd en gelabeld met de term *Contingency Factors of Contingencies*. Onder een Contingency wordt verstaan *“any variabele that moderates the effect of an organizational characteristic on organizational performance”* (Donaldson, 2001: 7). De Contingency Theory veronderstelt dat de organisatiestructuur het belangrijkste instrument is om te sturen. Dus de structuur die de organisatie zich aan moet meten om effectief te kunnen opereren is afhankelijk van bepaalde Contingencies (Donaldson, 1995).

Kort samengevat bevat Contingency Theory drie essentiële elementen die samen het hart van het paradigma vormen: ten eerste is er sprake van een associatie tussen de Contingency en de organisatiestructuur. Ten tweede, de Contingencies bepalen de organisatiestructuur omdat veranderende Contingencies leiden tot de aanpassing van de organisatiestructuur. Ten derde is er sprake van een 'fit' tussen de organisatiestructuur en de Contingencies die leidt tot een hogere performance. Een 'fit' is een passende relatie tussen de organisatiestructuur en de contingencies. Deze 'fit'-relatie is de kern van contingency theory. Het verschaft een theoretische verklaring voor de eerste twee punten: de associatie tussen de contingencies en de structuur en de verandering in contingencies die leidt tot verandering in organisatiestructuur (Donaldson 2001: 7).

Met andere woorden, er wordt gezocht naar een tripartiete relatie tussen *Contingencies*, *organisatiestructuur* en *performance* (Donaldson, 2001: 10). Wanneer er sprake is van een passende combinatie tussen de organisatiestructuur en de Contingencies, dan heeft dit een positief effect op de performance van de organisatie. Organisaties zullen daarom hun organisatiestructuur aanpassen aan de veranderende Contingencies. In figuur 4b is weergegeven hoe deze relatie verloopt.



## 4.2 Waarom Contingency Theory?

### *Contingencies en Contextuele factoren*

De achtergrond van de contingentiegedachte is dat kenmerken van de omgeving een determinerende werking hebben op de organisatievorm. Contingencies zijn gedefinieerd als *"any variabele that moderates the effect of an organizational characteristic on organizational performance"* (Donaldson, 2001: 7). Het begrip Contingency is te vergelijken met het begrip contextuele factor, zoals dat in deze scriptie wordt gebruikt. Het zijn de omstandigheden die van invloed zijn op de totstandkoming van een bepaalde organisatiestructuur. Enkele van deze onderzochte Contingencies, zijn omstandigheden die ook van toepassing kunnen op PPS bij gebiedsontwikkeling. Deze Contingencies worden later in dit hoofdstuk aangehaald en vertaald naar een situatie voor PPS bij gebiedsontwikkeling.

### *Organisatiestructuur en Organisatorisch Arrangement*

In de Contingency Theory wordt een verband gelegd tussen bepaalde omstandigheden en de uiteindelijke organisatiestructuur. Eenzelfde verband wordt ook gezocht ten aanzien van de contextuele factoren en het organisatorisch arrangement van een PPS.

Hierover moet wel gezegd worden dat de Contingency Theory in principe is gebaseerd op de gedachte dat de organisatiestructuur een coördinatiemechanisme binnen één organisatie. Hier ligt een belangrijk verschil met het organisatorische arrangement van een PPS. Een organisatorisch arrangement in een PPS is immers een coördinatiemechanisme tussen anders individuele organisaties.

Mulford en Rogers (1982) wijzen er echter op dat de discussie over passende organisatiestructuren binnen één organisatie en organisatorische arrangementen tussen individuele organisaties een aantal overeenkomsten vertoont.

Allereerst is er in beide gevallen sprake van onzekerheid ten aanzien van de omgeving. Deze onzekerheid is, volgens de Contingency Theory, van invloed op de structuur van de organisatie, maar is evenzeer van invloed bij de totstandkoming van een organisatorisch arrangement tussen organisaties, zoals bij PPS.

Een tweede belangrijke overeenkomst is de invloed van afhankelijkheden. Blau en Schoenherrn (1971) laten zien dat wederzijdse afhankelijkheid leidt tot een grotere noodzaak tot coördinatie. Binnen een organisatie speelt deze afhankelijkheid tussen verschillende afdelingen (Mulford/Rogers, 1982: 10). Ook bij PPS speelt deze afhankelijkheid een rol, maar dan tussen de verschillende betrokken actoren. Hoewel de Contingency Theory dus is toegeschreven op organisatiestructuren binnen één organisatie kunnen bepaalde Contingencies ook van toepassing zijn op samenwerkingsverbanden tussen organisaties, zoals bij PPS het geval is.

### 4.3 Complexiteit in Contingency Theory

Het begrip complexiteit speelt een belangrijke rol in de netwerkbenadering. Hoewel de Contingency Theory een bedrijfskundige theorie is, wordt ook hierin aandacht besteed aan het begrip complexiteit. Er wordt daarbij eveneens een onderscheid gemaakt tussen 'inhoudelijke complexiteit' en 'organisatorische complexiteit'.

#### 4.3.1 Inhoudelijke Complexiteit

In §3.3 is inhoudelijke complexiteit benoemd als contextuele factor. In deze paragraaf wordt nader bepaald wanneer er sprake is van een hoge of lage mate van inhoudelijke complexiteit (1) en welke gevolgen inhoudelijke complexiteit heeft voor het organisatorisch arrangement (2).

De contextuele factor inhoudelijke complexiteit is geselecteerd op basis van de netwerkbenadering. Echter, niet alleen in de netwerkbenadering is aandacht besteed aan deze factor. Ook in de Contingency Theory wordt aandacht besteed aan het begrip complexiteit. Inhoudelijke complexiteit uit de netwerkbenadering is in grote lijnen vergelijkbaar met het begrip 'Environmental Variability' (Child, 1972) uit de Contingency Theory. Vrij Vertaald betekend 'Environmental Variability zoveel als de *complexiteit van de organisatietaak of de heterogeniteit van de organisatieactiviteiten*. Hiermee wordt bedoeld *de uiteenlopendheid van taken van de organisatie*.

#### *Inhoudelijke Complexiteit bij Gebiedsontwikkeling*

Heterogeniteit van organisatieactiviteiten valt in het geval van gebiedsontwikkeling concreet te vertalen naar de mate van functiemenging in een bepaald programma. Een hoge mate van functiemenging zien we bijvoorbeeld in sterke mate terug bij sleutelprojecten. Het gaat bij sleutelprojecten niet alleen over verschillende functies als wonen, werken en recreëren, maar de functies mobiliteit, verkeer en vervoer komt daar nog eens bij. Dit maakt de opgave inhoudelijk complex. De eerste indicator voor inhoudelijke complexiteit is dus de mate van functiemenging.

Zo is Pettelaarpark een succes omdat het te realiseren product relatief eenduidig was: het ging om een kantorenpark. Daarom konden partijen het eens worden over het concept en de invulling ervan. Wil men eenzelfde gebied tot ontwikkeling brengen in de binnenstad, waar tal van functies een rol spelen, dan zullen de opvattingen en belangen van de partners eerder botsen (Teisman, 1990)

Een tweede indicator voor complexiteit van de opgave is de omvang van het betreffende project. De omvang van het project wordt door verschillende rapporten en studies beschreven als een factor die de totstandkoming van PPS kan bemoeilijken (zie P3BI 2002, Ham/Koppenjan 2004, Ernst&Young



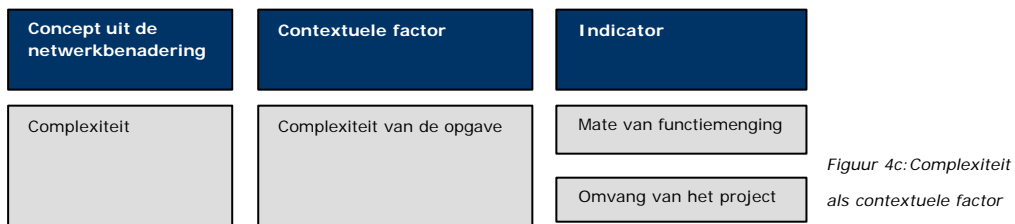
2002). Het project heeft dan een langere doorlooptijd, een hoog investeringsvolume en/of beslaat een groot plangebied. Dit maakt een project onoverzichtelijk, met de daaraan verbonden risico's. Dit maakt dat partijen niet in staat zijn om een project alleen te trekken. Een tweede indicator van inhoudelijke complexiteit is dan ook de omvang van het project.

*De betekenis van inhoudelijke complexiteit voor het organisatorisch arrangement*

Hoe meer verschillende functies, hoe hoger de mate van inhoudelijke complexiteit, des te waarschijnlijker het is dat het werk wordt onderverdeeld naar verschillende specialismen die afzonderlijk van elkaar kunnen worden uitgevoerd (Blau, 1972: 14). De conclusie die hier in de Contingency Theory aan wordt verbonden is dat wanneer er meer taken worden uitgevoerd, er meer specialistische kennis nodig en dat daarom de samenwerking minder hecht zal zijn.

*Subconclusie inhoudelijke complexiteit*

Wat betreft complexiteit worden twee vormen van complexiteit onderscheiden: inhoudelijke complexiteit (1) en organisatorische complexiteit (2). Inhoudelijke complexiteit komt overeen met het begrip 'Environmental Variability' uit de Contingency Theory. Vertaald naar gebiedsontwikkeling levert dit de eerste indicator op: de mate van functiemenging. Een tweede indicator van inhoudelijke complexiteit bij gebiedsontwikkeling is de omvang van de betreffende ontwikkeling. Dit is hieronder schematisch weergegeven in figuur 4c. In het vervolg van dit hoofdstuk zal dit schema steeds verder worden uitgebreid.



4.3.2 Organisatorische complexiteit

In §3.2 is organisatorische complexiteit benoemd als contextuele factor. De vraag die hier aan de orde is luidt dan ook: wat bepaald organisatorische complexiteit (1) en wat is het effect daarvan op het organisatorisch arrangement (2)? Het antwoord op deze vraag wordt gevonden in de Contingency Theory.

*Contingency of size*

Eén van de belangrijkste Contingencies in de Contingency Theory is de zogenaamde *Contingency of Size*. De Contingency of Size heeft betrekking op de omvang van de organisatie. De omvang van de organisatie wordt daarbij gemeten aan de hand van het aantal werknemers (Blau 1972, Child 1973, Pugh 1969). Gebleken is dat de omvang van de organisatie de organisatiestructuur op verschillende manieren beïnvloedt (Donaldson, 2001: 21).

Size has turned out to be a major contingency factor that affects many aspects of structure and many of them quite strongly. The size contingency is the number of organizational members who are to be organized (Blau 1970), determining the structure that is required. Size is therefore appropriately operationalized in empirical studies by number of employees (Pugh and Hinings 1976). However, the number of employees is conceptually and empirically closely related to other aspects of organizational membership (Donaldson and Warner 1974).

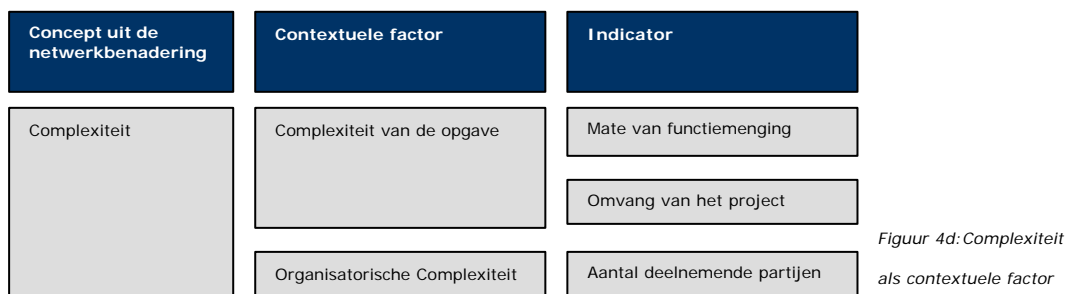
In de Contingency Theory wordt de omvang van de organisatie bepaald door het aantal werknemers in de organisatie. Maar in de tekstbox hierboven wordt al opgemerkt dat het aantal werknemers in een organisatie zowel conceptueel als empirisch ook van toepassing kan zijn op andere samenwerkingsvormen. Wanneer we de betekenis hiervan voor PPS bij gebiedsontwikkeling willen weten is de eerste vraag die beantwoord dient te worden: *wat bepaald de omvang van een PPS?* Een PPS is een organisatorisch arrangement tussen verschillende organisaties. Daarom is niet het aantal werknemers, maar het *aantal deelnemende partijen* in een PPS bepalend voor de omvang van de organisatie. Het aantal deelnemende partijen is daarom een indicator voor de mate van organisatorische complexiteit.

*De gevolgen van het aantal deelnemers voor het organisatorisch arrangement*

Volgens de Contingency Theory bestaat er een relatie tussen de omvang van de organisatie en de organisatiestructuur. In dit onderdeel is de omvang van de organisatie vertaald naar het aantal deelnemende partijen in de PPS. Eerder dit hoofdstuk is aangegeven dat de structuur van een organisatie zoals bedoeld in de Contingency Theory overeenkomstig vertoont met het organisatorisch arrangement bij PPS. Dit betekent dat op basis van de contingency theory, een verband verwacht kan worden tussen het aantal deelnemende partijen en het tot stand gekomen organisatorische arrangement.

Blau (1972) laat zien dat er correlatie bestaat tussen de omvang van de organisatie en de mate van differentiatie van de organisatiestructuur. Differentiatie kent verschillende dimensies; verticale en horizontale differentiatie. Verticale differentiatie heeft betrekking op het aantal hiërarchische niveaus in een organisatie. Indicatoren voor horizontale differentiatie zijn het aantal divisies dat onder het topmanagement valt en het aantal units binnen de divisies (Blau, 1972: 3). *The larger an organization the more differentiated it is along various lines. Whether we look at hierarchical levels, functional divisions, sections within them, occupational specialties, or geographical branches, organizations become differentiated into larger number of them with increasing size, and this is the case for very different kinds of organizations* (Blau, 1972: 4).

Ten grondslag aan deze differentiatie ligt het begrip specialisatie. Specialisatie betekent dat er gebruik wordt gemaakt van uitgebreide taakbeschrijvingen waarin verantwoordelijkheden zijn vastgelegd. Van toenemende specialisatie kan worden verwacht dat het leidt tot een hogere mate van differentiatie in de organisatie (Child 1972). Naar mate een organisatie groter wordt, is er in toenemende mate sprake van specialisatie. Door toenemende specialisatie en de daarmee samenhangende differentiatie, neemt de complexiteit van de organisatie toe. Deze toenemende complexiteit van de organisatie leidt ertoe dat centrale aansturing vrijwel onmogelijk wordt. Beslissingen zullen gedelegeerd worden, leidend tot decentralisatie van besluitvorming (Donaldson, 1995: 24). Naar mate de organisatie groter en gedifferentieerder wordt zal meer decentralisatie optreden.



Een groot aantal partners in de PPS maakt het waarschijnlijk dat zich onder de deelnemers zeer gespecialiseerde organisaties bevinden, met elk hun eigen belangen. Dit maakt (centrale)

besluitvorming complex en de uitkomsten van het proces onzeker. Naar verwachting zal daarom een vorm van decentralisatie ontstaan.

#### 4.3.3 Conclusie complexiteit

In §4.2.1 zijn twee indicatoren voor inhoudelijke complexiteit benoemd, namelijk de mate van functiemenging en de omvang van het project. In §4.3.2 is gesteld dat het aantal deelnemende partijen in een PPS de organisatorische complexiteit bepaald. De totale complexiteit zorgt voor een moeilijk te overzien project (P3B1, een visie: 16). Beide vormen van complexiteit, zowel inhoudelijke complexiteit als organisatorische complexiteit, leiden volgens de Contingency Theory dan ook tot versnippering van de samenwerking. Met andere woorden, zowel inhoudelijke complexiteit als organisatorische complexiteit leidt tot minder intensieve samenwerking.

Hypothese 1: Naarmate de complexiteit toeneemt zal de intensiteit van de samenwerking afnemen. Dit geldt voor zowel inhoudelijke als organisatorische complexiteit.

## 4.4 Afhankelijkheid

In §3.2 is geconcludeerd dat afhankelijkheid een rol speelt bij gebiedsontwikkeling. De vraag is nu in welke vorm we afhankelijkheid aantreffen bij gebiedsontwikkeling en of afhankelijkheid ook van invloed is op de vorm van de samenwerking die uiteindelijk tot stand komt.

Om te bepalen in welke mate de verschillende partijen bij gebiedsontwikkeling van elkaar afhankelijk zijn, wordt gebruik gemaakt van een model van Scharpf (1978). Scharpf stelt dat de mate van afhankelijkheid wordt bepaald door twee aspecten:

- Het belang dat een actor hecht aan een middel dat in handen is van anderen en;
- de mogelijkheden om ofwel het middel ofwel de actor die het middel in handen heeft te vervangen (Koppenjan/Klijn, 2003: 47).

Wanneer een actor een middel bezit dat in de ogen van de andere actoren cruciaal is voor de ontwikkeling van een gebied dan is er sprake van afhankelijkheid. Wanneer er geen andere actor is die hetzelfde middel kan bieden, zijn zowel de actor als het middel onvervangbaar. Er is dan sprake van een hoge mate van afhankelijkheid. Deze redenatie is schematisch weergegeven in tabel 4a.

	Minder belangrijk middel	Zeer belangrijk middel
Nauwelijks vervangbaar	Beperkte afhankelijkheid (+)	Hoge mate van afhankelijkheid (++)
Makkelijk vervangbaar	Weinig afhankelijkheid (-)	Matige afhankelijkheid (+/-)

Tabel 4a: Bepaling van afhankelijkheid. (Bron: Scharpf et al., 1976 in Koppenjan/Klijn 2003: 47)

Hiermee onderscheiden we de volgende indicatoren voor de mate van wederzijdse afhankelijkheid:

1. Vervangbaarheid van de actor
2. Belangrijkheid van het middel.

#### *De gevolgen van afhankelijkheid voor het organisatorisch arrangement*

Ook de Contingency Theory staat stil bij de gevolgen van afhankelijkheid. Afhankelijkheid in en tussen organisaties worden benoemd in de 'Environmental Contingency'. Deze Contingency is afkomstig van de gedachte dat het voortbestaan van een organisatie afhankelijk is van ruil met derden. De organisatie kan worden beschouwd als afhankelijk van haar omgeving voor de middelen die nodig zijn voor continuïteit en groei. Deze afhankelijkheid van de omgeving heeft een bepaalde vormende kracht op de organisatie (Child, 1972: 3). Sadler en Barry formuleren het als volgt: "an

*organisation cannot evolve or develop in ways which merely reflect the goals, motives or needs of its members or of its leadership, since it must always bow to the constraints imposed on it by nature of its relationship with environment'* (Sadler and Barry 1970: 58).

Als er coördinatie gewenst is dan zullen patronen van relaties ontstaan waarbij organisaties zoveel mogelijk hun eigen zelfstandigheid trachten te behouden. Dit betekent dat interorganisatorische arrangementen moeten worden gevormd waarin de waardeconflicten kunnen worden beslecht. Relaties en organisatorische arrangementen zullen eerder ontstaan naar mate organisaties meer van elkaar afhankelijk zijn. Deze gedachtegang heeft ook wel de resource dependency. De belangrijkste notie van de resource dependency komt er op neer dat de belangrijkste omgevingsfactoren voor organisaties andere organisaties zijn. Die andere organisaties controleren bronnen als kapitaal, personeel, informatie en andere benodigdheden. Vanuit de interorganisatie is het idee van wederzijdse afhankelijkheid overgenomen. Teisman benadrukt dat deze situatie waarin actoren tot elkaar zijn veroordeeld omdat substitutiemogelijkheden ontbreken, in de publieke sector veel voorkomt. Veel publieke actoren zijn bijvoorbeeld gedwongen hun beleid uit te laten voeren door vaste uitvoeringsorganisaties of moeten toezicht dulden en toestemming krijgen van andere actoren (Teisman, 1992). Dit betekent dus ook dat substitutiemogelijkheden niet altijd aanwezig zijn en de afhankelijkheid voor langere termijn blijven bestaan (Klijn, 1996).

Blau en Schoenhern (1972) verschaften empirisch bewijs dat wederzijdse afhankelijkheid een hogere mate van coördinatie vereist tussen de verschillende onderdelen van een organisatie. Wanneer organisaties zich bevinden in een situatie waarin zij over onvoldoende middelen beschikken om de situatie geheel naar eigen hand te zetten, is het waarschijnlijk dat gekozen wordt voor een meer coöperatieve strategie. Dit betekent dat de mate van coördinatie tussen de organisaties toeneemt (Zie Mulford en Rogers, 1982: 10-11). Dus, wanneer de afhankelijkheid tussen organisaties toeneemt, kunnen we verwachten dat ook de mate van coördinatie toeneemt.

Hypothese 2: Naar mate de (wederzijdse) afhankelijkheid tussen deelnemende partijen toeneemt, zal de intensiteit van de samenwerking toenemen.

## 4.5 Onzekerheid

Het begrip institutionele onzekerheid is een breed begrip dat voor meerder uitleg vatbaar is. Niet alle aspecten van institutionele onzekerheid kunnen worden meegenomen in deze studie. In §3.4 lag de nadruk voornamelijk op besluitvorming in arena's. Fragmentatie van besluitvorming is dan een indicator voor institutionele onzekerheid.

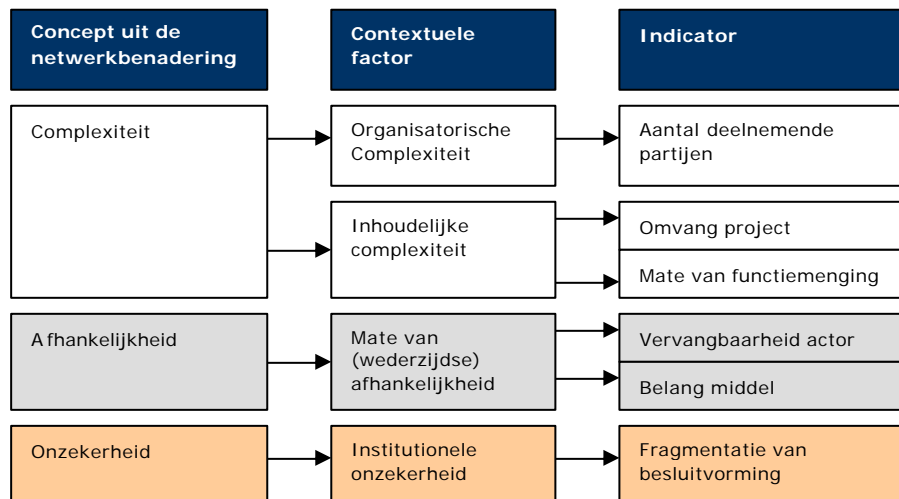
*De gevolgen van institutionele onzekerheid voor het organisatorisch arrangement van PPS*  
Verschillende auteurs zijn tot de volgende conclusie gekomen: hoe hoger de mate van onzekerheid voor de organisatie, hoe meer de organisatiestructuur flexibel moet zijn. Dat wil zeggen, de organisatie moet dusdanig zijn ingericht dat zij in staat is zich snel aan te passen aan verandering van de omgeving (Child, 1972: 3). Burns en Stalker geven aan dat organisaties die te maken hebben met een veranderlijke, onzekere omgeving meestal in lage mate geformaliseerd en gecentraliseerd zijn. Organisaties in een eenvoudige, zekere omgeving presteren beter met een hoge mate van structurering (Lawrence/Lorsch, 1967: 6). Dezelfde relatie kunnen we verwachten voor PPS. Wanneer er sprake is van een hoge mate van onzekerheid ten aanzien van de omgeving zullen partijen zich niet snel op veel gebieden willen binden. Om onzekerheid te reduceren wil elke partij zijn eigen autonomie behouden.

Hoewel veel PPS-projecten beginnen met gloedvolle betogen over de noodzaak tot samenwerking en niet zelden spreken van het belang van risicodeling en gemeenschappelijkheid bij het ontwikkelen en uitvoeren van projecten, eindigen velen in een klassieke aanbestedingsrelatie. De risico's worden strikt verdeeld via contracten zodat een duidelijke scheiding ontstaat tussen publieke (opdrachtgever en financier) en private actoren (opdrachtnemer, risicodragers en uitvoerder) (Teisman/Klijn, 2002: 12). De oorzaak hiervoor kan worden gevonden in de institutionele complexiteit en de daarmee samenhangende onzekerheid. Naarmate er sprake is van grotere institutionele onzekerheid in de vorm van verschillende institutionele achtergronden, of in de vorm van fragmentatie van besluitvorming, zal er bij de partners een sterke neiging zijn om het PPS-project te verdelen in deelprojecten en contracten, om zo de onzekerheid zo veel mogelijk te reduceren. Klijn en Teisman (2002) laten zien dat, bij de door hen onderzochte sleutelprojecten, actoren aan de ene kant van elkaar afhankelijk zijn maar aan de andere kant soms uit verschillende netwerken komen en bovendien afhankelijk zijn van beslissingen in andere arena's dan die waarin ze zelf actief zijn. Dit zorgt voor institutionele fragmentatie en domeinscheidingen die besluitvorming bij PPS bemoeilijkt. Het gevolg is dat partijen grijpen naar arrangementen die scheiding van verantwoordelijkheden bevordert. Dit wordt nog eens versterkt door de identiteit en rollen van private en publieke actoren en de daaruit resulterende strategieën (Klijn/Teisman, 2002).

Hypothese 3: Naarmate de onzekerheid in een project toeneemt zal de intensiteit van de samenwerking afnemen.

#### 4.6 Samenvatting en Conclusie Hoofdstuk 4

In hoofdstuk 3 zijn drie concepten benoemd die van invloed zouden kunnen zijn bij gebiedsontwikkeling. Deze drie concepten zijn complexiteit, afhankelijkheid en onzekerheid. In totaal komen uit deze drie concepten vier contextuele factoren voort. In hoofdstuk 4 is voor elk van deze contextuele factoren één of twee indicatoren gezocht. De verschillende onderzochte projecten worden straks in het empirisch deel aan de hand van deze indicatoren met elkaar vergeleken. Het resultaat van deze zoektocht is weergegeven in figuur 4e.



Figuur 4e: Concepten en contextuele factoren

Vervolgens is aan de hand van de Contingency Theory bepaald wat de invloed van de vier contextuele factoren is op het organisatorisch arrangement bij PPS. Hieruit kwam voort dat vormen van complexiteit en onzekerheid leiden tot een minder intensieve samenwerking. Hiertegenover staat dat (wederzijdse) afhankelijkheid juist leidt tot een meer intensieve samenwerking. Op basis hiervan zijn de volgende hypothesen geformuleerd.

Hypothese 1: Naarmate de complexiteit, zowel inhoudelijk als organisatorisch toeneemt, zal de intensiteit van de samenwerking afnemen.

Hypothese 2: Naar mate de (wederzijdse) afhankelijkheid tussen deelnemende partijen toeneemt, zal de intensiteit van de samenwerking toenemen.

Hypothese 3: Naarmate de onzekerheid in een project toeneemt zal de intensiteit van de samenwerking afnemen.

## Hoofdstuk 5 – Methodologische Verantwoording

In het hoofdstuk Methodologische Verantwoording wordt uiteengezet op welke manier het onderzoek is uitgevoerd. De eerste paragraaf beschrijft de werkwijze van de onderzoeker gedurende het onderzoek. In §5.2 en §5.3 worden de contextuele factoren en het model voor organisatorische arrangementen geoperationaliseerd. Dat wil zeggen, zowel de geselecteerde contextuele factoren als het besproken model van Mulford en Rogers worden meetbaar gemaakt, zodat de cases in het empirisch deel met elkaar kunnen worden vergeleken.

### 5.1 Verantwoording werkwijze

Voor de uitvoering van dit onderzoek is niet één specifieke onderzoeksfilosofie gehanteerd. Positivistisch onderzoek start met een theorie, hieruit worden hypothesen geformuleerd en de studie wordt vervolgens zo vormgegeven dat de geformuleerde hypothesen kunnen worden getoetst. Onder hypothese wordt hier verstaan: *een voorspelling van het antwoord op de gestelde onderzoeksvraag* (Robson 2005). De theorie verklaart daarbij waarom een bepaald antwoord wordt verwacht.

Het onderzoek is positivistisch in de zin dat gezocht wordt naar een verband tussen de aanwezigheid van bepaalde contextuele factoren en het uiteindelijke ontstaan van een bepaalde samenwerkingsvorm. Het onderzoek is vooraf in aanzienlijke mate door theorie gestructureerd. Op basis van theorie is bepaald welke aspecten wel en welke aspecten niet zullen worden onderzocht. Met andere woorden, het accent ligt op het ontwikkelen van theorie vooraf door de onderzoeker. Vervolgens vindt er een vertaalslag plaats van theoretische begrippen naar empirisch waarneembare verschijnselen door middel van definiëren en operationaliseren (Hakvoort, 1996: 29).

In de realistische stroming is de uitkomst van een actie een gevolg van een bepaald mechanisme dat actief is in een bepaalde context. De opdracht is om de verschillende mechanismen die werkzaam zijn in bepaalde situaties en de context die van belang is voor hun functioneren. Echter, het blijft hier gaan om een correlatie tussen de afhankelijke en de onafhankelijke variabele en niet per definitie om een causaal verband.

De mechanismen (in dit geval de geselecteerde contextuele factoren) die een bepaalde samenwerking veroorzaken zijn meervoudig, complex en contingent. Voor dit onderzoek is het onmogelijk om alle contextuele factoren te selecteren, laat staan alle mechanismen die ervoor zorgen dat een bepaalde samenwerkingsvorm ontstaat. Bovendien, om de werking van bepaalde mechanismen aan te tonen moet een gesloten systeem worden gecreëerd waar alle aspecten van het onderzoek gecontroleerd worden door de onderzoeker. In bestuurskundig onderzoek is dit vrijwel onmogelijk. Het gaat immers om onderzoek in praktijksituaties. Hier is sprake van een open systeem, waarin mechanismen niet kunnen worden geïsoleerd. In de praktijk gaat het dan ook zelden om harde gegevens, maar om waarschijnlijkheden en tendensen.

Er wordt een correlatie gezocht tussen de contextuele factoren en de organisatiestructuur. Om toch een bepaalde mate van causaliteit aan te tonen, wordt aan de betrokkenen (geïnterviewden) gevraagd hoe zij denken over de relatie tussen de variabelen. Wanneer een groot deel van de geïnterviewden hierover overeen stemt, dan wordt er vanuit gegaan dat er inderdaad een causaal verband bestaat. Dit is echter objectief niet aan te tonen. In die zin gaat het weer om een realistische manier van onderzoeken.

In een gesloten systeem zijn verklaringen en voorspellingen vrijwel gelijke zaken. Als het verklaard kan worden, dan kan het ook voorspeld worden. Voor deze studie geldt dat hoewel geen voorspellingen kunnen worden gedaan voor de toekomst wel uitspraken gedaan kunnen worden over verklaringen.

#### *Type onderzoek: Case-survey*

Kenmerken van de casestudy betreffen de sterke context gebondenheid en 'real-life' situatie. De context gebondenheid betekent dat de belangrijkste oorzakelijke factor niet los gezien kunnen worden van de context, anders zou een experimenteel onderzoek mogelijk zijn. De casestudy wordt gebruikt ter toetsing van de theorie (Hakvoort, 1996: 91).

*Een case study is een empirisch onderzoek dat:*

- *Een huidige verschijnsel onderzoekt in zijn 'real-life context'; wanneer*
- *De grenzen tussen verschijnsel en context niet helder zijn; en waarbij*
- *Meer dan één bron voor bewijsmateriaal wordt gebruikt (Yin, 1984: 23).*

De casestudy is een passende techniek voor een onderzoek naar PPS-projecten. Elk project is uniek, heeft haar eigen kenmerken en is daarmee sterk context gebonden. Daarnaast zal ook in dit geval de casestudy gebruikt worden om de geformuleerde theorie te toetsen.

In dit onderzoek worden meerdere cases onderzocht. Bij gebruik van veel cases krijgt casestudy het karakter van een survey, en kunnen resultaten van het onderzoek gegeneraliseerd worden (Hakvoort, 1996: 121). Er is dan sprake van een case-survey.

#### *Theoretisch model*

Voor de opbouw van het theoretisch model is gebruik gemaakt van twee theorieën. De eerste theorie is de zogenaamde netwerkbenadering. Een aantal belangrijke concepten uit deze theorie wordt gebruikt om een eerste selectie van contextuele factoren te maken. Wanneer dit gebeurt is wordt verder gebruik gemaakt van de contingency theory of organizations. Met behulp van deze theorie wordt geprobeerd de eerder geselecteerde contextuele factoren te concretiseren naar meetbare indicatoren. Ten tweede wordt deze theorie gebruikt om te kunnen bepalen wat naar verwachting de invloed van de geselecteerde contextuele factoren zal zijn op het gekozen organisatorisch arrangement.

#### *Technieken van materiaalverzameling*

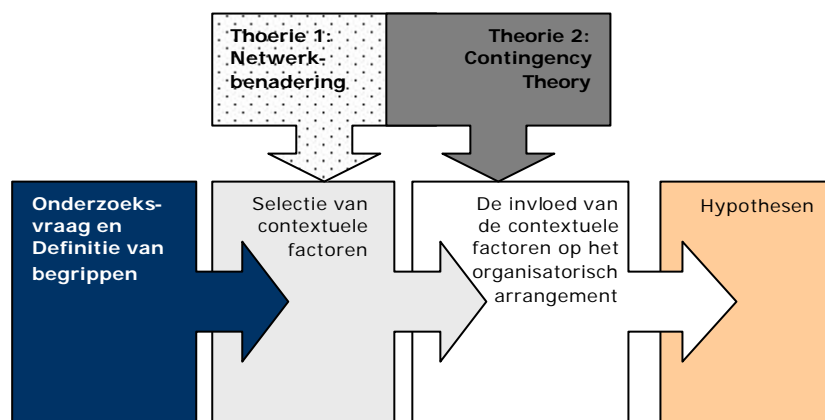
Uit de definitie van casestudy van Yin wordt duidelijk dat er in het geval van een case study per definitie sprake moet zijn van meer dan één techniek om gegevens te verzamelen. Dit is omdat er sprake is van praktijkgerichte onderzoekssituatie. Elke case is een uniek geval, waarbij vergelijkingen naar tijd en plaats moeilijk te geven zijn. In dit onderzoek zal in eerste plaats gebruik gemaakt worden van documentenanalyse. Het gaat dan om documenten van gemeenten en private partijen die betrokken zijn bij het betreffende PPS-project. Het kan ook gaan om eerder onderzoek naar een bepaalde casus. Deze documenten worden gebruikt om de casebeschrijvingen te maken en een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de contextuele factoren. Documenten vertellen echter niet alles. Daarom zal gebruik gemaakt worden van interviews. Het gaat dan om kwalitatieve interviews aan de hand van een interviewhandleiding. Het doel van het interviewen is na te gaan of de documentenanalyse een goed beeld geeft van de werkelijkheid en of er aanvullingen zijn op datgene dat in de documenten is beschreven. De gevonden contextuele factoren worden voorgelegd aan de geïnterviewde. Er wordt gebruik gemaakt van gestructureerde vragenlijsten op basis van de kennis opgedaan tijdens de literatuurstudie en case beschrijvingen. Omdat het gaat om een case-survey van ongeveer 10 cases, kan voor elke case maar één, hooguit twee, interviews worden afgenomen. Het is dus belangrijk dat de geïnterviewde veel van het project afweet, bijvoorbeeld een projectleider.



### Keuze van de cases

Ook bij casestudies dient de keuze voor de onderzochte cases verantwoord te worden. Aan de hand van een aantal criteria zullen de cases geselecteerd worden. Om de invloed van de contextuele factoren te kunnen bepalen zal de studie zich voornamelijk richten op PPS-projecten die zich in een vergevorderd stadium bevinden. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van het fasenmodel dat door het kenniscentrum PPS is geformuleerd. Dit model bestaat uit vier fasen: probleemverkenning, planvorming, aanbestedingsproces en realisatie & exploitatie (Kenniscentrum PPS, 1999). Gezocht wordt naar projecten die zich in de realisatiefase bevinden of bijna, zodat al duidelijk is hoe de samenwerking eruit zal komen te zien.

Verder worden de cases geselecteerd op de contextuele factoren die aanwezig zijn. Er wordt gezocht naar een zo groot mogelijke spreiding van contextuele factoren, dat wil zeggen, een zo groot mogelijke variëteit in contextuele factoren. De selectie van de cases zal ook afhankelijk zijn van een aantal praktische factoren, zoals het beschikbare materiaal over een case. Is het materiaal rijk genoeg om scores op te kunnen maken? De opbouw van het onderzoek is weergegeven in figuur 5a.



Figuur 5a: Opbouw theoretisch kader

## 5.2 Operationalisering

In hoofdstuk 3 zijn op basis van de netwerkbenadering en de contingency theory vier factoren geselecteerd die een rol kunnen spelen bij de totstandkoming van een bepaald organisatorisch arrangement bij PPS. Deze contextuele factoren vallen elk weer uiteen in één of twee indicatoren. Het totaalbeeld van contextuele factoren en hun indicatoren is hieronder nogmaals weergegeven in figuur 5b.

Om uitspraken te kunnen doen over de invloed van contextuele factoren op het organisatorisch arrangement van een PPS moeten eerst zowel de indicatoren van de contextuele factoren, genoemd in figuur 5b, als de verschillende organisatorische arrangementen meetbaar worden gemaakt. Dit *operationaliseren* gebeurt in deze paragraaf.

### 5.2.1 Organisatorische Complexiteit

Organisatorische Complexiteit wordt bepaald door het aantal deelnemende partijen. Met deelnemende partijen worden de partijen bedoeld die formeel onderdeel (willen) uitmaken van de organisatie. Om te kunnen bepalen wanneer er sprake is van veel of weinig deelnemende partijen is gekeken naar het aantal partners in andere, eerder onderzochte PPS-projecten. In totaal zijn twintig PPS-projecten 'gescoord' op het aantal deelnemende partijen. Op basis hiervan worden de cases in dit onderzoek als volgt beoordeeld: er is sprake van weinig partners wanneer er twee partners deelnemen in de PPS. Wanneer er drie of vier partners deelnemen in de PPS, is er sprake van

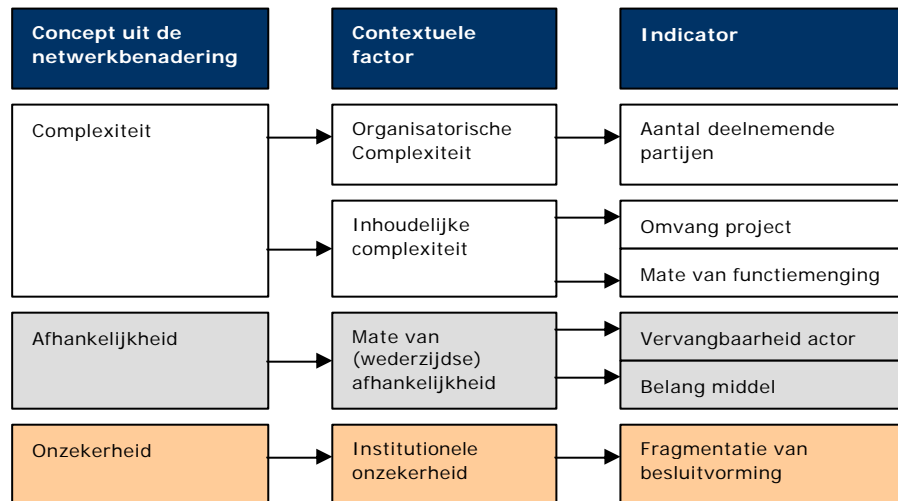
gemiddelde omvang. Er is sprake van een veel partners wanneer *vijf* of meer partijen formeel deelnemen in de samenwerking.

Weinig partners	Gemiddelde omvang	Veel partners
Twee (1)	Drie of vier (2)	Vijf of meer (3)

Tabel 5.1: aantal deelnemende partijen in de PPS

### 5.2.2 Inhoudelijke Complexiteit

De eerste contextuele factor waarvan verwacht wordt dat het van invloed is op het organisatorisch arrangement is de inhoudelijke complexiteit. In §4.2 is vastgesteld dat inhoudelijke complexiteit wordt bepaald door de *omvang* van het betreffende project en de *mate van functiemenging* in het programma. Vervolgens is de verwachting uitgesproken dat, naar mate de opgave complexer wordt, de intensiteit van de samenwerking afneemt. Met andere woorden, de samenwerking zal in het model van Mulford en Rogers meer opschuiven richting *Mutual Adjustment Strategy*.



Figuur 5b Concepten en contextuele factoren

### Omvang van het project

De omvang van een ruimtelijk project kan op verschillende manieren worden uitgedrukt, namelijk in het *aantal hectare* van het plangebied, in het *totale investeringsvolume* of aan de hand van de *geplande doorlooptijd* van het project. Hier is ervoor gekozen alle drie deze vormen te gebruiken om de omvang van een project te bepalen. De reden hiervan is gelegen in de uiteenlopende aard van de geselecteerde projecten. Immers, een sleutelproject, zoals Arnhem Centraal, beslaat over het algemeen een kleiner gebied dan een VINEX-locatie, zoals Vathorst, maar vanwege andere factoren in een dergelijk project is de doorlooptijd en het investeringsvolume van een sleutelproject hoog. Om dergelijke uiteenlopende projecten toch te kunnen vergelijken wordt dus gebruik gemaakt van alle drie de maatstaven. Om de tien cases uiteindelijk onderling te kunnen vergelijken, is van elk project het aantal hectare plangebied, de geplande doorlooptijd en het totale geïnvesteerde volume in kaart gebracht. Vervolgens is voor elke indicator het gemiddelde berekend. Het resultaat van deze berekening is weergegeven in tabel 5b en 5c.

Indicator	Gemiddelde
Aantal hectare grond	173
Geplande doorlooptijd in jaren	12
Totale investeringsvolume in miljoen euro's	283

Tabel 5b: gemiddelde waarden van de omvangindicatoren voor de in de studie onderzochte projecten.

Op basis hiervan worden projecten als volgt ingeschaald:

	Klein	Gemiddeld	Groot
Aantal hectare	Tot 99	100 - 249	250 en groter
Geplande doorlooptijd	0-7	8-14	15-25
Totale investeringsvolume	0-149	150-349	350 en hoger

Tabel 5c: Operationalisering van de omvang van een project

Wanneer een project hoog scoort op alle drie de indicatoren is er sprake van een grote omvang. Scoort een project op alle drie de indicatoren laag, dan is er sprake van een kleine omvang. Een wisselende score is een indicator voor een project van gemiddelde omvang.

#### *Mate van functiemenging*

De tweede indicator die de complexiteit van de opgave bepaald is de *mate van functiemenging*. De mate van functiemenging is het aantal functies dat gerealiseerd wordt in een plangebied. De achterliggende gedachte hiervan is dat naar mate er meer functies gerealiseerd worden in een programma, er meer verschillende specialismen nodig zijn. Dit maakt hechte samenwerking moeilijker.

In het rapport 'Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten' (Ernst & Young, 2000) worden 6 mogelijke functies onderscheiden, namelijk *woningbouw*, *kantoren*, *bedrijven*, *Infrastructuur/OV*, *voorzieningen*, zoals zorg, onderwijs en culturele voorzieningen en *commerciële voorzieningen*, zoals winkels en horeca. Naarmate er meer van deze functies in een plangebied worden gerealiseerd, is er sprake van een hogere mate van functiemenging en daarmee een hogere mate van complexiteit.

Aantal functies	Mate van functiemenging
1 of 2 functies	Lage mate van functiemenging (1)
3 en 4 functies	Hoge mate van functiemenging (2)
5 en 6 functies	Hoge mate van functiemenging (3)

Tabel 5d: Operationalisering mate van functiemenging

Tegelijkertijd wordt aan de functies een bepaald 'gewicht' toegekend. Dat wil zeggen, er wordt niet alleen gekeken naar het aantal functies, maar ook de verhouding tussen de functies wordt meegenomen in de beoordeling. De overige functies zijn in sommige gevallen puur ondersteunend aan de woningbouw. De verhouding tussen de verschillende functies wordt daarom wel meegewogen. De geselecteerde projecten worden vervolgens onderling vergeleken op de verhouding tussen de functies. Zo kan het dus zijn dat in een bepaald project wel vier functies worden gerealiseerd, maar dat drie van de vier functies uitsluitend bedoeld zijn ter ondersteuning van de hoofdfunctie. In dat geval is er toch sprake van een lage mate van functiemenging.

Case	Wonen	Kantoor	Bedrijven	Infra en OV	Voorzieningen	Commerciële voorzieningen	Totaal aantal functies	Mate van functie- menging
x	75%			5%	15%	5%	4	1

Tabel 5e: Voorbeeld operationalisering van de mate van functiemenging

### 5.2.3 Mate van wederzijdse afhankelijkheid

In §3.3 is het begrip (wederzijdse) afhankelijkheid gedefinieerd als contextuele factor. Vervolgens is de verwachting uitgesproken, dat naar mate er sprake is van meer (wederzijdse) afhankelijkheid de intensiteit van de samenwerking toe zal nemen. Om deze veronderstelling te kunnen onderzoeken moeten we in staat zijn om afhankelijkheid te meten. De vraag die daarvoor beantwoord dient te worden is, *wanneer is er sprake van veel of weinig afhankelijkheid?*

Om te bepalen in welke mate de verschillende partijen bij gebiedsontwikkeling van elkaar afhankelijk zijn, wordt gebruik gemaakt van een model van Scharpf. (1978). Scharpf stelt dat de mate van afhankelijkheid wordt bepaald door twee aspecten:

- Het belang dat een actor hecht aan een middel dat in handen is van anderen en;
- de mogelijkheden om ofwel het middel ofwel de actor die het middel in handen heeft te vervangen (Koppenjan/Klijn, 2003: 47).

Wanneer een actor een middel bezit dat in de ogen van de andere actoren cruciaal is voor de ontwikkeling van een gebied dan is er sprake van afhankelijkheid. Wanneer er geen andere actor is die hetzelfde middel kan bieden, zijn zowel de actor als het middel onvervangbaar. Er is dan sprake van een hoge mate van afhankelijkheid. Deze redentatie is schematisch weergegeven in tabel 5f.

	Minder belangrijk	Zeër belangrijk
Nauwelijks vervangbaar	Beperkte afhankelijkheid	Hoge mate van afhankelijkheid
Makkelijk vervangbaar	Weinig afhankelijkheid	Matige afhankelijkheid

Tabel 5f: Bepaling van afhankelijkheid. Bron: Scharpf et al., 1976 in Koppejan/Klijn 2003: 47

In §4.3 is afhankelijkheid bij PPS aan de orde geweest. Hierin zijn vier middelen genoemd die van invloed zijn op afhankelijkheid tussen partijen bij gebiedsontwikkeling, namelijk publieke bevoegdheden, grondposities, financiële middelen en kennis/ervaring van andere partijen. Wil men een gebied ontwikkelen dan zijn deze middelen vrijwel altijd noodzakelijk en moeilijk te vervangen.

#### *Publieke bevoegdheden*

In alle gevallen zijn private partijen in meer of mindere mate afhankelijk van de betrokken publieke actor(en). Immers, ten aanzien van de publieke bevoegdheden geldt dat ze niet zijn te vervangen en er is slechts één partij die hierover beschikt. Volgens Scharpf hebben we dan te maken met een hoge mate van afhankelijkheid. In het geval van gebiedsontwikkeling liggen de meeste van de benodigde bevoegdheden bij de gemeente. In sommige gevallen is ook het rijk, de provincie of de regio betrokken bij de ontwikkeling van een project, maar dat is vrijwel altijd uitsluitend via het opstellen van randvoorwaarden en/of het verstrekken van subsidies. Hogere overheden participeren nooit in de samenwerking. In alle gevallen geldt dus dat private partijen afhankelijk zijn van de betrokken publieke actor(en). De mate waarin de publieke actor gebruik maakt van haar publieke bevoegdheden kan wel per project verschillen, maar in dat geval hebben we te maken met strategische overwegingen en niet met afhankelijkheid als contextuele factor. Om die reden laat ik hier de publieke bevoegdheden verder buiten beschouwing.

De mate van afhankelijkheid wordt dus bepaald door de spreiding van grond, financiële middelen en kennis/ervaring over de betrokken partijen en de mate waarin deze actoren kunnen worden vervangen. Wanneer deze middelen verdeeld zijn over meerdere actoren is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Wanneer actoren niet vervangbaar zijn (+) is er sprake van afhankelijkheid. Wanneer actoren wel vervangbaar zijn (-) is er minder afhankelijkheid.

Middeel	Gemeente	Actor 1	Actor 2	Actor 3	Mate van afhankelijkheid
Grond					
Kennis/ervaring					
Financiële middelen					
Afhankelijkheid					

Tabel 5g: Operationalisering van afhankelijkheid

Het oordeel over de mate van vervangbaarheid is gebaseerd op een waarde oordeel van de geïnterviewde. Eenvoudig gezegd, hoe meer +-jes in de onderstaande tabel, hoe hoger de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid. Zijn alle middelen in handen van een actor, dan is er sprake van eenzijdige afhankelijkheidsrelatie.

#### 5.2.4 Institutionele Onzekerheid

Institutionele onzekerheid is een breed begrip dat in §3.4 is teruggebracht naar het begrip fragmentatie van besluitvorming. Ruimtelijke vraagstukken hebben meestal gevolgen voor een groot aantal, uiteenlopende actoren. Actoren kunnen individuen zijn, maar ook (maatschappelijke) groepen en organisaties vanuit zowel het publieke als het private domein. (Koppenjan/Klijn, 2004: 46). In de praktijk is het niet zo is dat alle actoren uit een netwerk steeds bij alle besluiten betrokken zijn. Binnen een netwerk vormen zich weer subgroepen rond meer specifieke problemen. Een ruimtelijk proces is dus vaak niet alleen complex vanwege een groot aantal actoren (met verschillende institutionele achtergronden), maar ook omdat actoren vaak tegelijkertijd betrokken zijn in meer dan één arena (Koppenjan/Klijn 2003: 56). Een actor is meestal niet in alle arena's actief en weet dus niet wat zich in de andere arena's afspeelt. Dit maakt besluitvorming voor de actoren ondoorzichtig en brengt onzekerheid met zich mee.

De vraag die hiermee gemoeid is luidt: *welke en hoeveel partijen nemen besluiten die van invloed zijn op het project?* Worden alle besluiten binnen de projectorganisatie genomen of worden organisaties geconfronteerd met besluiten die elders vallen, zoals bijvoorbeeld vanuit het Rijk. Hiervoor geldt hetzelfde als voor inhoudelijke onzekerheid. Er is wel te tellen hoeveel partijen besluiten nemen, maar het soort partij en de aard van het besluit zijn in vele gevallen moeilijk met elkaar te vergelijken. Daarom is bepalend ten eerste:

- Hoeveel partijen nemen besluiten die van invloed zijn? (Het gaat hier om partijen die formeel geen deel uitmaken van de samenwerking, maar wel invloed (kunnen) uitoefenen op het project, zoals bewoners, milieuorganisaties, andere overheden et cetera.)
- Het oordeel van de geïnterviewde over de invloed van deze besluiten

### 5.3 Operationalisering Organisatorisch Arrangement

Om vorm te geven aan de intensiteit waarmee wordt samengewerkt is gebruik gemaakt van een model van Mulford en Rogers. In hoofdstuk 2, definitie van begrippen, is dit model toegelicht. Het is echter niet rechtstreeks toepasbaar op PPS. In deze paragraaf wordt aangegeven wat de betekenis van elk van de indicatoren is voor PPS.

### 5.3.1 Formalisering

Het begrip formalisering heeft betrekking op de mate van juridisering. De mate van juridisering zegt, in elk geval op papier, iets over de intensiteit van de samenwerking, namelijk in hoeverre partijen formeel aan elkaar gebonden zijn. Bij gebiedsontwikkeling zijn verschillende manieren mogelijk om samenwerking juridisch vorm te geven. De verschillende mogelijkheden worden als volgt gewaardeerd: van de minst vergaande vorm van formalisering is sprake wanneer de gemeente de centrale partij is en als centrale partij individuele contracten of convenanten afsluit met private partijen. Van de meest vergaande vorm van formalisering is sprake wanneer er een gezamenlijke organisatie wordt opgericht met een rechtspersoonlijkheid, waarin zowel de gemeente als één of meerdere private partijen participeren. Van een tussenvorm is sprake wanneer de deelnemende partijen wel een gezamenlijke projectorganisatie oprichten, maar deze organisatie is geen nieuwe rechtspersoon heeft.

### 5.3.2 Resources – delen van middelen en risico's

Het begrip resources verwijst naar de mate waarin middelen en risico's worden gedeeld tussen de deelnemende partners. Het delen van middelen kan zowel betrekking hebben op financiële middelen als op niet-financiële middelen, zoals kennis en informatie. In welke strategie de samenwerking past wordt bepaald door de mate waarin risico's en middelen worden gedeeld door de deelnemende partijen. Nemen alle partijen risicodragend deel aan de ontwikkeling van het betreffende gebied, dan valt de samenwerking, ten aanzien van de factor resources, in de Corporate Strategy. Worden zowel middelen als risico's strikt gescheiden gehouden, dan past de samenwerking beter in de Mutual Adjustment Strategy. Tussenvormen zijn mogelijk, wanneer ten aanzien van de daadwerkelijke ontwikkeling de risico's wel gescheiden worden gehouden, maar gezamenlijke investeringen worden gedaan in de communicatie met derden, de planontwikkeling en het uitwisselen van kennis en informatie.

### 5.3.3 Focus of power/Actors – Bevoegdheden uitvoerende organisatie

In het oorspronkelijke model van Mulford en Rogers worden 'Bevoegdheden' (Focus of Power) en 'Actoren' afzonderlijk behandeld. Deze twee dimensies liggen in de praktijk echter dusdanig in elkander verlengde dat ze hier als één dimensie worden behandeld. Het is immers bijna altijd zo dat wanneer een organisatie bestaat uit professionals deze vrijwel nooit over de uiteindelijke beslissingsbevoegdheid beschikt. Zodra bestuurders deelnemen in de organisatie worden de bevoegdheden van die organisatie vaak uitgebreid met de bevoegdheden van de bestuurder. Focus of power heeft te maken met de bevoegdheden die van de deelnemende partijen zijn overgedragen naar het samenwerkingsverband. In welke mate beschikt de projectorganisaties over de vrijheid om zelfstandig beslissingen te nemen. In de praktijk is deze factor nauw verbonden met de personen die deelnemen in het samenwerkingsverband. Vandaar dat ze hier worden opgevat als zijnde één factor. Bestaat de projectorganisatie geheel uit professionals, zoals stedenbouwkundigen, juristen en financieel deskundigen, die voorbereidend werk verrichten, terwijl de besluiten genomen worden door bestuurders die niet direct zijn opgenomen in de projectorganisatie, dan past het samenwerkingsverband in dit opzicht meer in de Mutual Adjustment Strategy. Wanneer bestuurders, zoals directeuren of wethouders zelf deelnemen in de projectorganisatie betekent dit over het algemeen dat de projectorganisatie zelf in staat wordt gesteld om besluiten te nemen. In dat geval is er sprake van een samenwerkingsverband dat in dit opzicht past binnen de Corporate Strategy.

### 5.3.4 Focus of Control

De factor focus of Control ligt in het verlengde van de factor Focus of Power. Beide factoren hebben betrekking op besluitvorming. Er is echter een wezenlijk verschil tussen beiden. Focus of power heeft, zoals hierboven aangegeven, betrekking op de plaats of het niveau waarop besluitvorming plaatsvindt. Focus of Control gaat niet over de vraag waar bevoegdheid tot besluitvorming is neergelegd, maar op welke manier besluitvorming tot stand komt. De vraag die hier beantwoord

moet worden is: *hoe ziet de besluitvormingsprocedure eruit?* Is er één sterke coördinator, meestal de gemeente, die besluiten neemt waarop partijen slechts formeel inspraak hebben of heeft elke deelnemende partij een gelijke stem en komt besluitvorming tot stand op basis van consensus? In het eerste geval is er sprake van samenwerking volgens de Mutual Adjustment Strategy en in het tweede geval is er sprake van een Corporate Strategy. Een tussenvorm wordt gevormd wanneer (private) partijen formeel gezien wel een adviesfunctie hebben in het proces, maar waarbij de gemeente uiteindelijk wel eenzijdig besluiten vaststelt.

#### 5.3.5 Goals – samenwerking in de planvorming

Als laatste strategiebepalende factor is het begrip Goals. Dit begrip betekent zoveel als het gezamenlijk nastreven van doelen. Het samenkomen van doelen bij PPS vindt met name plaats in de planvormingfase. In sommige gevallen zien we dat private partijen alleen geïnteresseerd zijn in het realiseren van bouwvolume met een bepaald winstpercentage. Ze zijn in aanleg niet geïnteresseerd in het plan als geheel en hebben geen rol in de planontwikkeling. De gemeente ontwikkelt een plan waarop zij alleen via de formele weg inspraak hebben. Het kan echter ook zo zijn dat private partijen een volledig plan ontwikkelen waar de gemeente vervolgens op reageert.

Een stap verder gaat het, wanneer private partijen een adviesrol krijgen in de planontwikkeling. In dit geval blijft het de gemeente die uiteindelijk besluit, maar de inbreng van private partijen wordt door de gemeente gewenst en uitermate serieus genomen. Nog een stap verder gaat het wanneer de planvorming in een projectorganisatie plaatsvindt, waarin zowel gemeente als private partijen zijn vertegenwoordigd.

## 6 Inleiding Empirisch Deel

In de inleiding van deze scriptie is de volgende vraag gesteld:

Op welke manier beïnvloeden contextuele factoren het organisatorisch arrangement van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling?

Om antwoord te kunnen geven op deze vraag zijn in deel 1 - Theoretisch Kader - aan de hand van twee theorieën vier contextuele factoren geselecteerd die van invloed kunnen zijn op het organisatorisch arrangement, namelijk inhoudelijke complexiteit (1), organisatorische complexiteit (2), de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid (3) en de mate van (institutionele) onzekerheid (4). Vervolgens zijn op basis van de contingency theory een aantal verwachtingen uitgesproken (hypothesen) over de invloed van deze contextuele factoren op het organisatorisch arrangement. Dit heeft geleid tot de volgende drie hypothesen:

Hypothese 1: Naarmate de complexiteit, zowel inhoudelijk als organisatorisch toeneemt, zal de intensiteit van de samenwerking afnemen.

Hypothese 2: Naar mate de (wederzijdse) afhankelijkheid tussen deelnemende partijen toeneemt, zal de intensiteit van de samenwerking toenemen.

Hypothese 3: Naarmate de onzekerheid in een project toeneemt zal de intensiteit van de samenwerking afnemen.

In § 5.2 en 5.3 zijn zowel de genoemde contextuele factoren als het organisatorisch arrangement meetbaar gemaakt. In het empirisch deel van deze studie is het zaak de hierboven geformuleerde hypothesen te toetsen. De toetsing vindt plaats aan de hand van tien cases. Tabel 6 geeft een overzicht van deze tien geselecteerde projecten.

Uit tabel 6 blijkt dat niet alle projecten zich in de realisatiefase bevinden. De ontwikkeling van Centrum Amsterdam-Noord (CAN) en Het Havenkwartier bevinden zich nog in de planvormingfase. Hierdoor is het voor deze projecten soms niet mogelijk een compleet beeld te krijgen van alle contextuele factoren. De projecten zijn wel in een dusdanig vergevorderd stadium dat in grote lijnen uitspraken gedaan kunnen worden over de (toekomstige) samenwerking. Opgemerkt dient te worden dat in de meeste projecten de planvorming en de uitvoering niet helder te scheiden zijn. Ze lopen vrijwel altijd gedeeltelijk naast elkaar.

### *Opbouw Empirisch Deel*

In hoofdstuk 7 wordt begonnen met het in kaart brengen van contextuele factoren in de tien geselecteerde projecten. Daarnaast wordt dit hoofdstuk gebruikt om een meer algemeen beeld te schetsen van de projecten. Voor meer informatie over de individuele projecten wordt verwezen naar de casebeschrijvingen in de bijlage.



Gemeente	Naam project	Aard project	Fase
Amersfoort	Vathorst	Vinex-locatie	Uitvoering
Amsterdam	Centrum Amsterdam-Noord (CAN)	Stedelijke herstructurering	Planvorming
Arnhem	Arnhem Centraal	Sleutelproject	Uitvoering
Berkel en Rodenrijs	Westpolder/Bolwerk	Vinex-locatie	Uitvoering
Den Haag	Wateringse Veld	Vinex-locatie	Uitvoering
Deventer	Havenkwartier	Herstructurering bedrijventerrein	Planvorming
Haarlem	(O23) Haarlem	Gemengde uitleglocatie	Uitvoering
Hardenberg	Centrum	Stedelijke herstructurering	Planvorming/uitvoering
Lelystad	Waterwijk	Stedelijke herstructurering	Uitvoering
Rotterdam	Nesselande	Vinex-locatie	Uitvoering

Tabel 6: tien onderzochte projecten

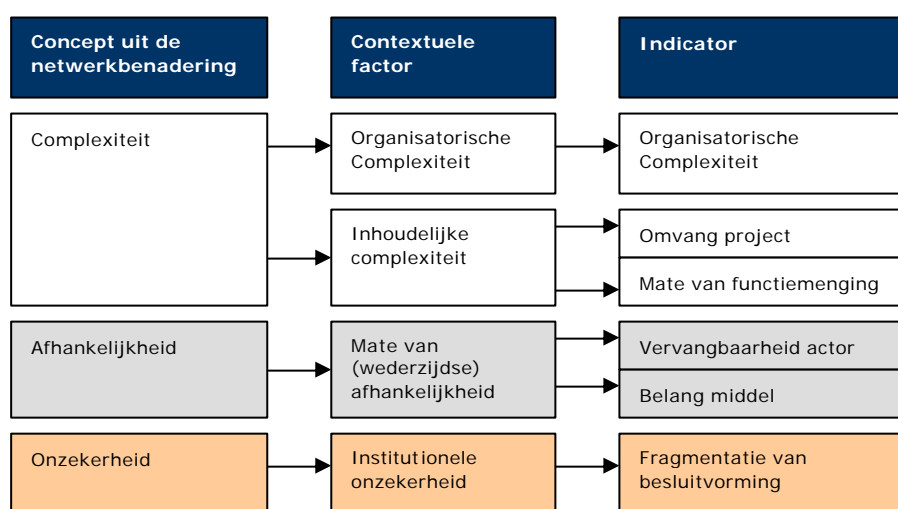
In hoofdstuk 8 komen de verschillende aangetroffen organisatorische arrangementen aan de orde en worden deze onderling met elkaar vergeleken aan de hand van het eerder besproken model van Mulford en Rogers (zie §2.4 en §5.3).

Vervolgens worden in hoofdstuk 9 de contextuele factoren van de projecten naast de aangetroffen organisatorische arrangementen gelegd en wordt geprobeerd te achterhalen in hoeverre de hierboven geformuleerde hypothesen op basis van deze projecten kloppen. In het laatste hoofdstuk, hoofdstuk 10, treft u de conclusie en reflectie op het theoretisch kader.

# Hoofdstuk 7 – Beoordeling Contextuele Factoren

## Inleiding

Voor elk van de cases is, aan hand van de in hoofdstuk 4 en 5 omschreven indicatoren, een beoordeling gemaakt van de aanwezigheid van de contextuele. In dit hoofdstuk wordt het resultaat van deze beoordeling besproken en worden de cases onderling vergeleken. In figuur 7a zijn nogmaals de vier contextuele factoren en de bijbehorende indicatoren genoemd, in de volgorde zoals ze ook in dit hoofdstuk zullen worden behandeld.



Figuur 7a Concepten en contextuele factoren

## 7.1 Organisatorische Complexiteit

Organisatorische Complexiteit wordt bepaald door het aantal deelnemers in de samenwerking. Om de projecten onderling te kunnen vergelijken is van elk van de projecten in kaart gebracht hoeveel partijen formeel onderdeel zijn van de samenwerking. Hierbij worden individuele organisaties geteld en niet de door private partijen gevormde consortiums. Het resultaat van deze telling is weergegeven in tabel 7a.

De meest opvallende casus, wat betreft organisatorische complexiteit, is VINEX-locatie Nesselande. Het aantal partijen dat hier een grondpositie had ingenomen was zeer groot (15 partijen). Een ander bijzonder project is Centrum Hardenberg. De daadwerkelijke samenwerking zoals die hier wordt bedoeld bestaat feitelijk maar uit twee partijen, namelijk de gemeente Hardenberg en AM. Echter, AM treedt hier op als coördinerend ontwikkelaar. Dat wil zeggen dat zij weer samenwerken met allerlei andere partijen, zoals ondernemers, kleinere ontwikkelaars etc.

In verschillende projecten zien we dat meerdere private partijen zich verenigen in een organisatie, zodat ze als één partij kunnen optreden richting de gemeente. In Westpolder/Bolwerk is dit ook nadrukkelijk door de gemeente afgedwongen. Eenzelfde constructie (maar dan met meer partijen) zien we in Vathorst, (023) Haarlem, Het Havenkwartier, Centrum Amsterdam-Noord (CAN). De minste partijen zien we Wateringse Veld (2) en Waterwijk (3).

Project	Aantal partijen	Score
Vathorst	7	3
Centrum Amsterdam Noord	4	2
Arnhem Centraal	3	2
Westpolder/Bolwerk	3	2
Wateringse Veld	2	1
Havenkwartier	5	3
(O23) Haarlem	4	2
Centrum Hardenberg	2	1
Waterwijk	3	2
Nesselande	15	3

Tabel 7a Organisatorische complexiteit

## 7.2 Inhoudelijke Complexiteit

In §5.2 is de complexiteit van de opgave praktisch vertaald naar de *omvang of schaal van het project* en de *mate van functiemenging* binnen één project. In deze paragraaf worden deze beide indicatoren voor de tien onderzochte cases in kaart gebracht, te beginnen met de omvang/schaal van het project.

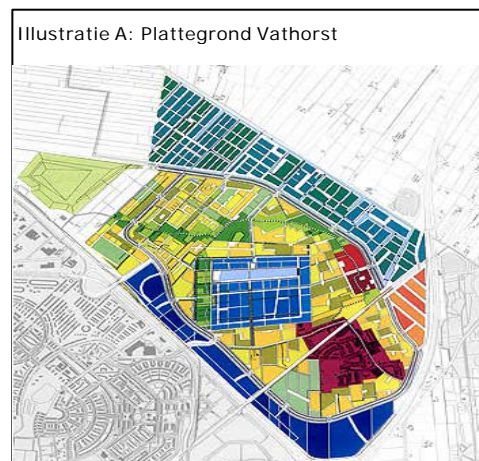
### 7.2.1 Omvang van het project

De omvang van het project wordt bepaald aan de hand van drie dimensies, namelijk het *aantal hectare plangebied*, de *geplande doorlooptijd* en het *totale investeringsvolume*. Van de tien projecten is steeds het gemiddelde berekend en op basis daarvan is een schaal gemaakt (Zie §5.2). Het resultaat hiervan is weergegeven in tabel 7b.

#### Grote projecten

Geen van de projecten scoort op alle drie de indicatoren hoog. Wel zijn er vier projecten die op twee van de drie indicatoren hoog scoren, namelijk de VINEX-locaties Vathorst en Nesselande, CAN en Arnhem Centraal. Wat betreft Nesselande dient echter opgemerkt te worden dat dit project ten aanzien van het aantal hectare plangebied nauwelijks in de bovenste categorie valt. Het is vooral het hoge investeringsvolume dat ervoor zorgt dat dit project tot de grootste projecten wordt gerekend. Dit hoge investeringsvolume, ook in verhouding met andere VINEX-locaties, heeft te maken met de hoge kosten van de grondexploitatie door de

gesteldheid van de bodem in het betreffende gebied. Het project CAN bevindt zich nog in de planvormingsfase. De exacte geplande doorlooptijd en het totale investeringsvolume zijn hierdoor nog niet bekend. Gezien het ambitieniveau van dit plan kan echter verwacht worden dat ook dit plan één van de grotere projecten is.



	Hectare plangebied	Geplande doorlooptijd	Totale investeringsvolume	Score
Vathorst	+ (500)	+/- (13)	+ (500)	3
CAN	+/- (100)	+	+	3
Arnhem Centraal	- (20)	+ (21)	+ (555)	2
Westpolder/Bolwerk	- (90)	+/- (10)	+/-	2
Wateringse Veld	+ (260)	+/- (12)	+ (450)	3
Havenkwartier	- (25)	+/- (10-15)	- (85)	1
(023) Haarlem	- (13)	- (6)	+/- (155)	1
Centrum Hardenberg	- (80)	+ (15-20)	- (87)	2
Waterwijk	-	- (5)	- (65)	1
Nesselande	+ (250)	+/- (12)	+ (1,5 mlrd)	3

Tabel 7b: Omvang van de tien onderzochte projecten

#### Projecten van gemiddelde omvang

Arnhem Centraal is een bijzonder project. Het scoort, net als Vathorst, Nesselande en CAN in twee van de categorieën hoog. Toch wordt het project gekwalificeerd als een project van gemiddelde omvang. Dit heeft te maken met het aantal hectare plangebied, dat niet in de middelste categorie valt, maar in de onderste. Wateringse Veld en Centrum Hardenberg zijn eveneens projecten van gemiddelde omvang. Opvallend aan deze projecten is dat ze in elke categorie anders scoren. Ook VINEX-locatie Westpolder/Bolwerk is een project van gemiddelde omvang, maar dit project scoort tweemaal gemiddeld en eenmaal laag en is daarmee toch aanzienlijk kleiner in omvang dan Wateringse Veld en Hardenberg.

#### Kleine projecten

(023) Haarlem, Waterwijk en Het Havenkwartier zijn de kleinste, in deze studie onderzochte projecten. Ook deze projecten zijn echter van geheel verschillende aard. Het Havenkwartier is een ontwikkeling waarbij oud haven- en industriegebied een nieuwe functie krijgt. Waterwijk betreft de herstructurering van een woonwijk in Lelystad, met hoofdzakelijk sociale woningbouw. Dit project is vooral gericht op de herstructurering van de bestaande woningen en het openbaar gebied. (023) Haarlem is een kleine uitleglocatie waar zowel woningbouw als kantoorontwikkeling plaatsvindt. Dit is het enige project dat in alle categorieën hetzelfde scoort, namelijk laag. Hiermee is (023) Haarlem het kleinste, in deze studie onderzochte project.

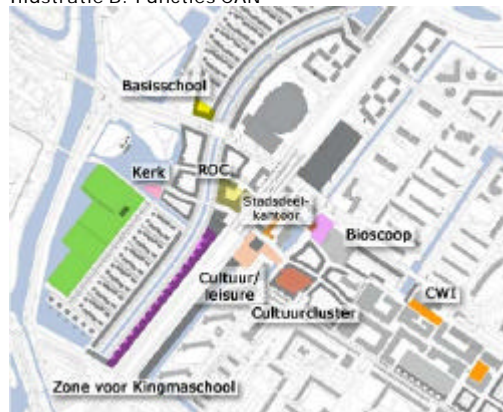
#### 7.2.2 Mate van functiemenging

In het theoretisch kader zijn een aantal verschillende functies benoemd waarvan de aanwezigheid en de verhouding tussen de functies de mate van functiemenging bepalen (zie ook §5.2).

#### Projecten met een hoge mate van functiemenging

Wanneer we kijken naar de projecten die in deze studie zijn opgenomen, dan zijn er drie projecten met een hoge mate van functiemenging, namelijk CAN, dat alle functies herbergt, Arnhem Centraal en Centrumplan Hardenberg. Deze projecten worden alle drie ontwikkeld in bestaand stedelijk gebied en krijgen bovendien een bovenwijkse functie, dat wil zeggen de functies die worden gerealiseerd zijn niet

Illustratie B: Functies CAN



alleen bedoeld voor direct omwonenden, maar ook voor personen uit het omliggende gebied of zelfs uit het hele land. Arnhem Centraal is hierin een bijzonder project vanwege de grote infrastructurele component in het project. Er is een belangrijk verschil tussen de hierboven genoemde projecten en de meeste VINEX-locaties. Op sommige VINEX-locaties wordt een redelijk aantal functies gerealiseerd (Vathorst, Nesselande), maar de omvang hiervan valt meestal in het niet in verhouding tot het percentage woningbouw. Bovendien zijn deze functies vooral bedoeld als voorzieningen voor bewoners uit de betreffende wijk en niet voor omliggende gebieden. Voorbeelden van een dergelijke vormen van functiemenging zijn Wateringse Veld en Westpolder/Bolwerk. Deze twee projecten kennen dan ook allebei een lage mate van functiemenging.

Vathorst heeft, door de omvang van het project, nog een redelijke mate van functiemenging.

Vathorst is, zoals gezegd een compleet nieuw stadsdeel met alle daarbij behorende voorzieningen.

Bovendien wordt aan de rand van Vathorst nog een bedrijventerrein ontwikkeld. Voor deze ontwikkeling is echter een aparte PPS opgericht en dit valt niet onder het hier onderzochte deel van het project. Nesselande heeft wel een bovenwijkse functie, met name op het gebied van recreatieve voorzieningen. En ook in Nesselande wordt een bedrijventerrein ontwikkeld.

Projecten met een lage mate van functiemenging zijn dezelfde projecten die in omvang ook al klein waren, namelijk (023) Haarlem en Waterwijk. De opgave in Waterwijk gaat hoofdzakelijk over herstructurering van woningen en het openbaar gebied.

	Wonen	Kantoren	Bedrijven	OV en infra	Voorzieningen	Comm. voorz.	Aantal functies	Mate van functiemenging
Vathorst	10827	100000 (niet meegenomen in PPS)	45 ha bruto/30 ha uitgeefbaar (niet meegenomen in PPS)	Integraal	366400	20000	3	2
CAN	3300	8000	81500	Apart door gemeente ter hand genomen	45000	67000	5	3
Arnhem Centraal	100-150	80000	-	NS	-	10900	3	3
Westpolder/ Bolwerk	2800	-	-	Apart door gemeente aanbesteed	22400	-	2	1
Wateringse Veld	8000 (108,9 ha)	-	-	12,2 ha	31950	8250	3	1/2
Haven- kwartier	1000- 1500 70%	70.000m2 niet- woningbouw w 15%	-	Integraal	-	15%	3	2
(023) Haarlem	575	40000	-	-	-	-	2	1
Centrum Hardenberg	971	9300	-	-	22081	16592	4	3
Waterwijk	1032	-	-	-	-	+	2	1
Nesselande	5000 (64%)		23,4 ha (9,3 %)	13,6 ha (5,4%)	60700	11200	3	2

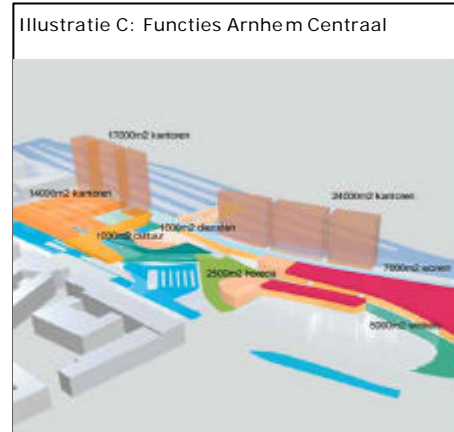
Tabel 7c: Mate van functiemenging in de projecten

### 7.2.3 Samenvatting en Conclusie Complexiteit

In deze paragraaf zijn de tien onderzochte projecten vergeleken op inhoudelijke en organisatorische complexiteit. De minst complexe projecten zijn Waterwijk en (023) Haarlem. Deze projecten scoren laag op zowel inhoudelijke als organisatorische complexiteit. Een ander relatief eenvoudig project is de VINEX-locatie Westpolder/Bolwerk.

Projecten van gemiddelde complexiteit zijn Wateringse Veld, Het Havenkwartier en Centrumplan Hardenberg. Zowel Centrumplan Hardenberg als Het Havenkwartier zijn relatief kleine projecten met een hoge mate van functiemenging. Voor Wateringse Veld geldt eigenlijk het omgekeerde: het project is groot in omvang, maar de functiemenging is betrekkelijk laag. Verder is het aantal betrokken partijen in de samenwerking laag.

De projecten met de hoogste mate van complexiteit zijn Vathorst, CAN en daarna Nesselande en Arnhem Centraal. In de binnenstedelijke projecten is het vooral de lange doorlooptijd en de hoge mate van functiemenging die ervoor zorgen dat projecten hoog scoren op complexiteit. Bij de VINEX-locaties Vathorst en Nesselande speelt vooral de omvang van het plangebied een belangrijke rol. Deze conclusie wordt samengevat in tabel 7d



Tabel 7d: Beoordeling Complexiteit

	Omvang	Mate van functiemenging	Inhoudelijke complexiteit	Organisatorische complexiteit	Totaal
Amersfoort Vathorst	3	2	3	3	3
CAN	3	3	3	2	3
Arnhem Centraal	2	3	3	2	3
Westpolder/Bolwerk	2	1	1	2	1
Wateringse Veld	2	2	2	1	2
Deventer Havenkwartier	2	2	2	3	2
(023) Haarlem	1	1	1	2	1
Hardenberg Centrum	2	3	2	1	2
Waterwijk	1	1	1	2	1
Nesselande	3	2	3	3	3

In het theoretisch kader is op basis van de contingency theory verondersteld dat de complexiteit toeneemt, de samenwerking minder intensief zal zijn. Als we complexiteit van de opgave meten volgt dat CAN, Vathorst, Arnhem Centraal en Nesselande de meest complexe projecten zijn. Van deze projecten kunnen we dus verwachten dat er een minder intensieve samenwerking zal zijn. Hier staan tegenover de projecten (023) Haarlem, Waterwijk en Westpolder/Bolwerk. Wanneer we uitsluitend kijken naar de complexiteit in deze projecten, kunnen we hier dus een hechte samenwerking verwachten. Tenslotte de projecten met een gemiddelde mate van complexiteit, Wateringse Veld en het Havenkwartier. Op basis van de hier gemeten complexiteit zouden we hier een samenwerking aan moeten treffen die het meest overeenkomt met de *Alliance Strategy*.

## 7.3 Mate van wederzijdse afhankelijkheid

In het theoretisch kader (§4.2) is uiteengezet dat partijen bij gebiedsontwikkeling in verschillende opzichten van elkaar afhankelijk zijn, namelijk ten aanzien van *grondposities*, *financiële middelen* en de *kennis/ervaring* van de andere partij. Aan de hand van deze drie indicatoren zullen we in deze paragraaf de mate van afhankelijkheid in de projecten weergeven.

### 7.3.1 Grondposities

Zoals al gesteld in §4.3 is de gemeente niet altijd vrij in haar keuze of en met wie zij een samenwerkingsverband aangaat. Deze keuze is met name beperkt wanneer private partijen strategische grondposities hebben ingenomen. Dit verschijnsel zien we het sterkst terug op de onderzochte VINEX-locaties. VINEX-wijken zijn door het Rijk in de Vierde Nota Ruimte Extra aangewezen als uitleglocaties voor woningbouw. Bovendien achtte het rijk het wenselijk dat private partijen bij de ontwikkeling van deze wijken een grotere rol zouden krijgen dan traditioneel gezien het geval is. Op veel VINEX-locaties had dit tot gevolg dat door private partijen op strategisch posities grond werd aangekocht, om zo zeker te zijn van bouwvolume en waar mogelijk inspraak op de planvorming af te dwingen. Dit geldt ook voor de vier VINEX-locaties die in deze studie zijn opgenomen. De manier waarop de grondposities tot stand komen verschilt echter onderling.

#### *Grondposities Westpolder/Bolwerk en Nesselande*

De gemeente Berkel en Rodenrijs (Westpolder/Bolwerk) had nauwelijks invloed op *welke* private partijen grondposities innamen. Nadat een bestuurlijk standpunt was ingenomen over doelgroepen, kwaliteiten en de relatie tussen publieke en private partijen werd het voorkeursrecht gevestigd, maar op dat moment bezaten Amvest Vastgoed en Kavel Vastgoed B.V. samen al 50% van de grond in het plangebied. Hetzelfde gold in nog sterkere mate voor Nesselande, waar het grondbezit was versnipperd over maar liefst 15 partijen. Hier zaten bovendien partijen tussen die helemaal geen interesse hadden in de ontwikkeling van een woningbouwlocatie, zoals Boskalis die de grond wilde gebruiken voor zandwinning.

#### *Grondposities Wateringse Veld en Vathorst*

Ook in Vathorst en Wateringse Veld zijn door private partijen aanzienlijke grondposities ingenomen. Hier heeft de gemeente echter nog wel enige zeggenschap gehad in de keuze voor een private partij. Naar aanleiding van de ervaringen met de locatie 'Nieuwland' is er binnen de gemeente Amersfoort (Vathorst) een discussie gevoerd over hoe een gemeente dient te handelen in het geval private partijen grondposities innemen. Omdat gemeente zelf nog verwickeld was in deze discussie kon zij geen gronden aankopen op de locatie Vathorst. Toen via het streekplan bekend werd dat er op de locatie Vathorst gebouwd ging worden, heeft de gemeente daarom een aantal private partijen verzocht op *eigen naam en risico* gronden aan te kopen. Deze strategie schiep wel verplichtingen vanuit de gemeente richting de betreffende private partijen. Er waren uiteindelijk 6 partijen die een redelijk sterke grondpositie hadden. Een intentieovereenkomst met deze private partijen was het gevolg. Hierin werd besloten de locatie Vathorst verder gezamenlijk te ontwikkelen. Een vergelijkbaar proces zien we terug op de locatie Wateringse Veld. In dit geval was de gemeente financieel niet in staat om de risico's van grondverwerving zelf te dragen. Om de gemeente hierin te ondersteunen was een financieel draagkrachtige private partij nodig. Deze werd gevonden in Bouwfonds B.V. Bouwfonds bezat al een deel van de grond in Wateringse Veld. De gemeente heeft Bouwfonds vervolgens verzocht op te treden als stallingspartner om te voorkomen dat meer partijen grondposities in zouden nemen.

Op alle vier de VINEX-locaties was het dus zo dat private partijen grondposities hadden. In Vathorst en Wateringse Veld heeft de gemeente nog enige invloed gehad op *welke* private partijen grondposities verworven. In Vathorst kon de gemeente zelf geen grond aankopen, omdat ze nog in

een beleidsproces over grondposities was verwickeld en in Wateringse Veld was het zo dat Bouwfonds B.V. weliswaar al een belangrijke grondpositie had, maar dat zij die verder versterkt heeft door voor de gemeente als stallingspartner op te treden, waardoor de gemeente voorkomen heeft dat heel veel partijen grondposities in zouden nemen, zoals in Nesseland is gebeurd. Hoewel de afhankelijkheid ten aanzien van grondposities in Vathorst en Wateringse Veld dus eigenlijk een achterliggende reden heeft, leidt dit uiteindelijk evenwel tot een situatie waarin de gemeente niet meer rond de betreffende private partijen heen kan en dus afhankelijk is.

#### *Grondposities bij binnenstedelijke projecten*

De situatie ten aanzien van het grondbezit bij binnenstedelijke projecten is over het algemeen heel anders dan op uitleglocaties. Ten eerste gaat het niet alleen om grond, maar om reeds ontwikkeld gebied. Ten tweede is het bezit vaak in hogere mate versnipperd over verschillende eigenaren. Dit kunnen bewoners zijn, maar ook bedrijven, particuliere verhuurders etc. Bij uitleglocaties zien we dat private partijen met grondbezit vaak worden betrokken bij de ontwikkeling van het gebied. In bestaand stedelijk gebied kan het zo zijn dat noch de gemeente, noch de betrokken ontwikkelaar een grote grondpositie in het gebied heeft. Vaak zijn private partijen door de gemeente geselecteerd via een prijsvraag (CAN, Centrum Hardenberg, Havenkwartier). In deze gevallen zien we meestal dat de gemeente de grondverwerving op zich neemt. In een dergelijke situatie zijn de deelnemende partners dus niet direct onderling van elkaar afhankelijk ten aanzien van de grondposities, maar gezamenlijk zijn ze wel meer afhankelijk van derden.

#### 7.3.2 Financiële middelen

Een tweede factor die de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid bepaald is de financiële draagkracht van elk van de deelnemende partijen. Aan alle vormen van gebiedsontwikkeling zijn financiële risico's verbonden en meestal kan de gemeente deze risico's niet alleen dragen. Ten aanzien van afhankelijkheid in financieel opzicht dienen twee dingen opgemerkt te worden.

In de eerste plaats is het belangrijk om onderscheid te maken tussen wat de gemeente *kan* en wat de gemeente *wil*. Uit de casus Wateringse Veld wordt duidelijk dat de gemeente Den Haag zich niet *kon* veroorloven om grote financiële risico's te lopen. Dat maakt de gemeente sterk afhankelijk van een bepaalde marktpartij, omdat het om een vrij grote ontwikkeling gaat is de keuze uit het aantal marktpartijen ook nog eens beperkt (zie casusbeschrijving Wateringse Veld, bijlage).

Hier tegenover staat de relatief kleine ontwikkeling van (O23) Haarlem. De gemeente geeft aan dat ze deze ontwikkeling in principe zelfstandig ten uitvoer kan brengen. Ze is financieel draagkrachtig genoeg om een dergelijk risico te lopen, maar *kiest ervoor* dit te delen met marktpartijen. Het onderscheid tussen wat de gemeente kan en wat de gemeente wil is relevant, omdat in het ene geval sprake is van een contextuele factor en in het andere geval van een strategische keuze. In het laatste geval is er dus niet noodzakelijk sprake van afhankelijkheid.

Een tweede punt van aandacht is de vraag of de deelnemende partijen onderling van elkaar afhankelijk zijn of dat ze in financieel opzicht gezamenlijk afhankelijk zijn van derden. Gezamenlijk afhankelijk zijn van derden is vooral aan de orde wanneer de realisatie van een project in belangrijke mate afhankelijk is van subsidiestromen. Wanneer dit het geval is wordt niet gesproken over (wederzijdse) afhankelijkheid, maar over institutionele onzekerheid. Het besluit om wel of geen subsidie te verstrekken wordt immers genomen door een derde partij, niet deelnemend in de samenwerking.

In de meeste onderzochte projecten gaat het echter om een combinatie van de hierboven beschreven factoren. Dat wil zeggen, er is in financieel opzicht zowel sprake van wederzijdse afhankelijkheid als van afhankelijkheid van derden.





voor de ontwikkeling van het gebied. De gemeente Berkel en Rodenrijs is een relatief kleine gemeente voor de (totale) opgave die zij gekregen heeft. De gemeente Den Haag is weliswaar groot, maar had al een tijd lang geen grote ontwikkeling getrokken, bovendien was de gemeente, om financiële redenen, niet in staat om zelfstandig de grondexploitatie te trekken.

In Waterwijk speelt de afhankelijkheid zich hoofdzakelijk af tussen woningcorporatie Centrada en de gemeente Le IJstad.

Dit heeft te maken met de eigendomsverhoudingen in het gebied; alle woningen zijn in handen van Centrada. De gemeente wil het gebied graag herstructureren en is daarbij afhankelijk van de corporatie. Daar komt bij dat deze corporatie financieel gezien niet erg draagkrachtig is en de herstructurering dus niet alleen zou kunnen trekken. Voor deze vijf projecten geldt dus een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen de betrokken actoren. Op basis van de Contingency Theory kan daarom verwacht worden dat we hier een hechte samenwerking aantreffen.

Ook in Nesselande zijn er veel partijen met grondposities, maar het lijkt erop dat juist omdat er zoveel partijen met grondposities zijn de gemeente in een relatief gunstige positie wordt gemanoeuvreed. Daarnaast is afhankelijkheid op het gebied van kennis en ervaring beperkt. De gemeente Rotterdam beschikt naar eigen zeggen over een redelijk goed functionerend ontwikkelingsbedrijf en de gemeente is in staat de risico's van de grondexploitatie zelf te dragen. Een ander project waar de mate van afhankelijkheid als laag valt te bestempelen is (023) Haarlem. Zowel bij Nesselande als (023) Haarlem kan, vanwege de beperkte afhankelijkheid, verwacht worden dat er een samenwerkingsvorm wordt gekozen die lijkt op de Mutual Adjustment Strategy.

Een gemiddelde mate van afhankelijkheid treffen we aan in CAN, Het Havenkwartier en Centrum Hardenberg. De minder grote afhankelijkheid van CAN heeft vooral te maken met de sterke grondpositie van de gemeente. Voor Het Havenkwartier en Centrum Hardenberg geldt dat de gemeente inmiddels wel een redelijk sterke grondpositie heeft (verworven). De afhankelijkheid tussen de betrokken partijen is voor al gelegen in kennis/ervaring en financiële middelen. Wanneer uitsluitend wordt gekeken naar de mate van afhankelijkheid in deze projecten, dan zou een samenwerking in de Alliance Strategy kunnen worden verwacht.

## 7.5 Institutionele onzekerheid

Bij institutionele onzekerheid gaat het om de mate waarin de projectorganisatie te maken krijgt met besluitvorming die buiten de deelnemende partijen om is genomen. Figuur 7f laat zien hoe de cases in deze studie zijn beoordeeld op institutionele onzekerheid.

Institutionele onzekerheid	Rangorde
Vathorst	3
Centrum Amsterdam-Noord	3
Arnhem Centraal	3
Westpolder/Bolwerk	2
Wateringse Veld	2
Havenkwartier	3
(023) Haarlem	1
Centrum Hardenberg	2
Waterwijk	1
Nesselande	3

Tabel 7f Institutionele onzekerheid

De VINEX-locaties laten ten aanzien van institutionele onzekerheid een aantal overeenkomsten zien. Dit komt voor een deel voort uit het gegeven dat de VINEX-locaties in 1993 door het ministerie van VROM in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra zijn aangewezen als uitbreidingsgebieden aan de rand van steden. Dit betekent dat de centrale overheid bemoeienis heeft met de ontwikkeling van de VINEX-locaties.

#### *Hogere overheden*

Vanuit het Rijk heeft niet alleen het ministerie van VROM bemoeienis met de VINEX-wijken, maar ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat. De afstemming van beleid tussen de ministeries is gebrekkig gebleken. Vrijwel alle VINEX-wijken hebben hiervan hinder ondervonden, bijvoorbeeld bij het realiseren van ontsluitingen van wijken en openbaarvervoersverbindingen. In de praktijk blijken ruimtelijke ordening en verkeer en vervoer twee afzonderlijke werelden en hebben de ministeries tegengestelde belangen, wat tot verwarring en vertraging in de uitvoering kan leiden.

Een concreet voorbeeld van institutionele onzekerheid rondom infrastructuur is de ontwikkeling van Randstadrail. Randstadrail is lange tijd onzeker geweest, terwijl de ontwikkeling ervan van groot belang is voor de VINEX-locaties. Dit houdt mede verband met de begroting van Verkeer en Waterstaat en de prioriteitstelling van verschillende projecten. Onder andere in Vathorst heeft dit geleid tot extra kosten voor de ontwikkelingsorganisatie.

Een geheel ander project waar beide aspecten (bemoeienis van rijksoverheid en ruimtelijke ordening versus infrastructuur) ook heel duidelijk naar voren komen is Arnhem Centraal. Dit project kenmerkt zich specifiek door een hoge mate van institutionele onzekerheid. Daarnaast is de functiemenging van vastgoed en infrastructuur hier het sterkst aanwezig, wat ook betekent dat de botsing tussen deze twee werelden tot uitdrukking komt.

#### *Andere gemeenten*

In het theoretisch kader (§2.2) werd er al uiteengezet dat de ontwikkeling van VINEX-locaties soms samenwerking tussen gemeenten vereist, omdat ze op gedeeld grondgebied liggen of vanwege de gevolgen van de ontwikkeling voor omliggende gemeenten. Daarnaast is ook opgemerkt dat bij de aanleg van infrastructuur vaak verzet ontstaat in het omliggende gebied, omdat bewoners niet direct profiteren van de aanleg van infrastructuur, maar hier wel hinder van ondervinden. Een combinatie van deze zaken zien we terug bij de ontwikkeling van Nesselande. Een grote frustratie in het proces van de ontwikkeling van Nesselande waren bezwaarprocedures, met name waar het gaat om de aanleg van infrastructuur. De ontsluitingswegen voor Nesselande lopen voor een deel over het grondgebied van andere (deel)gemeenten en de verkeersstroom is in belangrijke mate in handen van Rijkswaterstaat. Verzet is gekomen van onder andere de Rotterdamse deelgemeente Zevenkamp, gemeente Nieuwerkerk aan de IJssel en Capelle aan de IJssel, waar een bestaande weg verbreed moest worden. Met de gemeente Nieuwerkerk is er een discussie over de aanleg van een viaduct over de rijksweg. Ingrijpen van de provincie is nodig om dit viaduct geplaatst te krijgen.

#### *Bezwaren van eigenaren en bewoners*

Op verschillende locaties is weerstand ontstaan tegen de ontwikkeling van de VINEX-locaties. Zowel Wateringse Veld als Westpolder/Bolwerk is een locatie die voorheen bestemd was voor (glas)tuinbouw. De tuinbouwers hebben in beide gevallen ook weerstand geleverd tegen de ontwikkeling van de VINEX-locaties.

In Wateringse Veld heeft dit ertoe geleid dat een gedeelte van het plan later is ontwikkeld dan gepland. Maar vrijwel gelijk met deze ontwikkeling kwam ook de Wet Voorkeursrecht Gemeente. Dit instrument is ingezet om uiteindelijk alle gronden te verwerven.

In Vathorst hebben bewoners uit Amersfoort zich verzet tegen de realisatie van de VINEX-locatie. Uiteindelijk hebben ze bewaar gemaakt tegen het bestemmingsplan van Vathorst, omdat autonomieit daarin niet goed geregeld zou zijn. De Raad van State heeft ze daarin gelijk gegeven.

Hierdoor heeft de planvorming stilgelegen. Door vertragingen in de planologische procedures liep de ontwikkeling van Vathorst achter op de planning. Dit was weer aanleiding voor NS-reizigers om de ontwikkeling van de halte ter discussie te stellen.

Ook in de cases Arnhem Centraal en het Havenkwartier is de institutionele onzekerheid aanzienlijk is. In Arnhem heeft dit voor een deel te maken met de lange doorlooptijd. Hierdoor vinden wisselingen van bestuur plaats, maar ook van het kabinet dat bemoeienis heeft met de sleutelprojecten. Hier komt nog bovenop dat het rijk niet alleen bemoeienis heeft op het project an sich, maar ook met de NS die in belangrijke mate betrokken is bij de sleutelprojecten.

Rondom het Havenkwartier is het weliswaar de lokale overheid die besluiten neemt, maar deze zijn van grote invloed op het project en uiteindelijk ook op de samenwerking. Het is de lokale overheid die besluit om projecten elders in de gemeente prioriteit te geven. CAN kent een complexe institutionele setting vanwege de betrokkenheid van de centrale stad en de deelgemeente. Verder complex te noemen vanwege het grote aantal betrokkenen, zoals bewoners, zittende eigenaren, bedrijven etc.

Twee projecten waar nauwelijks sprake is van institutionele onzekerheid zijn Waterwijk en (023) Haarlem. Dit zijn tevens de kleinste projecten in deze studie. Buiten de gemeente zijn er geen andere overheden betrokken bij de ontwikkeling.

Wanneer de projecten onderling worden vergeleken treffen we in Vathorst, Arnhem Centraal en Nesselande de hoogste mate van institutionele onzekerheid. Op basis van de in deze scriptie gebruikte theorie zou dit betekenen dat we in deze projecten een minder intensieve samenwerking verwachten. Daar tegenover staan Waterwijk en (023) Haarlem met een lage mate van institutionele onzekerheid. Deze projecten werden ook al gekenmerkt door een beperkte complexiteit. In deze projecten kunnen we dus een intensieve samenwerking verwachten.

Project	Institutionele onzekerheid
Vathorst	3
CAN	3
Arnhem Centraal	3
Westpolder/Bolwerk	2
Wateringse Veld	2
Havenkwartier	3
(023) Haarlem	1
Centrum Hardenberg	2
Waterwijk	1
Nesselande	3

Tabel 7g: Beoordeling institutionele onzekerheid

## 7.7 Samenvatting en Conclusie Hoofdstuk 7

De meest complexe projecten zijn CAN, Vathorst, Arnhem Centraal en Nesselande. Deze projecten scoren alle vier ook hoog op onzekerheid. Dit betekent dat in dit opzicht een minder intensieve samenwerking kan worden verwacht. Echter Vathorst en Arnhem Centraal worden ook gekenmerkt door een hoge mate van afhankelijkheid. In dat opzicht zou juist een zeer intensieve samenwerking kunnen worden verwacht. Projecten die op vrijwel alle factoren gemiddeld scoren zijn Wateringse Veld, Het Havenkwartier en Hardenberg Centrum. Hier zou in principe een samenwerking in Alliance Strategy kunnen worden verwacht.

Voor de projecten Waterwijk en Westpolder/Bolwerk geldt een hoge mate van afhankelijkheid en een beperkte mate van complexiteit en onzekerheid. In deze projecten wijzen dus alle factoren op een samenwerking in Mutual Adjustment Strategy. Net als Vathorst heeft ook (023) Haarlem te maken

met tegengestelde factoren. De lage mate van afhankelijkheid zou kunnen wijzen op een minder intensieve samenwerking. Tegelijkertijd is sprake van een beperkte mate van complexiteit en onzekerheid die doet vermoeden dat er juist een intensieve samenwerking zou moeten ontstaan.

Case	Inhoudelijke complexiteit	Organisatorische Complexiteit	Afhankelijkheid	Institutionele Onzekerheid
Vathorst Amersfoort	3	3	3	3
CAN	3	2	2	3
Arnhem Centraal	3	2	3	3
Westpolder/Bolwerk	1	2	3	2
Wateringse Veld	2	1	3	2
Havenkwartier	2	3	2	3
(023) Haarlem	1	2	1	1
Hardenberg Centrum	2	1	2	2
Waterwijk	1	2	3	1
Nesselande	3	3	2	3

Tabel 7g: Totaal score alle factoren

## Hoofdstuk 8 - Organisatorische Arrangementen

### Inleiding

In hoofdstuk 7 is geprobeerd een beeld te schetsen van de aanwezigheid van contextuele factoren in de onderzochte projecten. Het doel hiervan is uitspraken te kunnen doen over een relatie tussen de aanwezigheid van bepaalde contextuele factoren en het uiteindelijk gekozen organisatorisch arrangement in een project.

Nu de verhouding tussen de projecten met betrekking tot de contextuele factoren duidelijk is, is het zaak een beeld te krijgen van de verschillende organisatorische arrangementen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van het in hoofdstuk 2 beschreven, en in hoofdstuk 5 geoperationaliseerde, model van Mulford en Rogers.

#### *Opbouw hoofdstuk 8*

Dit hoofdstuk is opgebouwd aan de hand de vijf dimensies uit het model van Mulford en Rogers, te beginnen met de dimensie *Doelen*. Hoewel deze dimensie in het oorspronkelijke model als laatste wordt genoemd, wordt Doelen hier als eerste behandeld, omdat het hier gaat om de manier waarop partijen samenwerken gedurende de planvorming. Chronologisch gezien is de dimensie Doelen dus het eerst aan de orde.

De overige dimensies worden als volgt behandeld: formalisering (§8.2), middelen en risico's (§8.3), bevoegdheden en actoren (§8.4) en besluitvorming (§8.5). Aan het begin van elke paragraaf is in tabelvorm weergegeven hoe de projecten scoren op de betreffende dimensie. Vervolgens wordt uiteengezet waarom de projecten zo zijn ingeschaald. Aan het eind van dit hoofdstuk worden alle scores als het ware bij elkaar geteld en worden de projecten ingedeeld in één van de drie categorieën: Mutual Adjustment Strategy, Alliance Strategy of Corporate Strategy.

### 8.1 Doelen

Het begrip *Doelen* heeft betrekking op de manier van samenwerken in de planvormingfase. De vraag is in hoeverre de deelnemende partijen gezamenlijk tot een ontwerp gekomen zijn. Is het plan ontwikkeld door één partij, waarop de overige partijen slechts inspraak hebben of is het plan ontwikkeld op basis van gelijkwaardige zeggenschap en gedeelde rekening? In tabel 8a is weergegeven hoe de tien onderzochte projecten scoren op de dimensie Doelen.

	Mutual Adjustment Strategy	Alliance Strategy	Corporate Strategy
Vathorst			x
Centrum Amsterdam-Noord		x	
Arnhem Centraal		x	
Westpolder/Bolwerk			x
Wateringse Veld			x
Havenkwartier			x
(023) Haarlem			x
Centrum Hardenberg		x	
Waterwijk		x	
Nesselande		x	

Tabel 8a: Dimensie doelen in de tien projecten

### *Corporate Strategy*

In Vathorst, Wateringse Veld en (O23) Haarlem wordt de planvorming ter hand genomen door een zogenaamde grondexploitatie­maatschappij (GEM). Dit is een samenwerkingsverband in de vorm van een Commanditaire Vennootschap tussen de gemeente en één of meer private partijen waarin beide partijen voor 50 procent participeren. Zowel het vaststellen van de randvoorwaarden, het maken van het bestemmingsplan en het stedenbouwkundig ontwerp worden door gemeente en private partij op gelijkwaardige basis ontwikkeld. Dit betekent dat zowel de gemeente als de private partijen betalen voor, en zeggenschap hebben over, het plan (Kenniscentrum PPS, 2003).

Ook wanneer er in de planvormingfase geen organisatie met rechtspersoon is opgericht, kan het zo zijn dat publieke en private partijen zeggenschap en kosten voor de planvorming delen. In deze studie is dit voor twee projecten het geval, namelijk voor Westpolder/Bolwerk en Het Havenkwartier. In deze gevallen is er een projectorganisatie zonder rechtspersoon in het leven geroepen waarin de partijen participeren, zowel op bestuurlijk- als op projectniveau. In beide gevallen zijn de private partijen vanaf het begin betrokken geweest bij de planvorming. Binnen het geheel van afspraken in de intentieverklaring werd door de gezamenlijke publieke en private partijen een ruimtelijke visie op hoofdlijnen ontwikkeld. Daarna is door gemeente en private partijen een masterplan ontwikkeld. In Westpolder/Bolwerk zijn die private partijen betrokken bij de planvorming die ook een grondpositie hadden. In Het Havenkwartier zijn de private partijen betrokken geraakt door middel van een, door de gemeente uitgeschreven, prijsvraag.

### *Alliance Strategy*

De projecten die vallen in de categorie Alliance Strategy hebben gemeenschappelijk dat het plan in grote lijnen is ontwikkeld door één partij, maar dat de andere partijen hierin wel heel nadrukkelijk een adviesrol hebben. Eigenlijk geldt dit voor alle vijf overige projecten, zij het dat de adviesrol op verschillende manieren is vormgegeven.

Om als private partij mee te kunnen denken in de planvorming moet in Nesselande eerst een samenwerkingsovereenkomst worden gesloten met de gemeente. De gemeente koopt de grond van de private partijen en probeert daarnaast de kennis die bij de marktpartijen aanwezig is op het gebied van locatieontwikkeling in te zetten, zonder dat ze daarbij de regie uit handen geeft. De overige vier projecten die we hier aantreffen zijn projecten in bestaand stedelijk gebied. Voor CAN en Centrum Hardenberg geldt dat de betrokken private partijen niet de partij is met een grondpositie in het gebied. De private partijen zijn door middel van een prijsvraag van de gemeente geselecteerd om het plan mede te ontwikkelen, zoals dat ook in het Havenkwartier het geval was. In deze projecten zijn het de private partijen die de plannen op hoofdlijnen uitwerken en voorleggen aan de gemeente.

### *Conclusie Doelen*

Wanneer we terugkijken naar tabel 8a valt op dat vrijwel alle projecten hoog scoren op de dimensie Doelen. In het geval van de GEM's worden kosten en zeggenschap tussen partijen gedeeld. Dit geldt in de planvormingfase ook voor Westpolder/Bolwerk en het Havenkwartier.

Op de VINEX-locaties zijn het steeds de partijen met een grondpositie betrokken bij de planvorming. Voor de projecten in bestaand stedelijk gebied ligt dit anders. Private partijen zijn hier meestal betrokken door middel van een prijsvraag. Hoewel de private partijen zelf de plannen gedeeltelijk ontwikkelen drukt de gemeente hier de belangrijkste stempel op.

Opvallend is dat Nesselande als enige uitleglocatie lager scoort op de dimensie Doelen. We zullen in de rest van dit hoofdstuk zien dat Nesselande als uitleglocatie in veel opzichten een uitzondering vormt. Verder zal blijken dat voor een aantal projecten geldt dat de samenwerking zich vooral concentreert op de planvorming. In latere fasen is de samenwerking aanzienlijk minder hecht.

## 8.2 Formalisering

Formalisering heeft betrekking op de mate van juridisering van een samenwerking. Er is sprake van een hoge mate van juridisering wanneer partijen zich verenigen in een nieuwe organisatie met eigen rechtspersoon. Er is sprake van een lage mate van formalisering wanneer uitsluitend wordt samengewerkt in een overlegstructuur. In tabel 8b zijn de projecten gescoord op de mate van formalisering.

Formalisering	Mutual Adjustment Strategy	Alliance Strategy	Corporate Strategy
Vathorst			x
Centrum Amsterdam-Noord	X		
Arnhem Centraal	X		
Westpolder/Bolwerk		X	
Wateringse Veld			X
Havenkwartier	X		
(O23) Haarlem			X
Centrum Hardenberg		X	
Waterwijk	X		
Nesselande		X	

Tabel 8b: Mate van formalisering in de projecten

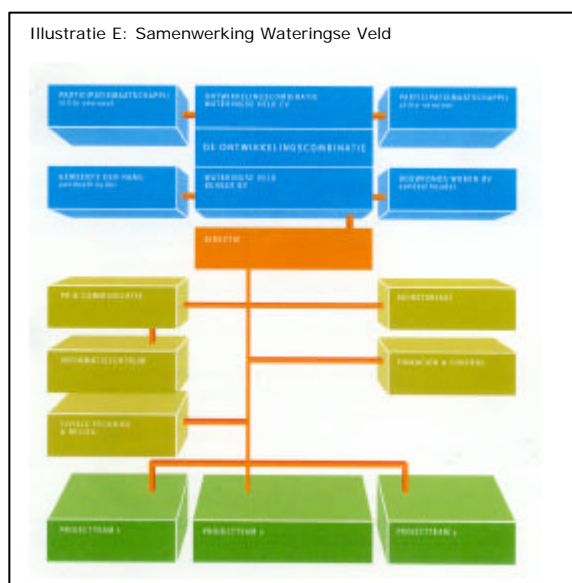
### Corporatie Strategy: Vathorst, Wateringse Veld, (O23) Haarlem

In drie van de tien onderzochte projecten is een nieuwe organisatie opgericht met een eigen rechtspersoon waarin zowel de private partijen als de gemeente in deelnemen. Dit zijn de projecten Vathorst, Wateringse Veld en (O23) Haarlem. Er wordt in deze gevallen een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM) opgericht voor het verwerven, bouw- en woonrijp maken en uitgeven van de grond binnen het plangebied. De GEM heeft dus het karakter van een publiek-privaat grondbedrijf op locatie of projectniveau (Kenniscentrum PPS, 2004). Deze vorm van samenwerken wordt ook wel een joint-venture genoemd.

Het joint-venture model komt meestal in beeld wanneer overheden een gebied willen ontwikkelen en in dat gebied sprake is van een aanzienlijke grondpositie van één of meer marktpartijen. Zowel in Vathorst als in Wateringse Veld was dit het geval. In Haarlem ligt die situatie anders, omdat de grond daar geheel in handen was van de gemeente. Deze heeft de grond ingebracht in de GEM. Voor deze drie projecten geldt dus dat ze in het licht van formalisering vallen binnen de Corporate Strategy.

### Alliance Strategy

De projecten in de Alliance Strategy hebben met elkaar gemeen dat publieke en private partijen beiden gedurende het gehele proces samenwerken in een projectorganisatie, zonder dat er een nieuwe juridische entiteit is opgericht. Dit geldt voor de projecten Westpolder/Bolwerk en Centrum Hardenberg, zij het op geheel verschillende wijze. In Westpolder/Bolwerk wordt de PPS bij de





planontwikkeling en realisering begeleid door fasegewijze contractvorming, waarin de door beide partijen (gemeente en een of meer marktpartijen) in een fase geaccordeerde ontwerpresultaten vertrekpunt vormen voor de samenwerking in de volgende fase(n). De samenwerking verloopt in beginsel in een bipolair proces binnen de door de gemeente per fase gestelde randvoorwaarden. In Hardenberg wordt op een andere manier samengewerkt, maar ook hiervoor geldt dat de samenwerking binnen de Alliance Strategy kan worden geplaatst. Voor Hardenberg geldt eigenlijk dat de samenwerkingsvorm zoals die bestond in de planvormingfase gecontinueerd wordt in de uitvoeringfase. AM-Wonen participeert zowel in de stuurgroep als in de project- en de werkgroepen. Ze treedt naar buiten toe namens de gemeente op als coördinerend ontwikkelaar en in een aantal gevallen is AM-wonen (gedelegeerd) opdrachtgever voor deelprojecten.

#### *Mutual Adjustment Strategy*

Resten er nog vier projecten die qua formalisering passen binnen de Mutual Adjustment Strategy, namelijk Waterwijk, Arnhem Centraal, CAN en Het Havenkwartier. Deze projecten hebben gemeenschappelijk dat er geen gezamenlijke organisatie is opgericht voor de gehele duur van het proces. De samenwerking is meer een overlegstructuur waarin de taken van elke partij wederzijds worden afgestemd of de samenwerking valt na de planvorming uiteen. Dit laatste is het geval voor Arnhem Centraal en Het Havenkwartier. Voor de meeste gevallen in deze categorie geldt dat het de gemeente is die een dominantie rol speelt.

Rondom Arnhem Centraal en CAN is het de gemeente die gronden alleen verwerft, bouwrijp maakt en weer uitgeeft aan de partij die de betreffende grond gaat ontwikkelen. In dit opzicht lijkt de samenwerking veel op de samenwerking in Nesselande. Het verschil is echter dat de partij die de grond ontwikkeld niet per definitie dezelfde is dan de partij van wie de grond is verworven. In dit opzicht is er dus geen sprake van een bouwclaimmodel, maar van klassieke gronduitgifte.

Voor Waterwijk geldt wel dat het dezelfde partijen zijn die gedurende de gehele proces samenwerken, maar op minder geformaliseerde wijze. De gemeente en de woningbouwcorporatie komen periodiek bijeen om de plannen door te spreken.

Voor het Havenkwartier is inmiddels duidelijk dat niet zal worden samengewerkt in het joint-venture model dat de partijen oorspronkelijk voor ogen hadden. In plaats daarvan zal de gemeente voorlopig zelfstandig de eerste havenarm ontwikkelen. Het overige deel van het plan wordt vooralsnog overgelaten aan de private partijen.

Voor CAN geldt dat de exacte afspraken rondom de realisatie nog niet rond zijn, maar het ligt in de lijn der verwachtingen dat wordt samengewerkt in een model dat vergelijkbaar is met Arnhem Centraal. Dit heeft in de eerste plaats te maken met het gegeven dat de gemeente de grond verwerft en vervolgens de grondexploitatie voert.

#### *Conclusie formalisering*

Wanneer we terugkijken naar de conclusie over de planvormingfase (§8.1) zijn er drie dingen die opvallen. In de eerste plaats is het opvallend dat vrijwel alle samenwerkingsvormen in de planvormingfase redelijk hoog scoren, maar dat dit niet geldt voor de scores op Formalisering. In de vorige paragraaf is al gewezen op de ontwikkelingen rondom het Havenkwartier en Arnhem Centraal. In beide projecten wordt gedurende de planvormingfase intensief samengewerkt. In de uitvoeringsfase blijkt het echter gemeente die (voor een deel van het project) het voortouw neemt.

In de tweede plaats zijn de uitleglocaties in hogere mate geformaliseerd zijn dan projecten in bestaand stedelijk gebied. In Vathorst, Wateringse Veld en (023) Haarlem wordt samengewerkt in een zogenaamd joint-venture model. Deze projecten zijn dan ook het meest geformaliseerd, gevolgd door de samenwerking rondom Westpolder/Bolwerk en Nesselande, ook uitleglocaties.

Voor de projecten in bestaand stedelijk gebied geldt dat er meer uiteenlopende samenwerkingsvormen worden aangetroffen. Hoewel er verschil is in de mate van formalisering zijn ze over het algemeen minder geformaliseerd dan de samenwerkingsvormen op de uitleglocaties.

Als laatste kan worden opgemerkt dat de private partijen die een rol spelen gedurende de planvorming vrijwel altijd de partijen zijn met wie de uiteindelijke samenwerking wordt aangegaan. Dit geldt niet alleen voor de joint-ventures, maar ook voor bijna alle andere projecten. Alleen Arnhem Centraal vormt hierop een uitzondering. Hier wordt de samenwerking tussen de gemeente Arnhem en ING Real Estate beëindigd en is door de gemeente een ander partner gezocht.

### 8.3 Middelen en risico's

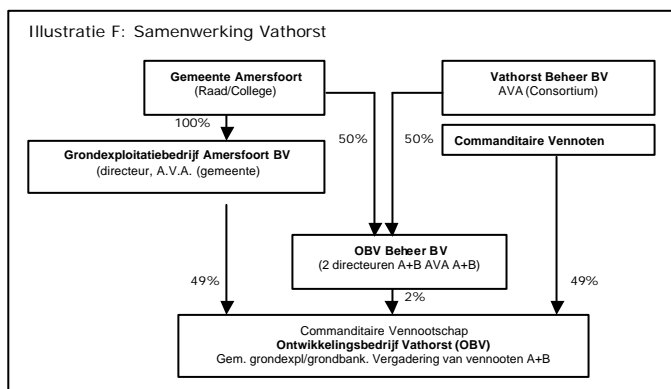
In hoofdstuk 2 is al gewezen op de discussie over wanneer er werkelijk sprake is van PPS. Eén van de discussiepunten gaat over de mate waarin publieke en private partijen risico's delen. Sommige definities (zie §2.2) gaan er vanuit dat er alleen sprake is van PPS wanneer publieke en private partijen risico's delen. In deze studie is een breder begrip van PPS gehanteerd. Wanneer we kijken naar tabel 8c wordt duidelijk waarom; in de meeste gevallen is namelijk geen sprake van het delen van risico's.

Middelen en risico's	Mutual Adjustment Strategy	Alliance Strategy	Corporate Strategy
Vathorst			X
Centrum Amsterdam-Noord	X		
Arnhem Centraal		x	
Westpolder/Bolwerk		x	
Wateringse Veld			X
Havenkwartier	X		
(023) Haarlem			X
Centrum Hardenberg			
Waterwijk	X		
Nesselande	X		

Tabel 8c: middelen en risico's

In de drie meest geformaliseerde samenwerkingsvormen, Vathorst, (023) Haarlem en Wateringse Veld, treffen we ook de meest vergaande vorm van het delen van risico's aan. De GEM zorgt voor het verwerven, bouw- en woonrijp maken en uitgeven van de grond binnen het plangebied. Binnen een dergelijke samenwerkingsvorm is het relatief eenvoudig om de winsten van het ene deelgebied te verevenen met de verliezen van het andere deelgebied en om winsten en verliezen te verdelen over de deelnemende partijen.

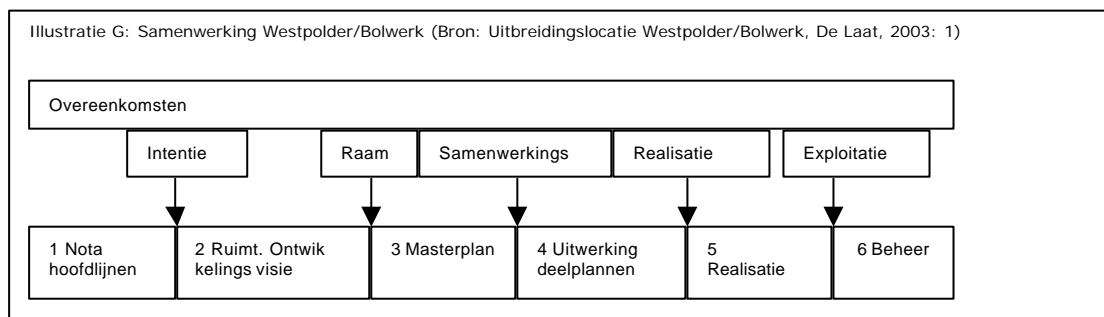
Het grondexploitatie-risico wordt gedragen door de GEM en wordt dus uiteindelijk gedeeld tussen de gemeente en de marktpartij(en) in de verhouding waarin deze partijen participeren in de GEM. Aangezien de betreffende gronden verworven c.q. ingebracht worden in de



rechtspersoon is het daadwerkelijke financiële risico voor de partijen en dus ook voor de gemeente, beperkt tot haar participatie in het vennootschappelijke vermogen. Het is aan de vennootschap om, binnen vooraf gestelde kaders en budgetten op verantwoorde wijze met ingebrachte kapitaal om te gaan. Als beherend vennoot treedt een BV op, die partijen speciaal daartoe oprichten en waarin zij in principe in dezelfde verhouding participeren als aandeelhouders, als dat zij als commanditaire vennoten kapitaal inbrengen in de CV.

Het is overigens ook mogelijk dat de gemeente risicodragend participeert in een gezamenlijke vennootschap voor de opstal- en exploitatie (Kenniscentrum PPS, 2004). Dit zien we bijvoorbeeld bij de kantorenontwikkeling in Vathorst. Hier betreft de PPS niet alleen de grondontwikkeling, maar ook de realisatie van de opstallen. De gemeente is daarmee risicodragend bij de realisatie van de kantoren vanuit het argument dat men meer invloed wil uitoefenen op de kwaliteit in relatie tot werkgelegenheid en andere ontwikkelingen binnen Amersfoort. Daarnaast wil de gemeente profiteren van de eventuele meeropbrengst bij de verkoop of verhuur. Voor het deel van Vathorst dat in deze studie is opgenomen geldt echter dat de samenwerkingsconstructie zich beperkt tot de gezamenlijke grondexploitatie.

In Westpolder/Bolwerk is een PPS opgericht in contractuele vorm. Dit betekent dat per fase afspraken worden gemaakt over welke partij welk risico neemt. De taken en daarmee ook de risico's worden per fase verdeeld tussen de partijen. In eerste instantie wilde de gemeente ook participeren in de grondexploitatie, maar de private partijen zagen hiervan niet de meerwaarde. Omdat niet deelnemen ook minder risico oplevert voor de gemeente is uiteindelijk voor deze vorm gekozen.



In Arnhem, Rotterdam en Amsterdam vallen de risico's meer met de fasen uiteen elkaar. In Nesseland wordt samengewerkt in een bouwclaimmodel. Zoals we zien brengt het bouwclaim model in feite met zich mee dat de gemeente met het grondrisico wordt geconfronteerd en de ontwikkelaar met de revenuen van de ontwikkeling. In het bouwclaimmodel van Nesseland draagt de gemeente het grondexploitatie risico en voert de regie over het proces van de gronduitgifte ondanks het feit dat zij in eerste aanleg niet alle gronden in het plangebied in eigendom had. Voor private partijen ontstaat op deze wijze een zekerheid dat zij zogenaamde "productierechten" verwerven als gevolg van hun grondposities in het gebied (Kenniscentrum PPS, 2004). Het risico van de grondexploitatie komt daarmee volledig voor rekening van de gemeenten en het risico van de realisering van de bouw is volledig voor risico van de private partijen. Er zijn geen planonderdelen waarin zowel de gemeente als de private partijen gezamenlijk investeren. Ook hier is dus sprake van strikte scheiding van risico's. Hoewel CAN zich nog in de planvormingfase bevindt zal hier een vergelijkbare situatie ontstaan, omdat de gemeente volledig de grondexploitatie voert en vervolgens bouwrijpe kavels uitgeeft aan private partijen. Ook voor Arnhem geldt dat de gemeente de gronduitgifte coördineert. Maar de gemeente neemt hier nog meer taken op zich. In sommige gevallen ontwikkelt de gemeente ook planonderdelen, zoals bij de parkeergarage, of is (gedelegeerd) opdrachtgever voor deelprojecten.

## 8.4 Bevoegdheden en actoren

In deze paragraaf worden twee dimensies uit het model van Mulford en Rogers samen behandeld, namelijk de dimensie *Bevoegdheden* en de dimensie *Actoren*. In §5.3 is uiteengezet waarom deze factoren gezamenlijk worden behandeld. De dimensie bevoegdheden heeft betrekking op de vraag in hoeverre de gezamenlijke projectorganisatie is uitgerust om zelfstandig tot besluitvorming te komen. De dimensie Actoren heeft betrekking op de personen in de projectorganisatie. Bestaat de organisatie hoofdzakelijk uit professionals, zoals bijvoorbeeld financiële experts, stedenbouwkundigen en juristen die de planvoorbereiding ter hand nemen, of maken bestuurders deel uit van de organisatie? In tabel 8d is weergegeven hoe de tien geselecteerde projecten in deze studie scoren op deze beiden onderdelen.

Bevoegdheden /actoren	Mutual Adjustment Strategy	Alliance Strategy	Corporate Strategy
Vathorst			x
Centrum Amsterdam-Noord	x		
Arnhem Centraal	x		
Westpolder/Bolwerk		x	
Wateringse Veld			x
Havenkwartier			
(023) Haarlem			x
Centrum Hardenberg		x	
Waterwijk	x		
Nesselande	x		

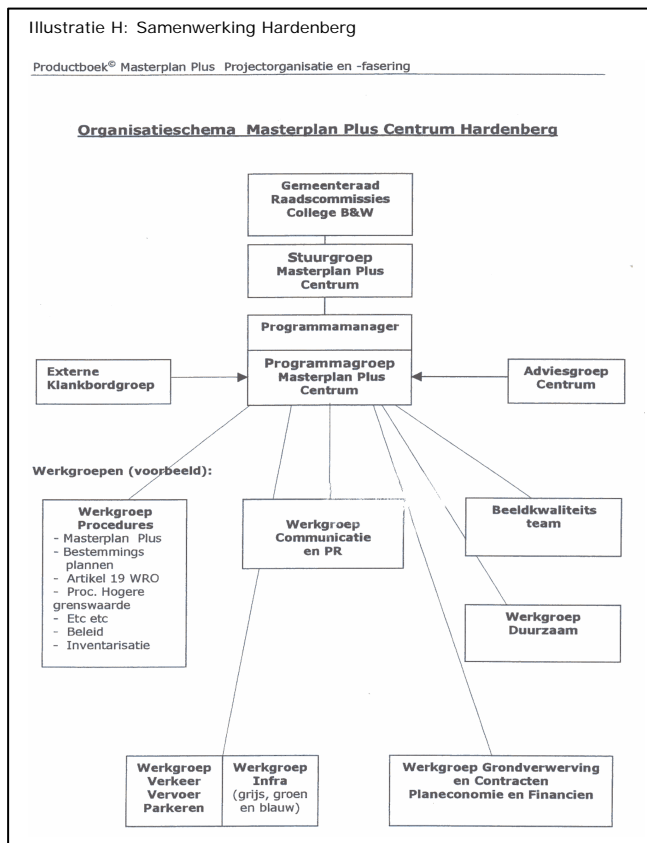
Tabel 8d: Rangorde van de projecten ten aanzien van bevoegdheden en actoren

### *Corporate Strategy*

De drie projecten die hier hoog scoren zijn opnieuw de drie joint-ventures. Dit heeft direct te maken met de formele structuur van de organisatie. Het besluitvormingstraject speelt zich grotendeels af binnen de rechtspersoon. Verplichte organen in een besloten vennootschap zijn de algemene vergadering van aandeelhouders en de directie. Daaraan kan een Raad van Commissarissen worden toegevoegd. De vergadering van aandeelhouders is het hoogste orgaan. Zij benoemt, schorst en ontslaat de directie en de leden van de raad van commissarissen en stelt de winst vast en de verdeling daarvan. De aandeelhouders hebben het belang van hun eigen organisatie (gemeente en ontwikkelaar) voor ogen. De directie heeft de leiding van de onderneming binnen de door de aandeelhouders gegeven kaders. Over het algemeen heeft de directie in een onderneming het initiatief. Zowel de gemeente als de private partijen zijn vertegenwoordigd in de directie en raad van commissarissen van de rechtspersoon. Het verrichten van rechtshandelingen in een joint-venture wordt mogelijk binnen een vooraf gegeven mandaat, zonder dat partijen steeds weer opnieuw besluiten hoeven te nemen. In de overeenkomst kan de zeggenschap van partijen in directie en raad van commissarissen worden geregeld. Er kan bijvoorbeeld worden bepaald dat verschillende besluiten van de directie vooraf de unanieme goedkeuring van de raad van commissarissen behoeven. Alle partijen hebben vertegenwoordigers in de raad van commissarissen en behouden zodoende grip en sturing op het proces. De grip en sturing die de gemeente op het proces heeft oefent zij, net als de ontwikkelaar, uit middels de vennootschapsrechtelijke organen als de directie, de raad van commissarissen en de aandeelhoudersvergadering, op basis van vooraf afgesproken uitgangspunten en randvoorwaarden. De sturing vindt dus plaats op afstand van de gebruikelijke gemeentelijke organen.

### Alliance Strategy

Het hoofddeelgebied Westpolder/Bolwerk kent een eigen stuurgroep bestaande uit twee wethouders, twee vertegenwoordigers van marktpartijen en de gemeentelijke projectleider. In Westpolder/Bolwerk wordt samengewerkt in een PPS in contractuele vorm. Dit brengt de noodzakelijk afstemming van de projectorganisatie op de lijnorganisatie is een directe vertaling van de ontwerpresultaten via de projectorganisatie naar de betrokken diensten/sectoren. Dit geeft een sterkere ambtelijke betrokkenheid dan in een joint-venture het geval is. Er dient steeds terugkoppeling plaats te vinden naar de betrokken beleidsverantwoordelijke diensten/sectoren, terwijl ook de coördinatie in besluitvorming een belangrijke opgave is. In een contractuele vorm hebben de private partijen en de gemeente een directere vorm van grip en sturing op het proces dan bij een PPS in de vorm van een rechtspersoon. De bevoegdheden van de uitvoerder zijn beperkt door het masterplan. De gemeente toetst tijdens het proces de ontwerpresultaten aan de voorwaarden binnen de projectorganisatie in een continu proces. Alleen op markante punten in het ontwikkelingsproces (bijvoorbeeld het goedkeuren van een ontwikkelings- of masterplan en de gronduitgifte) worden de ontwerpresultaten via de projectorganisatie ter besluitvorming binnen de geëigende gemeentelijke kanalen gebracht. Een ander project dat op deze dimensie valt binnen de corporatie strategy is Centrum Hardenberg (zie illustratie H).



Resten er nog vier projecten die vallen binnen de Mutual Adjustment Strategy, namelijk Arnhem Centraal, CAN, Waterwijk en Nesselande. Arnhem Centraal en CAN zijn in dit opzicht met elkaar te vergelijken dat de coördinerende organisatie rondom de projecten een volledig gemeentelijke organisatie is (zie ook formalisering). Deze projectbureaus hebben een coördinerende functie in de ontwikkelingen. Overigens kan worden opgemerkt dat deze projectbureaus wel op enige afstand functioneren van de gemeentelijke organisatie. Ze opereren in vergelijking met een gewone afdeling binnen de gemeentelijke organisatie relatief zelfstandig en zijn in alle gevallen uitgerust met een

behoorlijk mandaat. Echter er zijn feitelijk geen bevoegdheden overgedragen naar de projectorganisatie waarin ook private partijen deelnemen, dat wil zeggen, de private partijen nemen geen taken op zich die normaliter door de gemeente worden uitgevoerd.

## 8.5 Besluitvorming

De dimensie bevoegdheden handelt over waar besluitvorming tot stand komt. De dimensie besluitvorming zelf gaat over de manier waarop besluitvorming tot stand komt. Wanneer er formeel is vastgelegd dat partijen op basis van gelijkwaardige zeggenschap tot besluitvorming komen, dan is er sprake van Corporatie Strategy. Wanneer er één partij is die dominant is in de besluitvorming, dan is er sprake van Mutual Adjustment Strategy. In de meeste gevallen zal de dominante partij de gemeente zijn.

In grote lijnen geldt voor de dimensie besluitvorming hetzelfde als voor de dimensies Risico's en Middelen en Bevoegdheden en Actoren. Voor een deel zijn de vormen van besluitvorming ook al ter sprake gekomen onder Bevoegdheid en Actoren. Voor de joint-ventures geldt dat besluitvorming op basis van gelijkwaardige zeggenschap binnen de projectorganisatie tot stand komt. Voor de overige projecten geven geïnterviewden aan, dat ook al is dat niet zo formeel geregeld besluitvorming eigenlijk vrijwel altijd tot stand komt op basis van consensus. Dit geldt ook voor de minder geformaliseerde projecten als Waterwijk, Centrum Hardenberg Westpolder/Bolwerk Voor Nesselande en CAN geldt wel dat de gemeente een heel ware stempel drukt op de besluitvorming. In Nesselande blijkt dit ook specifiek aan de voorwaarden die zijn verbonden aan deelname aan de planvorming.

Bevoegdheden /actoren	Mutual Adjustment Strategy	Alliance Strategy	Corporate Strategy
Vathorst			x
Centrum Amsterdam-Noord	x		
Arnhem Centraal		x	
Westpolder/Bolwerk			x
Wateringse Veld			x
Havenkwartier		x	
(023) Haarlem			x
Centrum Hardenberg	x		
Waterwijk		x	
Nesselande	x		

Tabel 8e: Besluitvorming

## 8.6 Conclusie Organisatorische Arrangementen

Een gezamenlijke rechtspersoon biedt de meeste efficiëntie en integraliteit ten aanzien van de samenwerking, met het oog op planvorming, realisatie en beheer. Er ontstaat geen veelheid van diensten, maar een eigen organisatie gericht op de realisering van het betreffende project. Een rechtspersoon is een voor de buitenwereld herkenbare organisatie, waarin de gezamenlijke activiteiten plaats vinden. Door de formele structuur van een rechtspersoon krijgt de samenwerking een duurzaam karakter. Juist omdat de projecten langlopend zijn kan de situatie ontstaan dat partijen net langer aan elkaar gebonden willen zijn. De ontbinding van de samenwerking is dan een veel zwaardere operatie dan bij een contractuele samenwerking. De meest hechte vormen van samenwerken zien we dan ook in de joint ventures van Vathorst, (023) Haarlem en Wateringse Veld. Gevolgd door Westpolder/Bolwerk. De overige projecten laten een waaier van samenwerkingsvormen

zien die moeilijk te vergelijken zijn. Drie projecten die in grote lijnen met elkaar overeenstemmen zijn CAN, Arnhem Centraal en Nesselande. In al deze drie projecten wordt samengewerkt in een bouwclaim-achtige constructie. Ze behoren dan ook alle drie tot de Mutual Adjustment Strategy. Tabel 6g laat een definitief overzicht zien van de samenwerkingsvormen.

Bevoegdheden /actoren	Mutual Adjustment Strategy	Alliance Strategy	Corporate Strategy
Vathorst			x
CAN	x		
Arnhem Centraal	X		
Westpolder/Bolwerk			x
Wateringse Veld			x
Havenkwartier		X	
(023) Haarlem			x
Centrum Hardenberg		X	
Waterwijk		X	
Nesselande	x		

Tabel 8f: Conclusie organisatorische arrangementen

Het is opvallend dat in de planvormingsfase in alle projecten relatief intensief samengewerkt wordt. In een aantal gevallen valt de samenwerking na de planvormingsfase toch min of meer uiteen. Dit komt overeen met de veel gedane uitspraak dat enthousiast wordt begonnen aan projecten. Aanvankelijk zien alle partijen de meerwaarde van deelname, maar in de praktijk blijkt het toch moeilijk om tot een gezamenlijke uitvoering te komen. Dit wordt duidelijk in de casus van Arnhem Centraal. Overigens valt de samenwerking rondom Het Havenkwartier ook uiteen na de planvormingsfase, maar dit heeft meer nadrukkelijk te maken met externe factoren.

Opvallend is dat er over het algemeen meer intensief wordt samengewerkt op uitleglocaties dan bij projecten in bestaand stedelijk gebied. Dit kan worden verklaart uit twee factoren: ten eerste is de intensieve samenwerking alleen tot stand gekomen wanneer zowel de gemeente als de private partijen een stevige grondpositie hadden. De afhankelijkheid is hierdoor aanzienlijk. Ten tweede, de risico's ten tijde van de ontwikkeling waren minder groot. De uitleglocaties zijn gerealiseerd in een periode dat de woningmarkt nog floriseerde. Dit maakt het tot stand komen van PPS eenvoudiger, omdat het nu eenmaal makkelijker winst verdelen is dan verlies (zie ook Ham/Koppenjan opzoeken)

Speciale aandacht gaat uit naar de samenwerking zoals die ontstaan is in Nesselande. Als enige uitleglocatie wordt hier ontwikkeld in een zogenaamd bouwclaim model. Dit kan in de hoofdzaak worden verklaard uit het gegeven dat er (te) veel private partijen een grondpositie hadden, waardoor de gemeente in de positie was om partijen tegen elkaar uit te spelen. Bovendien bevond de gemeente zich in een positie waarin zij zich afwachtend op kon stellen. De voordelen van het bouwclaimmodel is dat de gemeente een actief grondbeleid kan voeren, gemakkelijker de slechte delen van het project het de goede, middels de grondprijis, kan verevenen en in zoverre een integrale ontwikkeling kan bewerkstelligen en de verschillende delen van het projectgebied pas uitgeeft als alle plannen daarvoor zijn goedgekeurd. De gemeente kan daarbij initiërend zijn bij het opstellen van de plannen. Het bouwclaim model brengt vrij grote risico's met zich mee. Hier staat tegenover dat de gemeente een redelijke mate van regie en sturing naar zich kan trekken.

# Hoofdstuk 9 Toetsing en Analyse

## Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken zijn de contextuele factoren en de samenwerkingsvorm van alle tien cases in kaart gebracht. In dit hoofdstuk worden deze twee zaken naast elkaar gelegd om na te gaan of de geformuleerde hypothesen voor de geselecteerde cases kunnen worden bevestigd of verworpen. Deze toetsing vindt plaats op drie manieren.

In eerste instantie wordt elk van de drie hypothesen afzonderlijk getoetst aan de tien cases. Dit betekent eenvoudig dat wordt geteld door hoeveel cases de betreffende hypothese wordt bevestigd en bij hoeveel cases dit niet het geval is.

In de tweede plaats wordt gekeken naar de combinatie van contextuele factoren in de projecten. De projecten worden verdeeld in vier groepen met vergelijkbare scores. Hierbij wordt onderzocht of vergelijkbare cases ook vergelijkbare samenwerkingsconstructies kennen.

In het laatste deel van deze toetsing worden de cases vanuit het omgekeerde perspectief belicht. In dit deel worden de cases niet gegroepeerd op basis van vergelijkbare contextuele factoren, maar op basis van vergelijkbare samenwerkingsvormen. Deze laatste toets is nodig om te ontdekken of mogelijk andere factoren een rol spelen die niet zijn geselecteerd. Ter herinnering zijn de hypothesen in tekstbox 9a nogmaals genoemd.

### Tekstbox 9a

- Naarmate de complexiteit van de opgave toeneemt zal de intensiteit van de samenwerking afnemen. Dit geldt zowel voor inhoudelijke complexiteit als voor organisatorische complexiteit.
- Naarmate de (wederzijdse) afhankelijkheid tussen de deelnemende partijen toeneemt zal de intensiteit van de samenwerking toenemen.
- Naarmate de institutionele onzekerheid toeneemt, zal de intensiteit van de samenwerking afnemen.

## 9.1 Toetsing van individuele Hypothesen

De toetsing wordt begonnen met het toetsen van de individuele hypothesen. Deze paragraaf is onderverdeeld in drie delen. In elk deel komt één van de drie hypothesen aan de orde, beginnend met de complexiteitshypothese.

### 9.1.1. Toetsing van de complexiteitshypothese

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat complexiteit uiteenvalt in twee vormen van complexiteit, namelijk inhoudelijke complexiteit en organisatorische complexiteit. In §7.1 zijn alle projecten beoordeeld op beide vormen van complexiteit. Deze beoordeling is nogmaals weergegeven in de tabel 9a.

Daarnaast is in deze tabel ook de aangetroffen samenwerkingsvorm aangegeven. Op deze manier wordt duidelijk welke projecten wel en welke projecten niet voldoen aan de complexiteitshypothese. Tabel 9a laat zien dat de complexiteitshypothese door zes van de tien projecten lijkt te worden bevestigd. In twee gevallen is een lichte afwijking geconstateerd (Wateringse Veld, Het Havenkwartier) en in twee gevallen lijkt de complexiteitshypothese in het geheel niet op te gaan (vathorst, Waterwijk).



Project	Inhoudelijke Complexiteit	Organisatorische Complexiteit	Totaalscore complexiteit	Aangetroffen samenwerkingsvorm	Bevestiging hypothese
Vathorst	3	3	3	Alliance Strategy	Nee
CAN	3	2	3	Mutual Adjustment Strategy	Ja
Arnhem Centraal	3	2	3	Mutual Adjustment Strategy	Ja
Westpolder/Bolwerk	1	2	1	Corporate Strategy	Ja
Wateringse Veld	2	1	2	Corporate Strategy	Ja/Nee
Havenkwartier	2	3	2	Mutual Adjustment Strategy	Ja/Nee
(O23) Haarlem	1	2	1	Corporate Strategy	Ja
Centrumplan Hardenberg	2	1	2	Alliance Strategy	Ja
Waterwijk	1	2	1	Mutual Adjustment Strategy	Nee
Nesselande	3	3	3	Mutual Adjustment Strategy	Ja

Tabel 9a Toetsing complexiteitshypothese

#### *Projecten met een hoge mate van complexiteit*

De meer complexe projecten zijn Vathorst, CAN, Arnhem Centraal en Nesselande. In deze projecten is er sprake van samenwerking die nog het meest past binnen de Mutual Adjustment Strategy. Dit is in overeenstemming met de complexiteitshypothese. Het meest opvallend in dit rijtje is de samenwerkingsvorm die is aangetroffen in Amersfoort. Vathorst is gedefinieerd als één van de meest complexe projecten. Tegelijkertijd is in hoofdstuk 8 de samenwerking in Vathorst gedefinieerd als één van de meest intensieve samenwerkingsvormen, gemeten in deze studie.

#### *Projecten met een lage mate van complexiteit*

Projecten met een beperkte complexiteit zijn Westpolder/Bolwerk, (O23) Haarlem en Waterwijk. In deze projecten zou volgens de complexiteitshypothese een hechte samenwerking moeten ontstaan. In het geval van Westpolder/Bolwerk en (O23) Haarlem is inderdaad de te verwachten samenwerking geconstateerd. In Waterwijk treffen we een geheel andere situatie aan. De samenwerking in Waterwijk, tussen de gemeente Lelystad en corporatie Centrada, is bestempeld als Mutual Adjustment Strategy.

#### *Projecten van gemiddelde complexiteit*

Projecten van gemiddelde complexiteit zijn Wateringse Veld, Het Havenkwartier en Centrumplan Hardenberg. Hiervan voldoet Centrumplan Hardenberg aan de verwachting van de complexiteitshypothese door middel van een samenwerking in Alliance Strategy. Wateringse Veld en Het Havenkwartier wijken beiden af van de verwachting, maar in verschillende richtingen. Wateringse Veld kent een intensieve samenwerkingsvorm, terwijl de samenwerking in Het Havenkwartier vrijwel volledig uiteengevallen is.

#### *Reactie geïnterviewden*

Op de vraag of de mate van complexiteit in het project van invloed is geweest op de samenwerking antwoordden de meeste geïnterviewden negatief. De mate van complexiteit is in hun ogen wel van invloed op de duur van het proces, maar niet doorslaggevend in de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. In de meeste gevallen wordt aangegeven dat, wanneer er tussen de betrokken partijen een goede relatie bestaat, het betreffende probleem altijd kan worden opgelost. Met andere woorden, de 'persoonlijke' factor weegt zwaarder dan de mate van complexiteit.

### *Subconclusie complexiteitshypothese*

Voor zes van de tien projecten lijkt de complexiteitshypothese op te gaan. Twee gevallen vormen een duidelijke uitzondering, namelijk Vathorst en Waterwijk. Vathorst kent, tegen de verwachting in, een intensieve samenwerking. Voor Waterwijk geldt het omgekeerde. Ook de projecten Wateringse Veld en het Havenkwartier vertonen een afwijking ten opzichte van de verwachting, maar minder sterk dan Vathorst en Waterwijk. Hoe dan ook geldt voor deze vier projecten dat de mate van complexiteit kennelijk niet doorslaggevend is geweest bij de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Dit is ook in overeenstemming met hetgeen door de geïnterviewden wordt aangegeven. In het vervolg van dit hoofdstuk zal moeten blijken of één van de andere contextuele factoren doorslaggevend is geweest, of dat geheel andere overwegingen een rol hebben gespeeld bij de keuze voor een samenwerkingsvorm.

### 9.1.2 Toetsing van de afhankelijkheidshypothese

De afhankelijkheidshypothese veronderstelt dat, naarmate er sprake is van een hogere mate van (wederzijdse) afhankelijkheid tussen de deelnemende partijen er een meer intensieve samenwerking zal ontstaan. Gesteld kan worden dat in elk project sprake is van enige vorm van afhankelijkheid. Maar wanneer de projecten onderling worden vergeleken, blijkt dat in sommige projecten sprake is van meer afhankelijkheid, en meer verschillende vormen van afhankelijkheid. Tabel 9b geeft aan welke projecten wel, en welke projecten niet voldoen aan de verwachting van de afhankelijkheidshypothese.

Casus	Mate van (wederzijdse) afhankelijkheid	Samenwerking	Bevestiging Hypothese
Vathorst	3	Corporate strategy	Ja
CAN	2	Mutual Adjustment Strategy	Ja
Arnhem Centraal	3	Mutual Adjustment Strategy	Ja/Nee
Westpolder/Bolwerk	3	Corporate Strategy	Ja
Wateringse Veld	3	Corporate Strategy	Ja
Havenkwartier	2	Mutual Adjustment Strategy	Ja/Nee
(O23) Haarlem	1	Corporate Strategy	Nee
Centrum Hardenberg	2	Alliance Strategy	Ja
Waterwijk	3	Mutual Adjustment strategy	Nee
Nesselande	1	Mutual Adjustment strategy	Ja

Tabel 9b: Toetsing afhankelijkheidshypothese

### *Projecten met een hoge mate van (wederzijdse) afhankelijkheid*

In de casusbeschrijving (zie bijlage) van Wateringse Veld is uiteengezet dat in Wateringse Veld sprake is van een hoge mate van afhankelijkheid. Andere projecten met een hoge mate van afhankelijkheid zijn Westpolder/Bolwerk, Vathorst, Waterwijk en Arnhem Centraal.

De hoge mate van afhankelijkheid wordt in Wateringse Veld, Westpolder/Bolwerk en Vathorst vooral veroorzaakt door de eigendomsverhoudingen. Hier zien we, volgens verwachting, inderdaad een hechte samenwerking.

Echter bij de projecten in bestaand stedelijk gebied (Arnhem Centraal, Waterwijk) is er ondanks de hoge mate van afhankelijkheid sprake van samenwerking in Mutual Adjustment Strategy. De afhankelijkheid bij binnenstedelijke locaties is meer gelegen in de verdeling van kennis en financiële middelen. Dit maakt de gemeente niet minder afhankelijk van andere partijen, maar

geeft wel meer ruimte in de keuze voor een specifieke private partij. Dit uit zich in het bijzonder in Arnhem, waar de gemeente na de planvormingfase ervoor koos om de samenwerking te vervolgen met een andere private partner.

In veel gevallen blijkt het moeilijk of onmogelijk om gedurende het proces te wisselen van partner. In Lelystad (Waterwijk) is er slechts één corporatie die vrijwel alle opstallen bezit. Daartegenover staat dat de corporatie in financieel opzicht afhankelijk is van de gemeente.

Een ander punt van aandacht zijn het soort partijen waartussen de afhankelijkheid zich afspeelt. Op de uitleglocaties heeft de gemeente hoofdzakelijk te maken met projectontwikkelaars en bouwers. Op de binnenstedelijke locaties gaat het om de NS (Arnhem) en een woningcorporatie (Lelystad). Hoewel deze partijen formeel gezien optreden als private partij, zijn ze historisch gezien wel op een andere manier verbonden met de overheid dan projectontwikkelaars en bouwers.

#### *Projecten met een lage mate van (wederzijdse) afhankelijkheid*

Een lage mate van afhankelijkheid zien we in Haarlem. Andere projecten die betrekkelijk laag scoren zijn CAN en Nesselande. Vooral Nesselande is opvallend vanwege het feit dat alle andere VINEX-locaties wel gekenmerkt worden door een hoge mate van afhankelijkheid. In de casusbeschrijving van Nesselande (zie bijlage) wordt uiteengezet dat ten aanzien van Nesselande een bijzondere situatie geldt als het gaat om de positie van de gemeente.

CAN en Nesselande lijken de afhankelijkheidshypothese te bevestigen. In beide projecten treffen we een samenwerkingsvorm aan die nog het meest past binnen de Mutual Adjustment Strategy. Een duidelijk uitzonderingsgeval is (O23) Haarlem. Ondanks de lage (wederzijdse) afhankelijkheid tussen partijen is hier toch sprake van een intensieve samenwerking.

#### *Reactie geïnterviewden*

Geïnterviewde beamen dat de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid in hoge mate bepalend is voor de uiteindelijke samenwerkingsvorm. Zeker op de VINEX-locaties is men zich, vooral vanwege de grondposities, erg bewust van het gegeven dat men er gezamenlijk uit moet komen. De erkenning van de afhankelijkheid is hier groter door de dwingende eigendomsverhoudingen. Dit is volgens de meeste geïnterviewden ook bepalend in de keuze voor een samenwerkingsvorm.

#### *Subconclusie afhankelijkheidshypothese*

Ook de afhankelijkheidshypothese lijkt in de meeste gevallen op te gaan. Echter, net als bij de complexiteitshypothese, geldt dit niet voor alle projecten. Projecten die in het oog springen zijn (O23) Haarlem en (opnieuw) Waterwijk. Voor (O23) Haarlem geldt, ondanks de lage mate van afhankelijkheid, een intensieve samenwerking. Voor Waterwijk geldt een hoge mate van afhankelijkheid, maar hier treffen we juist een minder intensieve samenwerking aan. In interviews wordt vrijwel door alle betrokkenen aangegeven dat de afhankelijkheid zeer bepalend is voor de gekozen vorm van samenwerking. Er lijkt echter een belangrijk verschil te bestaan tussen de afhankelijkheid op uitleglocaties en afhankelijkheid op binnenstedelijke locaties. Op binnenstedelijke locaties zijn de grondposities niet altijd in handen van de gemeente, maar ook de private partij die deelneemt in de samenwerking heeft vrijwel nooit vooraf een grondpositie. Hoewel de gemeente evengoed afhankelijk is van financiële middelen en kennis, lijkt dit hier niet direct te leiden tot meer intensieve samenwerkingsconstructies.

### 9.1.3 Toetsing van de onzekerheidshypothese

De onzekerheidshypothese stelt dat, naar mate er een hogere mate van onzekerheid ontstaat, er minder intensief zal worden samengewerkt. In tabel 9c is aangegeven welke projecten voldoen aan deze hypothese en welke niet.

In elk project is altijd sprake van enige vorm van onzekerheid. Maar in sommige projecten is onzekerheid sterker aanwezig dan in andere. Cases die hoog scoren op onzekerheid zijn Arnhem Centraal en het Havenkwartier. Naar verwachting treffen we hier dan ook een minder intensieve samenwerking. Zowel bij Arnhem Centraal als bij het Havenkwartier is de planvorming gezamenlijk opgepakt, maar valt de samenwerking uiteen in de volgende fase. Dit heeft in hoge mate te maken met de grote onzekerheidsfactor in deze projecten. Een ander project met een hoge mate van onzekerheid is het project CAN. Vooral nog ziet het naar uit dat zal worden samengewerkt in een Mutual Adjustment Strategy, wat in overeenstemming met de onzekerheidshypothese is.

Casus	Onzekerheid	Samenwerkingsvorm	Bevestiging hypothese
Vathorst	3	Corporate Strategy	Nee
CAN	3	Mutual Adjustment Strategy	Ja
Arnhem Centraal	3	Mutual Adjustment Strategy	Ja
Westpolder/Bolwerk	2	Corporate Strategy	Ja/Nee
Wateringse Veld	2	Corporate strategy	Ja/Nee
Havenkwartier	3	Mutual Adjustment Strategt	Ja
Centrum Hardenberg	1	Alliance strategy	Ja
(O23) Haarlem	1	Corporate strategy	Ja
Waterwijk	1	Mutual Adjustment strategy	Nee
Nesselande	3	Mutual Adjustment strategy	Ja

Tabel 9c: Toetsing onzekerheidshypothese

Projecten met een gemiddelde of lage mate van onzekerheid zijn (O23) Haarlem, Waterwijk en Westpolder/Bolwerk. Over de samenwerkingsvormen in deze projecten is al eerder gesproken en opnieuw geldt hier (zie ook toetsing complexiteitshypothese) dat in Haarlem inderdaad sprake is van een intensieve samenwerking, terwijl in Waterwijk wordt samengewerkt op een manier die past binnen de Mutual Adjustment Strategy.

#### *Reactie geïnterviewden*

Op de vraag of de mate van onzekerheid een rol heeft gespeeld in de keuze voor een bepaalde vorm van samenwerking wordt verschillende gereageerd. In sommige projecten wordt gesteld dat het uiteenvallen van de samenwerking wel degelijk een gevolg is van onzekerheid (het Havenkwartier, Arnhem Centraal). Anderen stellen dat, zolang personen goed met elkaar overweg kunnen en er respect is voor elkanders positie veel problemen kunnen worden opgevangen. Dit laatste is vergelijkbaar met de reactie op de complexiteitshypothese.

#### *Subconclusie onzekerheidshypothese*

Voor de onzekerheidshypothese geldt hetzelfde als voor de complexiteits- en afhankelijkheidshypothese: in de meeste gevallen lijkt de verwachting op te gaan, maar in een aantal gevallen ook helemaal niet. Er zijn echter twee projecten waar de onzekerheidsfactor in zeer sterke mate aanwezig is en waar het erop lijkt dat dit in deze gevallen ook de

doorslaggevende factor is geweest in de keuze voor een samenwerkingsvorm, namelijk voor Arnhem Centraal en het Havenkwartier. Maar wanneer we kijken naar de VINEX-locatie Vathorst lijkt de onzekerheidsconclusie helemaal niet op te gaan. In Vathorst heeft men te maken gehad met een behoorlijk hoge mate van institutionele onzekerheid. Toch is hier sprake van één van de meest intensieve samenwerkingsvormen. Hier staat tegenover dat Vathorst een door het rijk aangewezen VINEX-locatie was. Dit biedt zekerheid over de doorgang van het project.

#### 9.1.4 Conclusie afzonderlijke hypothesen

Wanneer de uitkomsten van deze analyse eenvoudigweg worden geteld, lijkt het er in eerste instantie op dat alle drie de geformuleerde hypothesen wel een kern van waarheid bevatten. Voor alle drie de contextuele factoren geldt dat ze voor een meerderheid van de projecten opgaan (meestal zes uit tien). Op basis van deze telling kan dus niet veel worden gezegd over de belangrijkheid van de contextuele factoren onderling. Ondanks dat, geven geïnterviewden aan dat de ene factor van groter belang is dan de andere. Zo wordt wederzijdse afhankelijkheid belangrijker gevonden dan complexiteit. Binnen de factor afhankelijkheid lijkt de eigendomssituatie de meest bepalende indicator. Zowel over complexiteit als over onzekerheid wordt in veel gevallen opgemerkt dat het wel de duur van het proces beïnvloedt, maar niet de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Meestal wordt aangegeven dat de 'persoonlijke' factor in deze gevallen zwaarder weegt. Dat wil zeggen, zolang personen of partijen een goede relatie met elkaar onderhouden en bij alle partijen de wil bestaat het project te realiseren dan zullen partijen eruit komen, ondanks de complexiteit of onzekerheid in het project.

##### *Eerste reflectie op de selectie van de contextuele factor*

In het theoretisch kader zijn complexiteit en onzekerheid gescheiden als zijnde twee afzonderlijke contextuele factoren. In de praktijk blijkt echter dat deze twee factoren vrijwel onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. Projecten die zich kenmerken door een hoge mate van complexiteit kennen vrijwel zonder uitzondering ook een hoge mate van onzekerheid. Deze samenhang lijkt te maken te hebben met de keuze voor bepaalde indicatoren. Het gaat dan met name om de indicatoren 'Doorlooptijd' en de 'Organisatorische complexiteit'.

De indicator 'Doorlooptijd' blijkt vaak een onderliggende factor voor onzekerheid. Met andere woorden, de lange doorlooptijd is een complicerende factor die vrijwel direct leidt tot onzekerheid. Een lange doorlooptijd heeft een hoge mate van onzekerheid tot gevolg, eenvoudigweg omdat men niet de toekomst kan voorspellen. Dergelijke projecten worden gevoelig voor wisseling van bestuur, markt- en technologische ontwikkelingen. Dit uit zich bijvoorbeeld bij Arnhem Centraal, het Havenkwartier en Centrum Hardenberg.

Als tweede indicator voor complexiteit is gekozen voor 'Organisatorische complexiteit'. Dit heeft betrekking op het aantal partijen dat deelneemt in de samenwerking. In de praktijk blijkt deze indicator moeilijk te scheiden van institutionele onzekerheid. De factor 'Organisatorische complexiteit' neemt toe naarmate het aantal deelnemende partijen toeneemt. Dit geldt voor deelnemende actoren, maar ook voor de actoren die niet formeel betrokken zijn in de samenwerking, maar wel invloed hebben op het project (hier genoemd institutionele onzekerheid). *Sociale interacties in grotere groepen actoren worden dan ook altijd gekenmerkt door een grote onzekerheid en dynamiek. Complexe interactieprocessen blijken inderdaad principieel met onzekerheid te zijn verbonden (Zie Klijn 1996).*

Praktisch gezien lijken beide contextuele factoren nauwelijks te scheiden. Aangezien wij van beide factoren hetzelfde effect verwachten en de onderzochte cases op complexiteit en onzekerheid steeds ongeveer gelijk scoren is er in §9.2 voor gekozen om complexiteit en onzekerheid op te vatten als zijnde één contextuele factor.

## 9.2 Nadere analyse: Combinaties van Contextuele Factoren

Uit de eerste eenvoudige analyse lijkt naar voren te komen dat alle factoren van invloed zijn op de gekozen samenwerkingsvorm. Toch is verondersteld dat de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid de belangrijkste factor is in de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Er vanuit gaande dat (wederzijdse) afhankelijkheid inderdaad de belangrijkste factor is, zijn de tien onderzochte projecten in twee groepen verdeeld: projecten met een lage mate van (wederzijdse) afhankelijkheid en projecten met een hoge mate van (wederzijdse) afhankelijkheid. Om een duidelijker onderscheid te kunnen maken worden de projecten die eerder zijn bestempeld als projecten met een gemiddelde mate van afhankelijkheid (Het Havenkwartier en Centrumplan Hardenberg) verdeeld over beide groepen. Het resultaat van deze tweedeling is weergegeven in tabel 9d.

Hoge afhankelijkheid	Lage afhankelijkheid
Amersfoort-Vathorst	Amsterdam – CAN
Den Haag Wateringse Veld	Rotterdam – Nesselande
Lelystad Waterwijk	Hardenberg – Centrum Hardenberg
Berkel en Rodenrijs – Westpolder/Bolwerk	Haarlem – (023) Haarlem
Arnhem – Arnhem Centraal	Deventer - Het Havenkwartier

Tabel 9d: Mate van (wederzijdse) afhankelijkheid

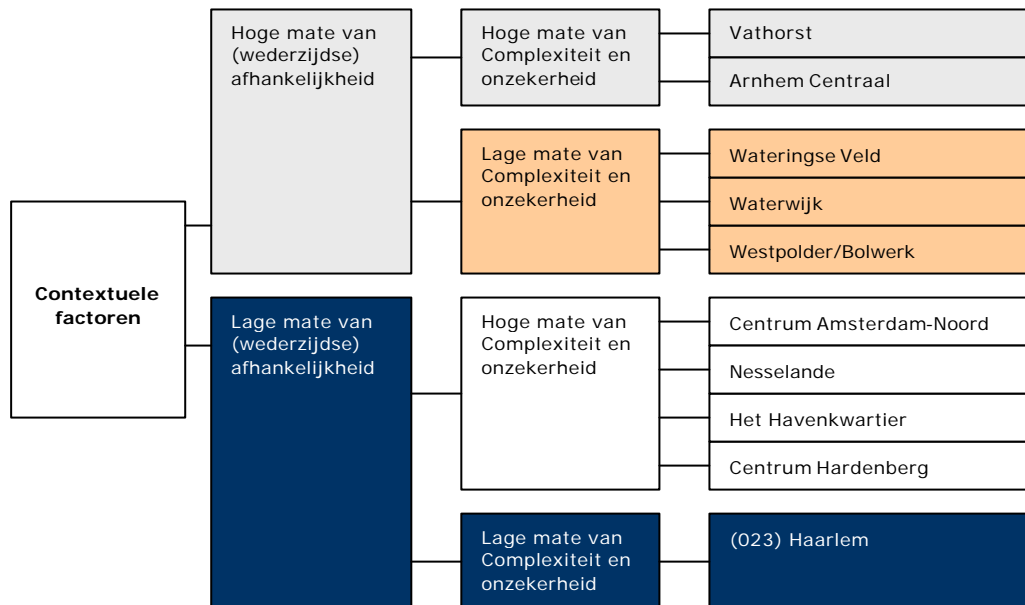
Zowel Het Havenkwartier als Centrum Hardenberg zijn nu ingedeeld als projecten met een lage mate van afhankelijkheid. De reden hiervoor is dat de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid in deze projecten niet wordt bepaald door de afhankelijkheid in grondposities. Afhankelijkheid wordt bepaald door drie indicatoren, namelijk de verdeling van eigendom, kennis en financiële middelen. Hierover is verondersteld dat de eigendomsverhoudingen (verdeling van grond of opstallen) de meest bepalende indicator is. De mate van (wederzijdse) afhankelijkheid wordt in Deventer en Hardenberg echter niet in eerste instantie bepaald door de eigendomsverhoudingen, maar door kennis en financiële middelen. Om deze reden zijn de projecten in tabel 9d ingedeeld als project met een lage mate van (wederzijdse) afhankelijkheid.

De tweede conclusie van §9.1 is dat de factoren complexiteit en onzekerheid in grote lijnen één factor vormen. Gesteld werd dat, hoewel complexiteit en onzekerheid theoretisch van elkaar te scheiden zijn, ze in de praktijk te veel in elkanders verlengde liggen om helder te kunnen stellen welke factor invloedrijker is. Daarom worden complexiteit en onzekerheid hier verder behandeld als zijnde één contextuele factor. Ook voor deze factor wordt nu een tweedeling gemaakt worden, zoals dat hierboven voor de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid is gebeurd. Deze verdeling is gebaseerd op een gemiddelde van de scores op complexiteit en onzekerheid. Het resultaat hiervan is weergegeven in tabel 9e.

Hoge complexiteit en onzekerheid	Lage complexiteit en onzekerheid
Amersfoort Vathorst	Berkel en Rodenrijs – Westpolder/Bolwerk
Amsterdam – CAN	Lelystad – Waterwijk
Arnhem – Arnhem Centraal	(023) Haarlem
Rotterdam Nesselande	Den Haag – Wateringse Veld
Hardenberg – Centrum Hardenberg	
Deventer – Het Havenkwartier	

Tabel 9e: Mate van complexiteit en onzekerheid gemiddeld.

De resultaten van tabel 9d en 9e worden nu aan elkaar gekoppeld om duidelijk te kunnen zien welke combinaties van contextuele factoren voorkomen in de bestudeerde cases. Deze koppeling is in figuur 9a schematisch weergegeven.



Figuur 9a: Koppeling van contextuele factoren

### 9.2.1 Groep 1: Hoge afhankelijkheid, hoge complexiteit en onzekerheid

Wanneer er sprake is van een hoge mate van afhankelijkheid en een hoge mate van complexiteit en onzekerheid, hebben we in feite te maken met tegengestelde contextuele factoren. Dat wil zeggen, de hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid zou moeten leiden tot een intensieve samenwerking, terwijl van een hoge mate van complexiteit en onzekerheid het tegenovergestelde kan worden verwacht. Theoretisch gezien kunnen dergelijke cases worden gebruikt om te bepalen welke factor meer invloed heeft op de keuze van een samenwerkingsvorm.

In deze studie zijn er twee projecten die binnen deze groep vallen, namelijk Vathorst en Arnhem Centraal. Ondanks een relatief hoge mate van complexiteit en onzekerheid is in Vathorst een zeer intensieve samenwerking aangetroffen. Dit zou verklaart kunnen worden door de hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid die is ontstaan door de eigendomssituatie. Deze stelling wordt tevens onderschreven door de betreffende geïnterviewde en bevestigd de eerdere uitspraak dat afhankelijkheid een belangrijkere factor is dan complexiteit en onzekerheid.

De samenwerking in Arnhem past echter nog het meest binnen de Mutual Adjustment Strategy. De hoge mate van afhankelijkheid is hier niet doorslaggevend geweest in de keuze voor een samenwerkingsvorm. Dit kan worden verklaart uit het gegeven dat de afhankelijkheid in Arnhem hoofdzakelijk afspeelt tussen de gemeente Arnhem en de NS. Een samenwerking zoals we die in Vathorst zien kan tussen de gemeenten en de NS niet worden opgericht, omdat de NS door het rijk via regelgeving wordt gedwongen zich zoveel mogelijk tot haar kerntaak te beperken.

### 9.2.2 Groep 2: Hoge afhankelijkheid, lage complexiteit en onzekerheid

Projecten met een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid en een lage mate van complexiteit en onzekerheid hebben niet het probleem van de tegengestelde factoren, zoals dat bij Vathorst het geval is. Alle factoren in deze groep wijzen op het ontstaan van een intensieve samenwerking. Projecten die vallen binnen deze groep zijn Westpolder/Bolwerk, Wateringse Veld en Waterwijk. Eerder is geconstateerd dat Westpolder/Bolwerk en Wateringse Veld beiden een intensieve samenwerking kennen. Dit klopt dus in alle opzichten. In Waterwijk is dit echter niet het geval.

Er zijn verschillende aspecten die zouden kunnen verklaren, waarom de samenwerking in Waterwijk afwijkt van de verwachting. In de eerste plaats, hoewel in grote lijnen gelijkscorrend op de hier gehanteerde contextuele factoren is Waterwijk een heel ander soort project dan Westpolder/Bolwerk en Wateringse Veld. Het project Waterwijk behelst de herstructurering van een volkswijk met hoofdzakelijk sociale woningbouw, terwijl Westpolder/Bolwerk en Wateringse Veld beiden onderdeel uitmaken van de VINEX-opgave. De verklaring voor de afwijkende samenwerkingsvorm in Waterwijk zou dan ook hierin kunnen worden gezocht, dat Waterwijk een project is in bestaand stedelijk gebied in tegenstelling tot de andere twee projecten in deze groep. In de inleiding is al verwezen naar de vraag of de samenwerkingsvormen die zijn ontwikkeld voor uitleglocaties ook werken in herstructureringsprojecten. Hoewel het hier slechts om één project gaat, lijkt de casus Waterwijk aan te geven dat dit niet het geval is.

In de tweede plaats zou, net als bij Arnhem Centraal, de aard van de partijen een rol kunnen spelen. De belangrijkste partners voor de gemeente is in het geval van Waterwijk een corporatie, in plaats van de bouwers en ontwikkelaars op Westpolder/Bolwerk en Wateringse Veld. De relatie tussen gemeente en corporatie is van oudsher een andere dan die tussen gemeente en private partijen als bouwers en ontwikkelaars. De corporatie vormt in veel opzichten de natuurlijke partner van de gemeente. Een formeel gestructureerde samenwerkingsvorm, zoals dat op de uitleglocaties het geval is, is om die reden mogelijk niet nodig.

Hierbij kan worden opgemerkt dat corporaties, sinds de verzelfstandiging, in het algemeen zoeken nog naar de juiste nieuwe institutionele verhoudingen. Veel corporaties bevinden zich in een proces van heroriëntatie als het gaat om regelgeving en mogelijkheden. Dit maakt ze mogelijk terughoudend in het aangaan van intensief, juridisch gestructureerde samenwerkingsvormen.

### 9.2.3 Groep 3: Lage afhankelijkheid, hoge complexiteit en onzekerheid

Groep drie wordt gevormd door projecten met een relatief lage mate van wederzijdse afhankelijkheid en een hoge mate van complexiteit en onzekerheid. Net als de cases in groep twee is ook hier geen sprake van tegengestelde indicatoren. Van projecten in deze groep mag in alle opzichten worden verwacht dat er geen intensieve samenwerking ontstaat. Men is minder gebonden door afhankelijkheden en de hoge complexiteit en onzekerheid maken intensieve samenwerking lastig.

Van de onderzochte projecten vallen CAN en Nesselande in deze groep. Geheel in de lijn der verwachting geldt voor deze projecten dat wordt samengewerkt in Mutual Adjustment Strategy. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat de betrokken gemeenten in deze projecten zich in een minder afhankelijke positie bevinden en zich ook als zodanig opstellen. Alle gemeenten in deze projecten trekken nadrukkelijk de regie naar zich toe, in de eerste plaats door zelf de grondexploitatie te voeren.

Andere projecten met een iets lagere mate van onzekerheid en complexiteit zijn Centrum Hardenberg en Het Havenkwartier. In Hardenberg is een samenwerking in Alliance Strategy



geconstateerd, maar in Het Havenkwartier treffen we eveneens volgens de verwachting een samenwerking in Mutual Adjustment Strategy.

#### 9.2.4 Groep 4: Lage afhankelijkheid, lage complexiteit en onzekerheid

De vierde en laatste combinatie van contextuele factoren zijn die cases die worden gekenmerkt door een lage mate van (wederzijdse) afhankelijkheid en een lage mate van complexiteit en onzekerheid. Net als in groep 1 hebben we in deze gevallen te maken met 'tegengestelde indicatoren'. In deze groep valt alleen het project (O23) Haarlem.

In Haarlem was eigenlijk nauwelijks sprake van afhankelijkheid. De gemeente bezat alle grond in het plangebied en was, gezien de relatieve eenvoud en beperkte risico's van het project, in principe in staat om het project zelf te realiseren. Als de mate van afhankelijkheid hier de doorslaggevende factor zou zijn, zouden we een weinig intensieve samenwerking aantreffen. Dit is echter niet het geval. De samenwerking voor (O23) Haarlem kan worden bestempeld als intensief. Afhankelijkheid is hier kennelijk niet bepalend geweest. Door de relatieve eenvoud en zekerheid in het project waren risico's beperkt. Vooraf bestond veel zekerheid dat het project winstgevend kon worden gerealiseerd. Dit maakte het voor projectontwikkelaars aantrekkelijk, maar de gemeente wilde hier ook graag 'iets van meepikken'. Aangezien de gemeente alle grond in eigendom had, kon ze deze positie relatief eenvoudig afdwingen.

De hypothesen veronderstellen dat lage mate van complexiteit en onzekerheid een intensieve samenwerking kunnen bespoedigen. Dit wordt door (O23) Haarlem bevestigd. Juist omdat er weinig risico's aan het project zijn verbonden, wilden zowel gemeente als projectontwikkelaars graag in het project deelnemen.

#### 9.2.5 Conclusie nadere analyse

In §9.1 zijn een aantal projecten verschillende malen als opvallend bestempeld. Dit zijn Vathorst, (O23) Haarlem en Waterwijk. Uit de nadere analyse in deze paragraaf wordt duidelijk waarom deze projecten opvielen. Voor Vathorst, Arnhem Centraal en (O23) Haarlem geldt dat deze projecten te maken hebben met tegengestelde indicatoren. Wanneer we de indicatoren afzonderlijk meten zal dus op enig moment een afwijking worden geconstateerd. Voor Vathorst kan vrij helder worden vastgesteld dat de afhankelijkheid, vooral veroorzaakt door de eigendomssituatie, de doorslaggevende factor is geweest in de keuze voor een samenwerkingsvorm. In Arnhem en Haarlem is dit echter niet het geval.

In Haarlem is sprake van een vrijwillige intensieve samenwerking die kan worden bereikt doordat het project relatief eenvoudig en risicoloos is. De samenwerking die ontstaat in Arnhem is deels te wijten aan een hoge mate van onzekerheid, maar heeft ook te maken met het feit dat de samenwerking zich afspeelt tussen de gemeente Arnhem en de NS. NS heeft wettelijk gezien een aantal taken waarvan zijn niet mag afwijken. Dit maakt samenwerking in Arnhem lastig. Waterwijk is opvallend omdat alle indicatoren wijzen op een intensieve samenwerking en dit toch niet bereikt is. Voorlopig ziet het er naar uit dat dit hoofdzakelijk te maken heeft met het feit dat het hier gaat om een herstructureringslocatie. Daarnaast kan het type betrokken partijen een rol spelen: het is de enige case in deze studie waarbij de corporatie zo'n sterke positie inneemt. Dit onderschrijft de stelling dat intensieve samenwerking op herstructureringsprojecten lastiger te bewerkstelligen is dan op uitleglocaties.

## 9.3 Analyse vanuit de samenwerkingsvorm

In deze paragraaf wordt de analyse omgedraaid. Hier wordt geredeneerd vanuit de aangetroffen samenwerkingsvormen. Dit heeft tot doel na te gaan of eerdere uitspraken ook dan nog gelden. In de tweede plaats kan dit in beeld brengen of andere factoren mogelijk over het hoofd zijn gezien.

Wanneer we kijken naar de samenwerkingsvormen kunnen de bestudeerde projecten grofweg worden ingedeeld in drie groepen. In de eerste groep treffen we Vathorst, Westpolder/Bolwerk, Wateringse Veld en (O23) Haarlem. Deze vier projecten kennen de meest intensieve samenwerking in deze studie. Drie van de vier projecten krijgen vorm in een C.V./B.V.-constructie. Alleen Westpolder/Bolwerk is een PPS in contractuele vorm, maar met vergaande afspraken tussen publieke en private partijen.

In de tweede groep treffen we drie projecten in de Mutual Adjustment Strategy. Dit zijn CAN, Arnhem Centraal en Nesselande. groep drie wordt gevormd door een verzameling van uiteenlopende samenwerkingsvormen. De projecten die zich in deze groep bevinden Centrum Hardenberg, het Havenkwartier en Waterwijk. In deze paragraaf worden de overeenkomsten en verschillen in de groepen geanalyseerd om zo te kunnen komen tot een uitspraak over de rol van de contextuele factoren.

Vergelijkbare samenwerkingsvormen		
Groep 1	Groep 2	Groep 3
Vathorst	CAN	Het Havenkwartier
Westpolder/Bolwerk	Arnhem Centraal	Centrum Hardenberg
Wateringse Veld	Nesselande	Waterwijk
(O23) Haarlem		

Tabel 9f: Indeling naar samenwerkingsvorm

### 9.3.1 Uitleglocaties versus bestaand stedelijk gebied

Wanneer we de projecten indelen aan de hand van samenwerkingsvormen valt direct op dat projecten met de meest intensieve samenwerkingsvorm allen uitleglocaties zijn. Hoewel de programma's van deze locaties doorgaans conservatief te noemen zijn, hebben sommige uitleglocaties toch te maken hebben gehad met aanzienlijke onzekerheid. Ondanks dat, slaagt men er hier in een intensieve samenwerking tot stand te brengen.

Als we uitsluitend kijken naar de contextuele factoren die hier worden onderzocht, luidt de conclusie dat afhankelijkheid één van de belangrijkste factoren is. Immers, drie van de vier projecten in deze groep kent een hoge mate van (wederzijdse) afhankelijkheid. In de eerste plaats door de grondposities, maar zeker in Westpolder/Bolwerk en Wateringse Veld ook door de verdeling van kennis, ervaring en financiële middelen over de betrokken partijen.

### 9.3.2 Projecten in Mutual Adjustment Strategy

In groep 2 bevinden zich projecten met samenwerkingsvormen die passen binnen de Mutual Adjustment Strategy. Het gaat om de projecten CAN, Arnhem Centraal en Nesselande. De projecten in deze groep worden niet alleen gekenmerkt door een vergelijkbare samenwerkingsvorm, maar er wordt ook ongeveer gelijk gescoord op alle contextuele factoren (zie figuur 9a). De overeenkomsten zijn dat er in alle drie de gevallen sprake is van een hoge mate van complexiteit en onzekerheid en een beperkte mate van afhankelijkheid. Verder geldt voor deze drie projecten dat de gemeente in de gelegenheid was om de regie naar zich toe te trekken.

Verder geldt voor zowel voor de gemeente Amsterdam als Rotterdam dat in het verleden slechte ervaringen zijn opgedaan met het door private partijen laten uitvoeren van grondexploitaties. Hierdoor hebben deze gemeenten naar eigen zeggen sterker de neiging deze taak naar zich toe te trekken. Vanwege het belang van het project voor de stad, wilde ook de gemeente Arnhem nadrukkelijk de regie behouden en wist dit te bewerkstelligen door de (financiële) steun van de rijksoverheid. Daarnaast speelde het gegeven dat de gemeente een groot deel van het plangebied in eigendom had, of dit op relatief eenvoudige wijze wist te verwerven een zeer belangrijke rol.

### 9.3.3 Uiteenlopende samenwerkingsvormen

In de laats te groep treffen we projecten met uiteenlopende samenwerkingsvormen, maar ook uiteenlopende kenmerken. Waterwijk springt in het oog vanwege de belangrijke rol die de corporatie speelt. Omdat de corporatie te maken had met structurele leegstand, wilde de corporatie graag medewerking verlenen aan de herstructureringsplannen van de gemeente. Naarmate de tijd verstreek verbeterde de situatie voor de corporatie en verdween de noodzaak om de wijk grondig te herstructureren. De gemeente wil de wijk echter graag aanpakken en beschikt wel over de benodigde financiën. Om te komen tot herstructurering zijn beide partijen nadrukkelijk op elkaar aangewezen.

Centrum Hardenberg is een ontwikkeling van redelijke complexiteit en daarmee samenhangende onzekerheid. Het plan bestaat uit maar liefst 21 deelplannen. De samenwerking bestaat in hoofdzaak tussen de gemeente en een coördinerend ontwikkelaar (AM). Onder deze samenwerking 'hangen' echter per deelplan weer andere samenwerkingsvormen. De afhankelijkheid van de gemeente is vooral gelegen in kennis en ervaring.

Ook in Het Havenkwartier zijn private partijen door de gemeente geselecteerd middels een prijsvraag. Noch de gemeente, noch de private partijen hadden bij aanvang van het project een (relevante) grondpositie. Voor het Havenkwartier geldt dat de afhankelijkheid vooral is gelegen in financiële middelen en kennis. Het streven hier was te komen tot een intensieve samenwerking, bijvoorkeur in een joint-venture model, vanwege de mogelijkheden tot verevening tussen winstgevendende en verlieslijdende deelprojecten. Zover is het, als gevolg van onzekerheden echter nooit gekomen. In het Havenkwartier heeft de samenwerking zich tot nu toe eigenlijk beperkt tot de planvorming. Door de grote onzekerheid over de haalbaarheid van het plan heeft de gemeente besloten voorlopig alleen de ontwikkeling van de eerste havenarm ter hand te nemen. Hiertoe wordt ze ook gedwongen vanwege de investeringen die gedaan zijn in de grondverwerving. Uit de drie hierboven beschreven projecten wordt duidelijk dat met name in de projecten in bestaand stedelijk gebied op zeer verschillende wijze wordt samengewerkt. Hierdoor wordt opnieuw duidelijk dat de heldere samenwerkingsvormen die we aantreffen op de uitleglocaties kennelijk niet opgaan voor de locaties in stedelijk gebied.

## 9.4 Samenvatting en Conclusie Hoofdstuk 9

Uit de eenvoudige telling in §9.1 zou kunnen worden geconcludeerd dat is alle onderzochte contextuele factoren van gelijke invloed zijn. Elke hypothese wordt steeds door ongeveer zes van de tien projecten bevestigd. Hoewel geïnterviewden aangeven dat afhankelijkheid van grotere invloed is dan complexiteit en onzekerheid, is dit op basis van de eerste analyse niet met zekerheid te zeggen.

Uit de tweede analyse blijkt dat de meeste projecten een combinatie van contextuele factoren hebben die 'dezelfde richting wijzen'. Hoewel deze projecten een bepaalde bevestigende waarde

hebben valt op basis van deze projecten niets te zeggen over een rangorde in de belangrijkheid van de onderzochte contextuele factoren. Hiervoor moet juist worden gekeken naar de 'afwijkende projecten'. Dit zijn Vathorst, Arnhem Centraal, (O23) Haarlem, Waterwijk. Naast deze vier projecten springt ook Nesselande als uitleglocatie in het oog.

Voor Vathorst is afhankelijkheid de belangrijkste factor geweest in de keuze voor een samenwerkingsvorm. Van die afhankelijkheid is de eigendomssituatie de meest cruciale indicator. Voor (O23) Haarlem geldt het omgekeerde. De afhankelijkheid was eenzijdig, omdat de gemeente al de grond in eigendom heeft. De complexiteit en onzekerheid, en de daarmee samenhangende risico's van het project waren zeer beperkt. Dit vergroot de bereidheid van private partijen om de gemeente te laten delen in winst. Hierdoor is ondanks de eenzijdige afhankelijkheid een intensieve samenwerking ontstaan.

Ook in Nesselande is sprake van een eenzijdige afhankelijkheidsrelatie. De gemeente bevindt zich in een sterke positie. Het project wordt gekenmerkt door een betrekkelijk hoge mate van complexiteit en onzekerheid maar, door een eenzijdige afhankelijkheidsrelatie. Dit maakt dat de gemeente de ruimte heeft om te kiezen voor een bepaalde samenwerkingsstrategie en dat maakt Nesselande afwijkend van de andere VINEX-locaties. Hiermee wordt de belangrijkheid van de factor afhankelijkheid bevestigd op een negatieve manier: het ontbreken van afhankelijkheid leidt in dit geval tot een samenwerking in Mutual Adjustment Strategy.

Waterwijk is het enige project dat in alle opzichten afwijkt van de hypothesen. Verondersteld is dat dit te maken heeft met de aard van het project (herstructurering) en de aard van de betrokken partijen (corporatie en gemeente). Dit beeld wordt op twee manieren bevestigd. In de eerste plaats: een ander project, waarin een semi-private partij de belangrijkste partner voor samenwerking was, is eveneens geëindigd in een Mutual Adjustment Strategy, namelijk Arnhem Centraal. In de tweede plaats valt op dat de samenwerkingsconstructies op locaties in bestaand stedelijk gebied een veel meer divers beeld laten zien dat de samenwerkingsconstructies op uitleglocaties. Dit wordt verduidelijkt door de samenwerkingsvormen die we aantreffen in Hardenberg en Deventer. Hoewel deze projecten op verschillende vlakken ongeveer gelijk scoren zijn de samenwerkingsvormen totaal verschillend.

De contextuele factor Afhankelijkheid lijkt dus bepalend voor de keuze van een samenwerkingsvorm in positieve zin. Dat wil zeggen, zolang er sprake is van een hoge mate van (wederzijdse) afhankelijkheid kan verwacht worden dat een intensieve samenwerking zal optreden (Vathorst, Westpolder/Bolwerk, Waterinse Veld).

Echter, wanneer er sprake is van een lage mate van (wederzijdse) afhankelijkheid, hoeft dit niet te betekenen dat er geen intensieve samenwerking wordt aangegaan. Wanneer de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid laag is, maar ook de onzekerheid en complexiteit laag is kan alsnog een intensieve samenwerking ontstaan. De beperkte risico's van een dergelijk project maakt dat veel partijen, zowel publiek als privaat, geïnteresseerd zijn om het te realiseren. Een dergelijke startpositie geeft partijen de rust en ruimte om na te denken over hun doelen en rol in het project en de gewenste samenwerkingsvorm.

Voor projecten waarbij de afhankelijkheid zich afspeelt tussen de gemeente en een semi-private partij (NS of woningcorporatie) blijkt het moeilijker om te kunnen komen tot een duidelijke gedefinieerde samenwerkingsvorm. Dit heeft zeker onder andere te maken met de regelgeving en mogelijkheden van semi-private partijen. De nog relatief nieuwe institutionele positie en onzekerheid die hiermee samenhangt, beperkt partijen in het aangaan van (formeel) samenwerkingsvormen.

# Hoofdstuk 10 - Conclusie, Reflectie en Aanbevelingen

## Inleiding

Dit hoofdstuk bevat de conclusie van het empirisch deel van deze studie. De contextuele factoren complexiteit en onzekerheid worden, net als in hoofdstuk 9, als één factor beschreven.

Naast de conclusies aangaande de contextuele factoren is er in dit hoofdstuk ruimte voor reflectie op het onderzoek. Deze reflectie heeft deels betrekking op gekozen werkwijze en de veronderstellingen die zijn gedaan in het theoretisch kader. Daarnaast worden kort een aantal factoren benoemd die in dit onderzoek buiten beschouwing zijn gebleven, maar waarvan de indruk bestaat dat zij belangrijk kunnen zijn in de keuze voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Aan het eind van dit hoofdstuk treft u de aanbevelingen die voortkomen uit dit onderzoek.

## 10.1 Conclusie Contextuele Factoren Complexiteit en Onzekerheid

*Complexiteit is een onderliggende factor voor onzekerheid*

In het theoretisch kader zijn complexiteit en onzekerheid gescheiden als twee afzonderlijke contextuele factoren. In hoofdstuk 8 en 9 is al kort gereflecteerd op de factoren complexiteit en onzekerheid. Hierbij viel op dat projecten met een hoge mate van complexiteit vrijwel steeds ook werden gekenmerkt door een hoge mate van onzekerheid.

Deze samenhang heeft te maken met de keuze voor bepaalde indicatoren. Hierin zijn vooral de indicatoren 'Doorlooptijd' en de 'Organisatorische complexiteit' bepalend. Een lange doorlooptijd heeft een hoge mate van onzekerheid tot gevolg, eenvoudigweg omdat men niet de toekomst kan voorspellen. Projecten met een lange doorlooptijd worden gevoelig voor wisseling van besturen, markt- en technologische ontwikkelingen. In deze studie zien we dit verschijnsel terug in de cases Arnhem Centraal en Het Havenkwartier.

Als tweede indicator voor complexiteit is gekozen voor 'Organisatorische complexiteit'. De factor 'Organisatorische complexiteit' neemt toe naarmate het aantal deelnemende partijen toeneemt. Dit geldt voor deelnemende actoren, maar ook voor de actoren die niet formeel betrokken zijn in de samenwerking, maar wel invloed hebben op het project. In de praktijk blijkt deze indicator moeilijk te scheiden van institutionele onzekerheid. *Sociale interacties in grotere groepen actoren worden dan ook altijd gekenmerkt door een grote onzekerheid en dynamiek. Complexe interactieprocessen blijken inderdaad principieel met onzekerheid te zijn verbonden (Zie Klijn 1996).*

Kortom onzekerheid ligt op een aantal aspecten in de praktijk in het verlengde van complexiteit. Anders gesteld, complexiteit is een onderliggende factor voor onzekerheid. Dit maakt het moeilijk te bepalen welke van beide factoren een grotere invloed heeft op de samenwerking.

*Reactie geïnterviewden*

Hierboven is uiteengezet dat de invloed van complexiteit en onzekerheid met deze manier van meten niet goed te bepalen is. We kunnen vooralsnog dus slechts afgaan op de opvattingen van de deelnemende partijen. Geïnterviewden geven overwegend aan dat complexiteit (inhoudelijk of organisatorisch) niet bepalend is voor de gekozen samenwerkingsconstructie. Men reageert

meestal op deze stelling door te zeggen dat de 'menselijke factor' belangrijker is dan de mate van complexiteit. Zolang bij alle, in de samenwerking betrokken partijen, de bereidheid bestaat om het project te realiseren en de relaties tussen partijen goed zijn, kunnen de meest complexe problemen worden overwonnen.

#### *Complexiteit en onzekerheid leidt tot een hechtere samenwerking*

In het theoretisch kader zijn hypothesen geformuleerd over het effect van complexiteit en onzekerheid op de samenwerking. Voor beide factoren is gesteld dat ze een negatief effect zouden hebben op de intensiteit van de samenwerking. In hoofdstuk 9 is al aangegeven dat de gestelde hypothesen niet zonder meer door deze studie worden bevestigd. In sommige projecten is duidelijk aan te wijzen dat een hoge mate van onzekerheid de doorslaggevende factor is geweest voor het uiteenvallen van de samenwerking. Voor andere projecten geldt dat men er, ondanks de hoge mate van complexiteit en onzekerheid, toch in is geslaagd een intensieve samenwerking te realiseren.

Achteraf moet worden geconstateerd dat beide effecten mogelijk zijn, zowel praktisch als theoretisch. De Contingency Theory en de netwerkbenadering blijken elkaar deels tegen te spreken als het gaat om de effecten van complexiteit (en onzekerheid) op samenwerking. In de Contingency Theory wordt gesteld dat, naar mate er sprake is van meer complexiteit en/of onzekerheid, de samenwerking minder intensief zal zijn. Dit omdat meer specialistische functies moeten worden vervuld en partijen de verhoogde risico's proberen af te dekken. Hoewel de netwerkbenadering minder concrete uitspraken doet over organisatorische samenwerkingsverbanden, wordt wel verondersteld dat actoren door toenemende complexiteit en onzekerheid in het algemeen, meer afhankelijk worden van elkaar. Partijen realiseren zich dit en raken juist meer met elkaar vervlochten. Doorredenerend zou men hier verwachten dat partijen juist meer intensieve samenwerkingsvormen aan zouden gaan wanneer er sprake is van complexiteit en onzekerheid.

Deze veronderstelling wordt deels bevestigd door verschillende praktijkstudies en rapporten (P3BI 2002, Ernst&Young 2004), waarin wordt gesteld dat gemeenten juist vaker zoeken naar samenwerking, omdat het project te complex is en te grote risico's kent. De gemeente durft in die gevallen de ontwikkeling niet zelf ter hand te nemen. We zien dergelijke overwegingen ook bij Vathorst, Westpolder/Bolwerk en het Havenkwartier. "Bij grotere opgaven hebben de onderzochte gemeente gekozen voor de samenwerking in PPS omdat men de omvang van de operatie als dusdanig groot en complex ervaart, dat men die ontwikkeling niet alleen kan of wil trekken. Hierbij speelt het ambitieniveau van de opgave, en in samenhang hiermee de behoefte aan kennis, aan risicospreiding en risicobeheersing en aan duurzame effectieve samenwerkingsrelaties." (P3BI, 2002).

In de Contingency Theory wordt juist beweerd dat de samenwerking uiteen zal vallen wanneer de complexiteit en onzekerheid toeneemt. Maar ook Klijn en Teisman geven aan dat in het geval van zeer complexe projecten (en daarmee samenhangende onzekerheid) partijen juist grijpen naar scheidende arrangementen. Institutionele factoren (waaronder institutionele onzekerheid, zoals hier bedoeld), leiden ertoe dat als snel naar vertrouwde instrumenten – vooral contracten – wordt gegrepen om relaties te ordenen (Zie Klijn/Teisman 2000). Kennelijk zijn beide effecten mogelijk. Deze studie blijkt geen glashelder uitsluitsel te kunnen geven over het effect van complexiteit en onzekerheid op de samenwerking.

### *Verschillende indicatoren, verschillende uitkomsten*

De manier waarop complexiteit in deze studie is gemeten is betrekkelijk arbitrair. Er zijn andere manieren om complexiteit te bepalen, die mogelijk ook een andere uitkomst zouden bieden. Door het strik aanhouden van de gekozen indicatoren worden de projecten goed vergelijkbaar.

Hiermee groeit echter ook het risico dat andere factoren over het hoofd worden gezien. Projecten zouden verder eenvoudiger kunnen worden voorgesteld dan ze werkelijk zijn of andersom.

Deze opmerking wordt gemaakt met het oog op de zichtbare tweedeling tussen uitleglocaties en projecten in bestaand stedelijk gebied. Doorgaans worden projecten in bestaand stedelijk gebied beschouwd als aanzienlijk meer complex dan uitleglocaties. Deze veronderstelling heeft onder andere te maken met het aantal en soort betrokken actoren, het gegeven dat het gebied vaak sterk is versnipperd over verschillende eigenaren, de grotere rol van corporaties en de hoge kosten van herstructureringsprojecten.

Dit onderscheid komt in deze studie op basis van de gekozen factoren nauwelijks tot uitdrukking. Gelet op het verschil in de aangetroffen samenwerkingsvormen lijkt het er achteraf op dat te makkelijk over de verschillende aard van de projecten is heengestapt.

## 10.2 Conclusie Contextuele Factor Afhankelijkheid

### *Meest bepalende factor*

De mate van (wederzijdse) afhankelijkheid lijkt de meest bepalende factor in de keuze voor een samenwerkingsvorm. Dit blijkt met name uit de analyse in §9.2. Van de vier cases met een hoge mate van afhankelijkheid zijn er drie die tot een zeer intensieve samenwerking komen, ongeacht of de mate van complexiteit en onzekerheid hoog was (Vathorst), gemiddeld (Wateringse Veld) of laag (Westpolder/Bolwerk).

### *Grondposities meest bepalende indicator*

De mate van wederzijdse afhankelijkheid wordt in deze studie bepaald aan de hand van drie indicatoren. Deze drie indicatoren zijn de grondposities (of eigendomssituatie) en de verdeling van kennis/ervaring en financiële middelen. Van deze drie indicatoren blijkt de eigendomssituatie de meest dwingende vorm van afhankelijkheid. Deze conclusie is gebaseerd op het gegeven dat de projecten met een intensieve samenwerking allen worden gekenmerkt door de verdeling van grondeigendom. Deze conclusie wordt verder bevestigd door de geïnterviewde personen. Hierbij dient opgemerkt te worden dat aan de toenemende mate van afhankelijkheid in de verdeling van grond ook een grens is. Dit wordt geïllustreerd door de cases Nesselande. De grond was in dit geval verdeeld over zoveel private partijen dat dit de gemeente juist minder afhankelijk maakte van de private partijen.

### *Aard van de partijen met eigendom*

Ook op binnenstedelijke locaties is er vaak sprake van totale versnippering van het gebied. Hier geldt echter niet dat de hoge mate van versnippering, zoals in Nesselande, de gemeente helpt een sterke positie te verwerven. Dit verschil kan worden verklaard uit de aard van de partijen die de grond of opstallen in handen hebben. In Nesselande had de gemeente te maken met professionele partijen die de grond bewust hebben gekocht voor woningbouwontwikkeling. Wanneer er niet ontwikkeld wordt, ontaard dit voor al deze partijen in een hoge kostenpost. Dit maakt ze uiteindelijk bereid om concessies te doen.

De eigendomssituatie bij projecten in bestaand stedelijk gebied ziet er vaak geheel anders uit. Meestal heeft men te maken met minder professionele eigenaren die zich in hoofdzaak niet bezighouden met ontwikkeling (pandjesbazen, bewoners, winkeliers et cetera).

#### *Groeiende afhankelijkheid*

In deze studie is de afhankelijkheid voor alle cases steeds gemeten bij aanvang van het project. Een gevolg hiervan is dat met name uitleglocaties zijn bestempeld als projecten met een hoge mate van (wederzijdse) afhankelijkheid.

Bij projecten in bestaand stedelijk gebied ligt deze situatie anders. De gemeente is in die gevallen meer afhankelijk in algemene zin (kennis, financiële middelen) en heeft daardoor meer keuzevrijheid voor een bepaalde private partij. Echter, wanneer eenmaal samenwerking is aangegaan groeit de afhankelijkheid gedurende het proces. Immers, beide partijen investeren in planontwikkeling, er worden contracten gesloten voor langere periode et cetera. Halverwege de rit is de afhankelijkheid tussen de gemeente en private partijen vaak groter dan aanvankelijk het geval was. Een voorbeeld van dergelijke groei is te zien in Amsterdam, waar ING Real Estate al meer dan tien jaar is betrokken bij de planvorming van CAN. Inmiddels zit de partij diep in het project (zowel financieel als qua ervaring en kennis). Dit maakt dat deze partij nu niet meer kosteloos is te vervangen door een andere private partij.

#### *Afhankelijkheid tussen formeel betrokken partijen en daarbuiten*

In deze studie is vooral gekeken naar de afhankelijkheid tussen de partijen die formeel betrokken zijn bij de samenwerking (contractpartners). Deze manier van benaderen kan een enigszins vertekend beeld opleveren. De conclusie is dat de mate van (wederzijdse) afhankelijkheid op de meeste uitleglocaties groter is dan bij binnenstedelijke locaties. Echter, op binnenstedelijke locaties is de afhankelijkheid tussen de formeel betrokken partijen in de samenwerking aanvankelijk kleiner is, maar wanneer men een project daadwerkelijk wil realiseren zijn de gezamenlijke contractpartners sterker afhankelijk van partijen die niet direct in de samenwerking zijn betrokken, zoals eigenaren, bewoners en winkeliers in het betreffende gebied.

#### *Samenvatting conclusie afhankelijkheid*

De manier waarop afhankelijkheid in deze studie is gemeten leidt tot de conclusie dat de contextuele factor wederzijdse afhankelijkheid het meest van invloed is op de gekozen samenwerkingsvorm. In de reflectie op deze contextuele factor zijn echter een aantal kanttekeningen gemaakt bij deze conclusie. Dit heeft vooral te maken met de manier waarop en het moment van meten.

### 10.3 Andere Factoren

Dit onderzoek is vooraf sterk gestructureerd door theorie. In de inleiding van het theoretisch kader is aangegeven dat hiervoor is gekozen, omdat anders een woud van factoren en gegevens zou ontstaan. Het zou te veel tijd kosten om alle eventueel relevante factoren te benoemen en de invloed ervan te onderzoeken. De keuze voor een sterke theoretische structurering heeft echter ook een keerzijde. Doordat op basis van theorie een aantal factoren zijn geselecteerd, ontstaat een enigszins kunstmatige situatie. Er wordt uitsluitend gekeken naar de geselecteerde contextuele factoren. Dit betekent automatisch dat de invloed van andere factoren buiten beschouwing blijft.

In het kader van reflectie wordt hier kort aandacht besteed aan drie factoren die niet specifiek zijn onderzocht, maar waarvan wel kan worden verwacht dat ze van invloed zijn op het soort samenwerking dat ontstaat. De eerste factor is de winstgevendheid van een project. De tweede factor is de opstelling van de gemeente. Tenslotte komt kort de eerder genoemde 'menselijke' of 'persoonlijke factor' aanbod.



### 10.3.1 Winstgevendheid zijn van het project

In het rapport PPS bij infrastructurele en stedelijke projecten (P3BI, 2001) worden een aantal factoren benoemd die van belang zijn bij het totstandkomen van PPS. Eén van deze factoren is de marktsituatie op het moment van ontwikkeling. Deze marktsituatie hangt in sterke mate samen met de mogelijkheden om het project winstgevend af te kunnen sluiten. Een vergelijkbare factor wordt eveneens genoemd door Ham en Koppenjan (2003): *"Een krachtige verklaring voor de totstandkoming van PPS is de mate waarin het project rendabel kan worden geëxploiteerd en financieel verevening tussen rendabele en niet-rendabele delen mogelijk is. In sommige gevallen is de locatie zo profijtelijk en gewild bij private partijen dat de onderhandelingspositie van de publieke partij sterk is en interessante joint products ontwikkeld kunnen worden."* Ook Teisman haalt de gunstige economische groei ten tijde van de ontwikkeling van Pettelaarspark aan als één van de doorslaggevende factoren (Teisman, 1990).

Gelet op de resultaten van deze studie kan deze stelling in ieder geval niet worden ontkracht. Voor alle projecten met een intensieve samenwerking (Vathorst, Wateringse Veld, Westpolder/Bolwerk en (O23) Haarlem) geldt dat het plan financieel haalbaar was. Door verschillende geïnterviewden wordt ook aangegeven dat de samenwerking in slechtere marktomstandigheden misschien uiteen zou zijn gevallen, maar dat door de gunstige marktomstandigheden steeds weer een (financiële) oplossing werd gevonden voor vertragingen of veranderingen. Financiële ruimte zorgt voor flexibiliteit bij deelnemende partijen en zet de samenwerking minder onder druk. Deze stelling wordt ook bevestigd door de situatie op Nesselande. Nesselande leek vanwege de hoge grondinvesteringen aanvankelijk een verliesleidend project. Maar ook Arnhem Centraal, CAN en Waterwijk leken aanvankelijk verliesgevend.

In deze scriptie zijn marktomstandigheden niet meegenomen, omdat ze gedefinieerd zijn als omgevingsfactor in plaats van contextuele factor. Zowel de theorie als de praktijk bevestigt echter dat deze factor wel van belang is.

### 10.3.2 De positie die de gemeente inneemt

De beslissing om een project al dan niet in samenwerking met private partijen uit te voeren, ligt in de praktijk toch bij de betrokken (lokale) overheid. Vooral voor de projecten in de grote steden geldt, dat wanneer de gemeente de kans krijgt, zij geneigd is de regie naar zich toe trekken. Dit heeft volgens de geïnterviewden vooral te maken met slechte ervaringen in het verleden en de belangrijkheid van het project voor de stad. Het lijkt erop dat, zolang de gemeente de kans heeft, ze niet geneigd is om zeggenschap uit handen te geven. Men probeert feitelijk zoveel mogelijk kennis uit de private partijen te putten, maar de bereidheid tot echte samenwerking lijkt beperkt.

### 10.3.2 De persoonlijke factor

Gedurende dit onderzoeksrapport is al enkele malen verwezen naar de 'persoonlijke' of 'menselijke factor'. Deze factor is in deze studie expliciet achterwege gelaten, omdat het geen contextuele factor is, zoals dat hier wordt bedoeld. De werkelijke invloed van deze factor is waarschijnlijk één van de meest moeilijk meetbare factoren. Het is echter opvallend dat vrijwel elke geïnterviewde deze factor noemt als zeer belangrijk voor de keuze van een samenwerkingsvorm. Door de meeste geïnterviewden wordt aangegeven dat, wanneer relaties tussen deelnemende partijen onderling goed zijn, het een stuk eenvoudiger wordt om te komen tot een intensieve samenwerking. Deze factor wordt in het bijzonder vaak genoemd wanneer de geïnterviewde wordt gevraagd om zijn of haar mening over de contextuele factor Complexiteit. In de meeste gevallen geeft men aan dat ook zeer complexe problemen kunnen worden overwonnen

zolang de deelnemende partijen, of eigenlijk deelnemende personen, in staat zijn om goed met elkaar te werken.

## 10.4 Aanbevelingen

In dit onderzoek ligt expliciet de nadruk op de betekenis van contextuele factoren. Dit zijn de factoren die grotendeels voorafgaand aan het proces zijn bepaald en waarop de betrokken actoren, in ieder geval op korte termijn, geen invloed kunnen uitoefenen. Aan de aanwezigheid van deze factoren is in beginsel dus niets te veranderen. Echter, men kan wel proberen om zo goed mogelijk met de aanwezigheid van deze factoren om te gaan. De eerste twee aanbevelingen hebben daarom betrekking op de manier waarop kan worden omgegaan met de belangrijkste contextuele factor, afhankelijkheid. De laatste twee aanbevelingen hebben betrekking op eventueel vervolg onderzoek.

### 10.4.1 Aanbevelingen voor in de praktijk

#### *Omgaan met afhankelijkheid*

Ruimtelijke ontwikkeling begint in Nederland meestal met een fysiek plan dat door een of meerdere partijen is opgesteld. Daarna wordt gezocht naar manieren waarop dit plan kan worden gerealiseerd. Degene die de betreffende ontwikkeling realiseert bevindt zich echter in een netwerk van afhankelijkheden.

In hoofdstuk 9 is geconcludeerd dat de mate van wederzijdse afhankelijkheid een belangrijke factor is in het totstandkomingsproces van een samenwerking. Deze afhankelijkheid speelt niet alleen tussen de partijen die formeel onderdeel zijn van de samenwerking, maar ook tussen de deelnemende partijen en meer indirect betrokken actoren. Ook deze actoren kunnen voorgenomen ontwikkelingen hinderen of zelfs blokkeren. Het is daarom belangrijk op de juiste wijze om te gaan met de afhankelijkheden die spelen binnen en buiten de samenwerking.

In beginsel kunnen drie groepen worden onderscheiden die van invloed (kunnen) zijn op de realisatie van een ontwikkeling en waarvan de initiërende partij in meer of mindere mate afhankelijk is. Dit zijn de volgende groepen:

- Partijen die bij de besluitvorming over blokkademacht beschikken. Dit zijn de partijen die de besluitvorming kunnen blokkeren. In het geval van gebiedsontwikkeling wordt deze positie vaak ingevuld door andere overheden, zoals de Raad van State of het rijk.
- Partijen die bij besluitvorming over productiemacht beschikken. Dit zijn partijen die over de middelen beschikken om een besluit daadwerkelijk (mede) te realiseren. In de praktijk van gebiedsontwikkeling zijn de meestal de private partijen, zoals bouwers, ontwikkelaars, corporaties.
- Partijen die belang hebben bij de besluitvorming, zonder dat zij een bijdrage kunnen leveren aan de oplossing van een probleem of dat zij een oplossing kunnen blokkeren. In het geval van gebiedsontwikkeling valt te denken aan bewoners, winkeliers, particuliere eigenaren et cetera. (Zie de Bruijn e.a. 2004)

Gedurende het gehele proces is de initiërende partij in een of meerdere fasen afhankelijkheid van de medewerking van deze partijen. Het is daarom aan te raden voorafgaand aan de planvorming dit netwerk van afhankelijkheden in kaart te brengen.

Het in kaart brengen van de afhankelijkheidsrelaties begint bij een inventarisatie van alle actoren met een belang bij de betreffende ontwikkeling (actorenscaan), het soort belang van deze actoren

en het soort macht dat deze actoren kunnen uitoefenen (blokkademacht of realisatiemacht). Partijen die beschikken over blokkademacht kunnen een bedreiging vormen voor de ontwikkeling. Partijen met een realisatiemacht vormen juist een kans. Vervolgens wordt uiteengezet op welke wijze men met deze partijen om gaat. Dit kan als gevolg hebben dat een partij die formeel gezien niet in de samenwerking is betrokken, toch al vroegtijdig bij de planontwikkeling wordt betrokken, om later in het proces weerstand te voorkomen.

#### *Knip het proces op in afgebakende eenheden*

In de praktijk blijkt dat in vrijwel alle projecten sprake is van enige mate van afhankelijkheid. Er doen zich echter verschillende vormen van afhankelijkheid voor. In de eerste plaats is er afhankelijkheid die gelegen is in de eigendomsverhoudingen in een bepaald gebied. In de tweede plaats is er sprake van afhankelijkheid in meer algemene zin, op het gebied van kennis, ervaring en financiële middelen. Hierdoor kan een gemeente die alle gronden in handen heeft nog steeds de behoefte voelen om een private partij te betrekken in alle fasen van de ontwikkeling. In een dergelijk geval is de gemeente nog steeds afhankelijk, maar beschikt wel over een grotere keuzevrijheid over met welke private partij zij wil werken. Wanneer de samenwerking niet goed verloopt, is het voor de gemeente in beginsel mogelijk om deze samenwerking te beëindigen en het project zelf ter hand te nemen of een andere private partij te benaderen.

Ondanks dat dit in sommige projecten achter wenselijk zou zijn geweest, gaat men vrijwel nooit over tot het verbreken van de samenwerking. Eenmaal betrokken in een project groeit de wederzijdse afhankelijkheid gedurende het proces.

De private partij beschikt inmiddels over specifieke kennis van het gebied, men heeft te maken met lopende financiële afspraken et cetera. Het kiezen van een andere private partij behoort vrijwel nooit tot een serieuze mogelijkheid. De keuze voor een nieuwe partij betekent in de praktijk dat men vrijwel opnieuw moet beginnen, met alle daaraan verbonden kosten.

Om deze reden is het aan te bevelen bij de planvorming rekening te houden met dergelijke situaties. Het ontwikkelingsproces kan worden opknipt in afgebakende blokken met daartussen momenten van herbezinning op de samenwerking. Dit opknippen van een proces, is een van de ontwerpprincipes van procesmanagement. De Bruijn e.a. (2004) noemen dit zogenaamde exit-regels. Dit zijn regels, die voorafgaand aan het proces worden bepaald en die partijen tijdens het proces de mogelijkheid geven (onder bepaalde omstandigheden) het proces te verlaten.

#### 10.4.2 Nader onderzoek naar samenwerkingsvormen op binnenstedelijke locaties

De vergelijking van binnenstedelijke locaties bleek een stuk lastiger te maken dan voor uitleglocaties. Dit geldt zowel voor de vergelijking van de kenmerkende contextuele factoren als voor de aangetroffen samenwerkingsvormen. De uitleglocaties zijn eenduidiger in aard en samenwerkingsvorm.

De verscheidenheid in samenwerkingsvormen op binnenstedelijke locaties wordt veroorzaakt door de verscheidenheid in context, maar ook door de slechts korte ervaring die bestaat met samenwerking op binnenstedelijke locaties. In Nederland is veel ervaring op gedaan met de ontwikkeling van uitleglocaties en de daarbij behorende samenwerkingsvormen. Voor de ontwikkelingen op binnenstedelijke locaties is dat nog niet het geval.

In plaats van een helder beeld van alle factoren die een rol spelen op de binnenstedelijke locaties ligt de nadruk in hoge mate op het onderscheid tussen uitleglocaties en locaties in bestaand stedelijk gebied. Dit vervlakt het beeld aangaande de factoren die van specifiek belang zijn voor de binnenstedelijke locaties. Aanbevelingen voor nader onderzoek liggen dus met name op het gebied van de ontwikkeling van samenwerkingsvormen op binnenstedelijke locaties.

### *Nadere vergelijking*

In de eerste plaats is het aan te bevelen een nadere vergelijking te maken van contextuele factoren die specifiek een rol spelen bij binnenstedelijke locaties. Door het vergelijken van uitsluitend binnenstedelijke geraffineerder in beeld worden gebracht op welke onderdelen deze locaties van elkaar verschillen en op welke punten zijn overeenkomen. Op die manier komt de specifieke aard van deze projecten waarschijnlijk beter tot zijn recht.

### *Modelontwikkeling samenwerkingsvormen*

Een tweede stap is het ontdekken van structuren in de gekozen samenwerkingsvormen. Op binnenstedelijke locaties treffen we nu nog een waaier van verschillende samenwerkingsvormen. Net als dat voor de VINEX-locaties is gebeurd kan dit ook voor binnenstedelijke locaties leiden tot een aantal modelmatige samenwerkingsvormen die daarna eenvoudiger te implementeren zijn. Met andere woorden, net als bij uitleglocaties, zou kunnen worden geprobeerd verschillende modellen te ontwikkelen die specifiek van toepassing zijn op binnenstedelijke locaties, rekening houdend met de grote variëteit in context en betrokken partijen.

### *Publiek- semi publieke samenwerking*

In deze studie zijn er twee projecten waarbij men er, ondanks een hoge mate van afhankelijkheid, een intensieve samenwerking tot stand te brengen. Hoewel totaal verschillend in aard ging het in beide gevallen om ontwikkelingen in bestaand stedelijke gebied en in beide gevallen speelde de afhankelijkheid hoofdzakelijk tussen een publieke partij (de gemeente) en een semi-publieke partij.

Met de aandacht voor PPS is ook de aandacht voor samenwerking tussen publiek organisaties gegroeid. Er is echter ook specifiek aandacht nodig voor samenwerking met semi-publieke partijen, zoals woningbouwcorporaties en de NS.

Veel van deze partijen zijn de afgelopen jaren verzelfstandigd of geprivatiseerd en daardoor nog zoekende naar de grenzen en mogelijkheden binnen de nieuwe institutionele verhoudingen. Deze nieuwe verhoudingen gaan gepaard met een woud van, doorgaans ondoorzichtige, regelgeving die de ondernemingen van dergelijke organisaties aan banden legt.

Deze ontwikkelen liggen ten grondslag aan veel institutionele onzekerheid. Partijen zijn om die reden terughoudend in het aangaan van intensieve samenwerkingsverbanden.

In het licht van toenemende samenwerking zou nader onderzoek meer duidelijkheid kunnen bieden over de mogelijke strategieën die dergelijke partijen kunnen volgen in het aangaan van samenwerkingsverbanden. Hierbij kan gekeken worden naar de regelgeving, maar ook naar de organisatie en het functioneren van dergelijke semi-overheidsbedrijven in het buitenland.

## Bijlagen

## Bijlage 1: Literatuur

## Bijlage 1: Literatuur

- Berenschot Groep B.V. in opdracht van het Ministerie VROM en Kenniscentrum PPS, Wijkontwikkelingsmaatschappijen: samenwerkingsverbanden in de herstructurering. Rapportage nulmeting, Den Haag 2002
- Blau, Peter M. Inderdependence and Hierarchy in Organizations. Social Science Research, 1972
- Boesten, Pieter, Publiek-private samenwerking een dubbelrol voor de gemeente, Nijmegen 2000
- Bregman Ir A.G. e.a., Publiek-Private samenwerking als uitvoeringsinstrument van het vinex-beleid, Den Haag 1997
- Bruijn, de H, E.F. ten Heuvelhof en R.J. in 't Veld. Procesmanagement. Over procesmanagement en besluitvorming, Academic Service, Schoonhoven 2002
- Buck Consultants International (Baks H.P.S. e.a.), Nieuwe Impulsen voor PPS. VNO-NCW Platform Publiek-private samenwerking, Den Haag 2000
- Bult-Spiering M, Publiek-private samenwerking. De interactiecentraal, Uitgeverij Lemma, 2003
- Canjoy M. e.a., CPB Document, PPS: een uitdagend huwelijk. Publiek-private Samenwerking bij Combinatieprojecten, Den Haag 2001
- Child, John, Organizational Structure Environment and Performance: The Role of Strategic choice; Sociology 1972
- Dijkstra mr dr G.S.A. en prof. dr Th.A.J. Toonen, De kansen van publiek-private samenwerking nader beschouwd. Bestuurswetenschappen 2003, nummer 2
- Donaldson L., Contingency Theory, Dartmouth Publishing Compagny, Aldershot, 1995
- Donaldson Lex, The contingency Theory of Organizations, Sage Publications, London 2001
- Doornebos B.J. Herstructurering bedrijventerreinen. De casus Havenkwartier in herstructurering bedrijventerreinen, Rotterdam 2004
- ECORYS-Kolpron (Groen mr L.C.) Nota Samenwerkingsvormen, Rotterdam 2003
- ECORYS-Kolpron (Laat de W.) De Uitbreidingslocatie Westpolder/Bolwerk, Rotterdam januari 2004
- ECORYS-Kolpron in opdracht van Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Organisatie van Prestatie. Regie in stedelijke ontwikkeling, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2004.
- ECORYS-Kolpron, Herstructurering Bedrijventerreinen. Van verwerving tot verwezenlijking. Rotterdam 2004
- ECORYS-Kopron (Groen mr L.C.), Notitie onderhandeling Keizershof. , Rotterdam 2003
- Edelenbos Jurian en Erik-Hans Klijn, The impact of organizational arrangements on the outcomes of interactive decision making in the Netherlands. Paper for the International Colloquium 'Governance and performance: organisational, status and management capacity and public services performance, Rotterdam 2004
- Eekhout, Christian, Marktwerking op VINEX-locaties. Nieuwe verbindingen tussen publiek en privaat, Delft 2000
- Ernst & Young (Van der Meij J.), Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten. Onderzoek in opdracht van Kenniscentrum PPS, Ministerie van financiën. Utrecht 2000
- Faulkner, David, The Growth of co-operation uit: Faulkner, International Strategic Alliances Mc. Graw Hill Book Compagney 1995 blz 1-22.
- Gemeente Arnhem (Geet van R.) Arnhem Centraal; een nieuw stationsgebied voor Arnhem, Arnhem 2004
- Gemeente Arnhem, Arnhem Centraal naar een nieuw stationsgebied, Arnhem 2004
- Gemeente Deventer, Nieuwsbrief Havenkwartier Gemeente Deventer. Wonen en werken aan het water. Jaargang 1 Nummer 1 juni 2002

Gemeente Hardenberg, Hardenberg Masterplan Plus Projectorganisatie en – fasering, 2003.

Ham, H van en J. Koppenjan, Publiek-private samenwerking bij Transport Infrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief. Uitgeverij Lemma, 2002

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

Kenniscentrum PPS, Inrichting van het PPS-proces bij gebiedsontwikkeling 2004

Kenniscentrum PPS, Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, 2004

Kenniscentrum PPS, Publiek-private samenwerking, de krachten gebundeld, 2004

Kickert Walter J.M., E.H. Klijn en Joop F.M. Koppenjan, Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector. Sage Publications, London, 1997.

Klijn E.H. en G.R. Teisman, Institutionele en strategische belemmeringen voor publiek private samenwerking. Rotterdam, 2002

Klijn E.H. Regels en sturing in netwerken: de invloed an netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken. Rotterdam, 1996

Koppenjan J.F.M. en E.H. Klijn, Managing Uncertainties in Networks. A Network Approach to Problem Solving and Decision Making, Delft/Rotterdam 2003

Koppenjan J.F.M. en E.H. Klijn, Managing Uncertainties in Networks. A Network Approach to Problem Solving and Decision Making. Conceptversie Delft/Rotterdam, 2003

Koppenjan Joop, De moeizame aanloop naar publiek-private samenwerking. Negen totstandkomingsprocessen bij transportinfrastructuur onderzocht. Beleidswetenschap nr 2 17e jaargang Kluwer, Alphen aan de Rijn 2003

Laat, de W.J.J. Structuur in publiek-private samenwerking. Een onderzoek naar publiek private samenwerkingsconcepten bij ruimtelijke ontwikkeling. Concept maart 2004

Marsh David, Comparing Policy Networks, Biddles Ltd, Guildford and Kings's Lynn 1998

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Publiek-private samenwerking in de stadsvernieuwing. Een brochure voor de praktijk. VNG Uitgeverij, Den Haag 1990

Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld, Wateringse Veld de onderneming. Van glastuinbouw naar woonwijk, Den Haag 2002

Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld, Wateringse Veld halverwege. Terugblik Juli 2001 t/m 2003, Den Haag, juni 2004

ORI (overleg over Ruimtelijke investeringen), Publiek-private samenwerking bij grootstedelijke projecten, Den Haag 1991

Osborne Stephen P., Public -private partnerships. Theory and practice in international perspective. Routledge London 2000

P3BI (Dewulf G. en M. Bult-Spiering), Publiek-private Samenwerking bij Infrastructurele en Stedelijke Projecten. Rapportage resultaten enquete 'inventarisatie ervaring met PPS bij infrastructurele en stedelijke projecten', Enschede 2001

P3BI (Dewulf G., M. Smit en M Bult-Spiering), De Publieke visie op PPS. Rapportage resultaten enquete & Workshop, Enschede 2002

Paul R, Lauwrnce and Jay W Lorsch, Differtiation and integration in Complex Organizations', Administrative Science Quaterly, 1967 nummer 12

Pfeffer Jefferey, Merger as a response to Organizational Interdependence, Administrative Science Quaterly 1972 nummer 17

PSBI (Dewulf G. en M Bult Spiering), P3BI in PPS: Een visie, Enschede 2002

Pugh D.S., D.J. Hickson, C.R. Hinings and C. Turner, The context of Organization Structures', Administrative Science Quaterly 1996 nummer 14

Soeters van Eldonck Ponns Architecten. Stedenbouwkundigplan Centrum Amsterdam-Noord, 2003



Spiering W.D., Public -Private Partnership Forum Public-Private Partnership in City Revitalisation – Dutch example. International Journal of Public-Private Partnerships. © SHU Press Vol. 3 september 2000, pp 133-144

Stichting Bouwresearch, Publiek-private samenwerking in binnenstedelijke gebieden. Herstructurering bestaande woningvoorraad, een inventariserende verkenning, 1998

Teisman G.R. Zicht op Samenwerking. Een inter-organisatorische benadering van gemeentelijke projectontwikkeling bij stedelijke herstructurering in samenwerking met private partners, Rotterdam 1990.

## *Bijlage 2: Casusbeschrijvingen*

# 1. Amersfoort – Vathorst

## **Casusbeschrijving**

Vathorst is een door het Rijk aangewezen VINEX-locatie voor Amersfoort en omgeving. In april 1996 heeft de gemeenteraad besloten tot de daadwerkelijke verstedelijking van het gebied. Het gaat om een nieuw stadsdeel met circa 11.000 woningen (waarvan 35% sociale woningbouw) en alle daarbij behorende voorzieningen, zoals zorg, onderwijs, sport, cultuur, winkelcentra en een NS-station. Aan de rand van Vathorst komt een kantorenpark en een bedrijventerrein. Vathorst wordt gerealiseerd tussen 2000 en 2012. Met een plangebied van ongeveer 500 ha. is Vathorst niet alleen in deze studie een groot project, maar ook één van de grootste VINEX-locaties in Nederland. Van de 500 ha. is het grootste deel bestemd voor woningbouw. 30 ha. is beschikbaar voor bedrijventerrein en ongeveer 12 ha. voor commerciële voorzieningen. Er is nog 10 ha. bestemd voor niet-commerciële voorzieningen, zoals scholen, sportcomplexen, cultuur, religie etc. De kwaliteitslat voor Vathorst wordt hoog gelegd, maar ondanks dat kan het programma redelijk conservatief worden genoemd. De nieuwe woonwijk wordt gebouwd ten noorden van Amersfoort, rondom het dorp Hooglanderveen. Vathorst ligt op aanzienlijke afstand van het centrum van Amersfoort. Een nieuwe voorstadhalte in Vathorst zal, samen met andere verkeersmaatregelen, de afstand tussen het oude centrum van Amersfoort en Vathorst moeten verkleinen.

Naar aanleiding van de ervaringen met de locatie ‘Nieuwland’ is er binnen de gemeente Amersfoort een discussie gevoerd over hoe een gemeente diende te handelen in het geval private partijen grondposities innemen in te ontwikkelen gebieden. De conclusie was dat de gemeente, als ze invloed wil hebben om een plan, ze invloed moet hebben op de grondposities. Vanwege het feit dat de gemeente Amersfoort zelf nog verwickeld was in een grondbeleidsproces van de locatie ‘Nieuwland’ kon zij geen gronden aankopen in Vathorst. Toen via het streekplan bekend werd dat er op de locatie Vathorst gebouwd ging worden heeft de gemeente daarom een aantal private partijen verzocht op eigen naam en risico gronden aan te kopen. Dit leidde ertoe dat er zes partijen waren met een aanzienlijke grondpositie, namelijk:

- Bouwfonds Ontwikkeling B.V.
- AM Wonen
- BAM (levert deel bouwactiviteiten, Am Wonen uitsluitend ontwikkelaar)
- Dura Vermeer
- Heijmans IBC
- Vastgoedontwikkeling B.V.
- SCW/LATEI

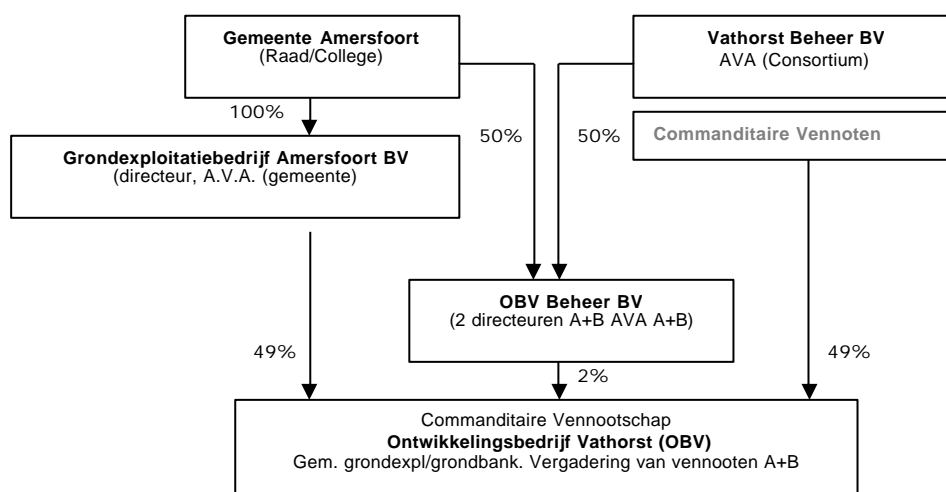
Een aantal tegenvallers, zoals vertraging als gevolg van schorsing van het bestemmingsplan door de Raad van State, de financiering en de aanleg van de ontsluiting op de A1, de komst van een NS-station Vathorst in relatie tot Randstadspoor hebben gezorgd voor een behoorlijke mate van institutionele onzekerheid met de nodige vertragingen als gevolg.

## **Organisatorisch Arrangement**

In Vathorst wordt samengewerkt in een zogenaamd joint-venture model. Dat wil zeggen, ten behoeve van de ontwikkeling van Vathorst is een Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (OBV) opgericht en een Ontwikkeling Vathorst Beheer BV. Het OBV vormt een zelfstandig bedrijf dat eigendom is

van de gemeente Amersfoort en twee consortiums van marktpartijen. Deze consortiums worden gevormd door zes private partijen. Bouwfonds, AM Wonen en Dura Vermeer vormen samen Amerstaete V.O.F. Zij werken tegelijkertijd nauw samen met Portaal Amersfoort. Heijmans en Latei/SCW vormen tezamen een tweede consortium. De gronden zijn door alle partijen ingebracht en vervolgens is er gezamenlijk verworven, dat wil zeggen voor gezamenlijke rekening en risico, in opdracht van OBV en op naam van de gemeente. Het OBV treedt op als locatieontwikkelaar namens aandeelhouders gemeente Amersfoort (50%) en Privaat consortium (50%) met vergaande bevoegdheden, zoals bewaking van de woningbouwproductie (tempo) en het financieel resultaat. Er is in gezamenlijkheid een masterplan, een ontwikkelingsplan, een GROK, een bestemmingsplan in hoofdlijnen en aantal deuluitwerkingen opgesteld. In de intentieovereenkomst Vathorst is vastgelegd dat een masterplan zou worden ontwikkeld door twee stedenbouwkundigen, in opdracht van de gemeente en Vathorst beheer CV. Dit masterplan is goedgekeurd door een stuurgroep waarin zowel afgevaardigden van de gemeente (wethouder VROM en Financien) als van het consortium Vathorst beheer CV zaten.

Omdat gekozen is voor een joint-venture model hebben private partijen in principe evenveel inbreng gehad op de planvorming als de gemeente Amersfoort. De aandeelhouders hebben een directe rol in de besluitvorming bij de ontwikkeling van Vathorst. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AVA), komt 1 keer per jaar bijeen. Het OBV bereidt stukken ter besluitvorming voor. Een brede stuurgroep met vertegenwoordigers van alle PPS-partijen komt 1x per kwartaal bijeen. Verder is er maandelijks overleg met de smalle stuurgroep, waarin voor de voortgang wordt besproken. In operationele zin heeft OBV de uitvoering van haar taakstelling volledig het voortouw. De gemeente heeft vanuit haar publiekrechtelijke taak nog wel een toetsende rol. Verder is binnen de gemeente een referentteam dat de kwaliteit van de ontwikkeling Vathorst volgt. De gemeenteraad heeft de neiging behoudend op te treden en te toetsen aan de formele afspraken. Het doorlopen van de publiekrechtelijke procedures ter vaststelling van bijvoorbeeld het bestemmingsplan en ter verlening van de benodigde bouwvergunningen blijft echter de verantwoordelijkheid van de gemeente. De welstandtoets loopt dan ook via OBV; als de supervisor akkoord is dan sluit welstand zich daar doorgaans bij aan. De beleidslijnen, die in het Ontwikkelingsplan en GROK e.d. zijn vastgelegd vormen voor de besluitvorming het toetsingskader.



## 2. Amsterdam – Centrum Amsterdam Noord

### **Casusbeschrijving**

Rond het Buikslotermeer zijn de plannen voor een nieuw stedelijk centrum in een vergevorderd stadium onder de noemer Centrum Amsterdam-Noord (CAN). Het gaat om een poldergebied van ongeveer 100 hectare, doorsneden door wegen op dijken. Het plan voor het centrumgebied is zonder meer ambitieus te noemen: het gaat om de sprong van een winkelcentrum naar een centrumgebied waar naast winkelen ook allerlei andere voorzieningen zijn te vinden, zoals horeca, een grote bibliotheek, een theater, een bioscoop en een topsportcentrum, dat als markant herkenningspunt zal fungeren. Dit wordt mogelijk gemaakt door de komst van de Noord-Zuidlijn, maar ook door de bouw van zo'n 3.300 woningen en 100.000m<sup>2</sup> kantoren. De realisering van de Noord-Zuidlijn is geen onderdeel van het ontwikkelde masterplan, maar wordt apart door de gemeente gerealiseerd.

De plannen voor CAN worden gemaakt door de gemeente Amsterdam en deelgemeente Amsterdam-Noord in samenwerking met ING Real Estate en CZAN. CZAN is een combinatie van Het Oosten (woningbouwcorporatie), Vesteda (belegger) AM (projectontwikkelaar) en Blauwhoed (projectontwikkelaar). Deze combinatie is via een prijsvraag betrokken geraakt bij de planontwikkeling en richt zich vooral op de woningbouw in het gebied. ING RE is vooral betrokken vanwege de expertise op het gebied van kantoren/bedrijven. De private partijen hadden vooraf dus geen noemenswaardige grondposities.

De grond in Centrum Amsterdam-Noord is uitgegeven in erfpacht. Doordat de gemeente met een dergelijk systeem werkt heeft zij een sterke grondpositie in CAN. Het grootste deel van de grond was in handen van de gemeente of heeft zij op relatief eenvoudige wijze weten te verwerven. Een deel van het plangebied moet echter nog verworven worden. Deze verwerving worden eveneens door de gemeente ter hand genomen. Ook de grondexploitatie wordt door de gemeente ter hand genomen. Deze keuze is gemaakt vanwege de slechte ervaringen in Ijburg met grondexploitatie door private partijen.

CAN is een groot project met hoge (financiële) risico's. De planontwikkeling is al tien jaar gaande. In het verleden is wel een SPVE gemaakt en vastgesteld door de stadsdeelraad, maar deze werd door marktpartijen en de centrale gemeente niet geaccepteerd. Het bedoelde programma werd te risicovol gevonden. Hieruit werd duidelijk dat de deelgemeente Amsterdam-Noord de ontwikkeling niet alleen kon trekken en ging men op zoek naar private partners voor de planontwikkeling. Afhankelijkheid tussen partijen heeft in dit geval dus meer te maken met kennis/ervaring en financiën dan met grondposities. Diverse omstandigheden maken dat deze ambitie kan worden waargemaakt. Zo is er bijna nergens in Amsterdam zoveel ruimte om iets nieuws te beginnen. Daarnaast ligt het gebied midden in het stadsdeel Amsterdam-Noord.

### **Organisatorisch Arrangement**

De ontwikkeling van Centrum Amsterdam-Noord (CAN) bevindt zich nog in de planvormingfase. Voor een aantal aspecten van de samenwerking is echter wel duidelijk hoe deze eruit zal komen te zien. Namelijk, de grondexploitatie en het bouwrijp maken komen volledig voor rekening van de gemeente Amsterdam. De gemeente loopt op dit gebied dus ook alle risico's. Wanneer partijen met grond in het plangebied willen ontwikkelen in CAN, dan moeten ze eerst de grond inleveren bij de gemeente. Vervolgens zullen de gronden worden uitgegeven aan private partijen die op hun beurt de volledige risico voor de ontwikkeling dragen. Als vervolg op de tussen partijen afgesloten

intentieovereenkomst van 6 februari 2002 zal in het kader van samenwerking tussen CZAN, ING RE en Stadsdeel Amsterdam-Noord een kaderovereenkomst worden gesloten.

Hierin zijn de volgende afspraken op hoofdlijnen vastgelegd met betrekking tot:

- Beoogde ontwikkeling en realisatie van het plangebied;
- De wijze van samenwerking tussen de partijen;
- Het vastleggen van de randvoorwaarden waaraan de uitvoeringsovereenkomst per deelgebied zullen voldoen. <sup>1</sup>

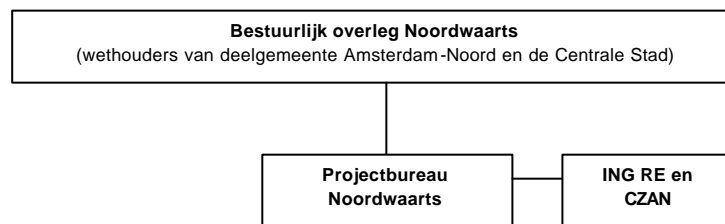
#### Programmatabel Centrum Amsterdam Noord

Deelgebied	Functie	Aantal in m2
Sportdriehoek	Sport	n.v.t.
Stedelijk wonen Noord	Wonen	675
	School	4100
	Speelplek	200
Woonwerkgebied	Wonen	486
	Kantoren westzijde	50.000
	Multifunctionele ruimte	16691
Kantoren	Kantoren Oostzijde	70.000
	Multifunctionele ruimte	2434
Topsportcentrum en breedtesport	Indoor sportcentrum	45026
	Breedte sport	5600
Woonwarenhuis	Grootschalige winkels	30000
Centrumgebied West	Wonen	300
	Commercieel (detailhandel, horeca, diensten)	300650
	Kerk	650
Centrum OV Knoop	Wonen hoogbouwtoren	250
	Kantoren hoogbouwtoren	25450
	Hotel hoogbouwtoren	10.000
	Kantoren plint rond hoogbouw	4638
	Wonen op ROC	50
	ROC	16000
	CWI	5700
	Leisure	4000
	Fietsenstalling	1000
	Cultuur	8700
Centrumgebied Midden	Kantoren	15100
	Multifunctionele ruimte	872
	Wonen	371
	Commercieel	23441
	Grootschalige winkels op verdieping	9690
	Cultuurcluster	3700
	Bioscoop	5000
Centrumgebied Oost	Bedrijfsruimte	1558
	Wonen	213
	Grootschalige winkels	6000
Stedelijk wonen zuid/Elzinga	Wonen	336
Langs de NLW Zuid-west	Wonen	532
	Multifunctionele ruimte (o.a. school)	4515
	Bedrijfsruimte	24213
Busstation Ijdoornlaan	Wonen	104
	Multifunctionele ruimte	19820
	Kantoren	11925
Kruispunt nieuwe Purmerendweg- NLW	n.v.t.	
Kruispunt Buikslotermeerplein- Waddenweg en buikslotermeer	n.v.t.	
Recreatiepark ten noorden van de voet balvelden	n.v.t.	
Parkzone/DWV	Voetbalvelden	4
NLW Zuidoost	Multifunctionele ruimte	51200
	Wonen	60
Totaal wonen		3377
Totaal m2 bvo excl. Wonen		480.323

<sup>1</sup> Stedenbouwkundig plan Centrum Amsterdam-Noord

Bron: stedenbouwkundig plan Centrum Amsterdam-Noord

Naast de samenwerking tussen de gemeente en private partijen is er ook een samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen het stadsdeel Amsterdam-Noord en de Centrale Stad. Op 1 januari 2004 startte de samenwerking tussen stadsdeel Amsterdam-Noord en de Centrale Stad Amsterdam voor de ontwikkeling CAN. Vanwege de omvang van het project en om te voorkomen dat alles dubbelop gebeurt, zijn de belangrijkste bevoegdheden overgedragen aan de Centrale Stad. Het gaat dan bijvoorbeeld om het vaststellen van bestemmingsplannen, het afgeven van belangrijkste vergunningen en om de grondexploitaties. De samenwerking is aangegaan voor tien jaar. De bestuurders (wethouders) werken samen in het Bestuurlijk Overleg Noordwaarts, dat ook de bestuurlijke opdrachtgever is voor het projectbureau Noordwaarts. Dat projectbureau doet de voorbereiding en uitvoering van de plannen en projecten in de coalitiegebieden. Het projectbureau is uitsluitend ten behoeve van Centrum Amsterdam-Noord opgericht en wordt gefinancierd door de gemeente Amsterdam, maar is wel op afstand geplaatst van de gemeentelijke organisatie. Het projectbureau Noordwaarts werkt voor het gezamenlijke bestuurlijke overleg. Het projectbureau is een op afstand geplaatst gemeentelijk projectbureau met daarin professionals, zoals projectmanagers, financiële experts, stedenbouwkundigen etc. Het projectbureau onderhoudt de contacten met de private partijen en stemt de planvorming met de private partijen af. Private partijen maken geen deel uit van het bestuurlijk overleg.



### 3. Arnhem – Arnhem Centraal

#### **Casusbeschrijving**

Arnhem Centraal is door de rijksoverheid aangewezen als sleutelproject. De Nieuwe Sleutelprojecten zijn grootschalige ontwikkelingsplannen voor de HSL-stations en hun omgeving. Het project Arnhem Centraal beoogt de totale herinrichting van een relatief klein (20 hectare) maar ingewikkeld stukje Arnhem. Een belangrijk kenmerk van het gebied is het hoogte verschil van 15 tot 20 meter. De kern van het gebied wordt gevormd door het NS-station en de pleinen voor stads- en regionaal busvervoer met daaromheen verouderde naoorlogse kantoor- en woongebouwen. Het Arnhemse Centraal Station en directe omgeving daarvan worden in de periode tot 2010 compleet vernieuwd.

Arnhem Centraal is een plan met een omvangrijk programma van wensen die op een relatief gering oppervlak moeten worden gerealiseerd. Er is daarom gekozen voor een intensief en meervoudig ruimtegebruik. Naast een behoorlijk bouwprogramma ligt er een aanzienlijk herinrichtingprogramma. Daarbij is een extra complicatie dat tijdens de realisering de huidige activiteiten binnen het gebied voor het overgrote deel doorgang moeten blijven vinden. Mede hierdoor bedraagt de geplande doorlooptijd maar liefst 21 jaar. Het totale investeringsvolume bedraagt ongeveer €555 miljoen.

Het bouwprogramma ziet er als volgt uit:

- 85.000 m<sup>2</sup> bvo kantoren (ca. 35.000m<sup>2</sup> in het noordelijke plandeel)
- 5600 m<sup>2</sup> bvo winkels;
- 1807 m<sup>2</sup> horeca
- 100-150 appartementen
- ca. 1000 parkeerplaatsen in ondergrondse parkeergarage;
- uitbreiding van het stationsemplacement met een vierde perron (incl. nieuwe sporen), het aanpassen van de voetgangerstunnel onder de sporen met de daarbij behorende voorzieningen, het verlengen van de passerelle, het vernieuwen van de noordelijke stationsingang en het aan die zijde vernieuwen van de fietsenstalling;
- transferhal (geïntegreerde stationshal; voor bus- en treinreizigers);
- fietsenstalling voor 4500 fietsen;
- aanleg van infrastructuur voor warmte- en koudeopslagsysteem;
- aanleg van infrastructuur voor ondergronds afvaltransport;
- kabel- en leidingtunnel.

De kosten voor de ontwikkeling van het centraal station is verdeeld over drie partijen, namelijk de gemeente Arnhem, landelijke overheid (Verkeer & Waterstaat, VROM, NS) en private partijen. De landelijke overheden dragen eenderde van de totale kosten. De gemeente draagt ook eenderde van de totale kosten, maar wanneer we het gemeentelijk deel nader bekijken blijkt hiervan ook nog eens een groot deel afkomstig te zijn van derden, waaronder zowel hogere overheden als private partijen.

Het masterplan voor Arnhem Centraal is oorspronkelijk ontwikkeld in opdracht van de gemeente Arnhem, de NS en MBO (nu ING Vastgoed). Gedurende de uitvoering was de gemeente opdrachtgever voor de bouw van een parkeergarage, want het parkeerbedrijf was destijds nog eigendom van de gemeente. De gemeente wilde zich aan de planning houden en wilde dat MBO



zou beginnen met de bouw van kantoren op de parkeergarage. Door de veranderende economie en de hoge prijzen die volgens MBO niet konden concurreren met de randstad wilde MBO pas beginnen met de bouw van de kantoren, wanneer ze daarvoor een huurder had. De gemeente wilde hier echter niet op wachten en heeft een andere ontwikkelaar bereid gevonden de ontwikkeling van de kantoren ter hand te nemen, Eurocommerce.

De lange doorlooptijd van het project maakt het project gevoelig voor wisselende regeringen en gemeenteraden. Toen het voormalige kabinet verdween ontstond er, vanwege de aangekondigde bezuinigingen dan ook onzekerheid over de voortgang van het plan.

Eind mei 2003 hebben de ministers van VROM en V&W het plan van de gemeente goedgekeurd en een rijksbijdrage OV-terminal, mits de financiële dekking voor de commerciële ruimte in de terminal rond is. Een extra complicatie vormde de dubbele opdracht voor NS. Aan de ene kant werd ze door het rijk gevraagd zich uitsluitend te richten op de kerntaak, en dus niets meer te bouwen. Aan de andere kant verstrekte het rijk de opdracht om een transferhal te bouwen en verschaft hier ook nog eens 84 miljoen voor.

De NS is volledig afhankelijk van het geld dat wordt vrijgemaakt door de nationale overheid en besluiten die daar worden genomen. De Nederlandse Spoorwegen is een omvangrijke organisatie. Toen de samenwerking tussen de gemeenten en de NS rondom Arnhem Centraal net begon was de NS nog één organisatie. Inmiddels is de NS verzelfstandigd en opgesplitst in verschillende, zelfstandige, onderdelen als NS-reizigers, NS Vastgoed, NS Stations, PRORail etc. In Arnhem heeft de gemeente te maken met verschillende onderdelen van de NS. Het heeft de gemeente Arnhem veel tijd gekost om haar weg te vinden in deze nieuwe organisatie.

### **Organisatorisch Arrangement**

De gezamenlijke problemen rondom het Centraal Station leiden er tussen 1989 en 1994 toe dat de gemeente Arnhem, NS Vastgoed en MBO op basis van een in 1990 overeengekomen intentieverklaring gingen onderzoeken of er een technisch en financieel haalbaar plan realiseerbaar was. In november 1993 blijkt dat het geval te zijn. Het project werd geleid door een externe projectleider, aangesteld door de drie participerende partijen. De projectorganisatie bestaat dan uit een stuurgroep, een projectgroep en een aantal werkgroepen. In elk van deze groepen zijn de drie participerende partijen vertegenwoordigd.

Vervolgens wordt in 1994 getracht om op basis van een samenwerkingsovereenkomst de samenwerking te continueren, maar uiteindelijk blijken de verschillen van inzicht over hoe verder te gaan onoverbrugbaar. Er wordt niet verder gewerkt op basis van de intentieovereenkomst en de gemeente neemt het voortouw.<sup>2</sup> Het team is dan volledig ondergebracht bij de gemeente. Het ontwikkelingsbureau is sterk gemandateerd met korte lijnen naar de wethouder en directeuren van de gemeentelijke diensten. Besluitvorming komt tot stand binnen de projectorganisatie, maar is op hoofdlijnen bepaald door de gemeenteraad.

In juni 1995 sluit de gemeente met ING Vastgoed (voorheen MBO) een bilaterale overeenkomst. Daarmee krijgt ING Vastgoed het eerste recht van ontwikkeling van de locatie bij de stationspleinen. 1994 wordt de NS opgedeeld in een aantal zelfstandige bedrijfseenheden. Er

---

<sup>2</sup> Arnhem Centraal; een nieuwe stationsgebied voor Arnhem. Gemeente Arnhem 2004

komen een aantal overeenkomsten tot stand tussen de gemeente en een min of meer verzelfstandigde bedrijfseenheden.

Door de omvang en de complexiteit van vervoers- en andere functies op de beperkte beschikbare oppervlakte kwam de gewenst ruimtelijke kwaliteit onder druk te staan. Daarom is besloten een masterplan te ontwikkelen. Architectenbureau UN Studio kreeg hiervoor de opdracht. Dit masterplan kreeg in december 1998 de instemming van de betrokken gesprekspartners NS Vastgoed, ING en de gemeente. Zij keurden het masterplan goed om als basis voor de uitwerking in deelplannen te dienen. Om de kwaliteit en de samenhang van de verschillende deelprojecten te garanderen, zij in het masterplan richtlijnen voor de uitwerking opgenomen. Voordat een partij een plan ontwikkeld vindt overleg plaats over de architectuur en de architect die de ontwikkelende partij gaat aantrekken. De gemeente laat zich hierin adviseren door de ontwerper van het masterplan.

Elke partner brengt zijn eigen deel in en is daar ook verantwoordelijk voor. Het totale project kost 555 miljoen euro verdeeld tussen ontwikkelaars, gemeente en de NS. Elke deelnemer moet op zijn eigen manier dit bedrag bij elkaar zien te schrapen.

De gemeente voert de grondexploitatie. De totale waarde van de verwervingen bedroeg in 1999 ongeveer 30 miljoen euro. Voor ProRail werden panden verworven om aanleg van het vierde perron mogelijk te maken. Zodra dat aan de orde is zal die grond onder eerder vastgestelde voorwaarden door de gemeente worden overgedragen.

<b>Indicatie totale plankosten (in miljoenen euro's)</b>	
Gemeente voorwaardenscheppende, infrastructurele werken (inclusief bouw parkeergarage)	€185
Nederlandse Spoorwegen: bijdrage transferhal, aanleg vierde perron, tunnel onder perrons	€185
Projectontwikkelaar(s): commerciële functies Kantoren, winkels, e.d.)	€185
<b>Totale kosten</b>	<b>€555</b>

Bron: Arnhem Centraal, Gemeente Arnhem 2004

## 4. Berkel en Rodenrijs – Westpolder/Bolwerk

### Casusbeschrijving

Begin 1998 stond de gemeente Berkel en Rodenrijs voor een bijzondere opgave: het realiseren van een forse VINEX-opgave. De totale opgave bedroeg een groei van ruim 16.000 inwoners naar 34.000 inwoners per 2011 en het ontwikkelen van een fors bedrijventerrein. Om alle activiteiten te coördineren is de opgave voor het gehele gebied opgeknipt in vijf hoofddeelgebieden en later in 14 deelgebieden. Westpolder/Bolwerk is één van de vijf. De oppervlakte van Westpolder/Bolwerk is ongeveer 90 hectare. De doorlooptijd bedraagt 10 jaar.

De hoofdzaak in Westpolder/Bolwerk is het realiseren van woningen. Ter ondersteuning daarvan worden enkele voorzieningen gerealiseerd. Bijvoorbeeld een halte voor randstadrail en bij deze halte enkele voorzieningen, zoals scholen en een supermarkt. Het gaat hierbij nadrukkelijk om voorzieningen voor de bewoners van de wijk. De voorzieningen mogen niet concurreren met het centrum van Westpolder/Bolwerk.

De gemeente zag zich geconfronteerd met het gegeven dat de grond in het plangebied voor 50% was opgekocht door private partijen. Deze private partijen, Amvest en Kavel Vastgoed, hadden voornamelijk de (goedkopere) landbouwgronden opgekocht. Deze private partijen hadden de grond gekocht om te ontwikkelen en bevonden zich om die reden in een praktisch onvervangbare positie.

De andere 50% van de grond bestond hoofdzakelijk uit glastuinbouw. De gemeente heeft deze gronden aangekocht. Dit leverde veel verzet op van zittende tuinders. Het heeft lang geduurd voordat we iedereen zover hadden. Er zijn eigenlijk drie opties voor die mensen:

- Uitkopen
- Vervangende locatie regelen
- Vervroegd pensioen.

De gemeente Berkel en Rodenrijs heeft nadrukkelijk geprobeerd het aantal private partijen te reduceren, om zo de complexiteit van de organisatie te beperken. De gemeente wilde maar zaken doen met een contractpartij en heeft daarom de private partijen min of meer opgelegd op te treden als een partij in de PPS.

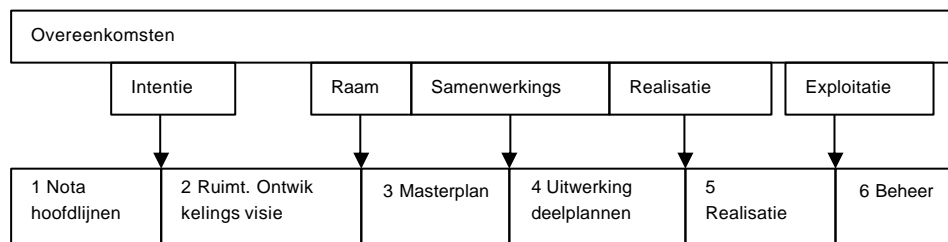
Het gaat hier echter om twee totaal verschillende ontwikkelaars. De belangrijkste partij binnen Kavel Vastgoed B.V. is een 'gewone' aannemer. Deze partij wil zoveel mogelijk koopwoningen realiseren. Amvest Vastgoed is een belegger in commerciële huurwoningen. Daarom wil deze partij zoveel mogelijk huurwoningen in het duurdere segment realiseren. Het heeft lang geduurd voordat de private partijen tot overeenstemming kwamen. De contractvorming was een langdurig proces. De twee ontwikkelaars zijn er pas enkele dagen voordat het definitieve contract voor de PPS is getekend uitgekomen.

In bepaalde mate heeft Westpolder/Bolwerk te maken gehad met institutionele onzekerheid veroorzaakt door andere overheden en instanties, zoals Randstad Rail en de Waterschappen. Een voorbeeld hiervan is het ontwerptraject van de stationshalte. Deze was volledig door Randstadrail,

zonder daarover met de PPS-partners over te communiceren. Er is nauwelijks sprake geweest van grote veranderingen in de omgeving. Er zijn in elk geval geen veranderingen geweest die daadwerkelijk van invloed zijn geweest op de vorm of de intensiteit van de samenwerking. De grootste verandering is de dip in de woningmarkt geweest. Er zijn 9 deelplannen, waarvan het eerste deelplan bestaat uit 500 woningen. Om risico te spreiden is besloten om dit plan op te delen in vijf onderdelen.

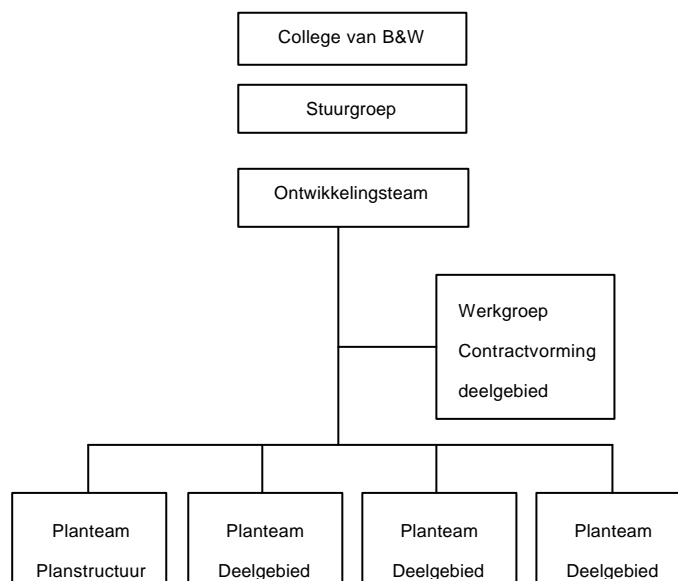
### Organisatorisch Arrangement

De locatie Westpolder/Bolwerk is opgedeeld in 7 deellocaties. Per deellocatie wordt een invulling uitgewerkt, binnen de kaders van het masterplan en de samenwerkingsovereenkomst. Deze uitwerking geschiedt door het planteam voor het betreffende gebied, onder leiding van de projectleider, die zitting heeft namens de private partijen. Het eindproduct hiervan is uitgewerkt in een deelplan alsmede een realisatieovereenkomst voor het betreffende deelgebied. De PPS bij de planontwikkeling en realisering wordt begeleid door fasegewijze contractvorming, waarin de door beide partijen (gemeente en een meer marktpartijen) in een fase geaccordeerde ontwerpresultaten vertrekpunt vormen voor de samenwerking in de volgende fase(n). Een dergelijke samenwerking ziet er als volgt uit:



Bon: Uitbreidingslocatie Westpolder/Bolwerk, De Laat, 2003: 1

De gehele uitbreidingsontwikkeling in Berkel en Rodenrijs heeft een eigen stuurgroep: de Stuurgroep Vinex, bestaande uit het voltallige College van B&W aangevuld met de directeur Ontwikkelingsbedrijf Vinex. De volledige organisatie voor Westpolder/Bolwerk kan als volgt worden weergegeven:



Het hoofddeelgebied Westpolder/Bolwerk kent een eigen stuurgroep bestaande uit twee wethouders, twee vertegenwoordigers van de marktpartijen en de gemeentelijke projectleider. De projectleider Westpolder/Bolwerk is voorzitter van een ontwikkelingsteam, die verder bestaat uit een kleine kern van vaste deskundigen en een grote groep van deskundigen op afroep. De vaste kern bevat een stedenbouwkundig supervisor, een planeconoom, de projectleider Hoofdplanstructuur en enkele vertegenwoordigers van samenwerkende private partijen. Met uitzondering van de vertegenwoordigers van de private partijen, waren de overige genoemde personen door de gemeente Berkel ingehuurd.

In het geval van Westpolder/Bolwerk gaat het om twee private partijen, namelijk Kavel Vastgoed B.V. en Amvest Vastgoed B.V. Alle gronden zijn ingebracht in deze B.V. De private partijen hebben de gronden bouwrijp gemaakt. Hoewel dus tussen private partijen wel een nieuwe organisatie wordt opgericht, geldt dit niet tussen de gemeente en de nieuwe B.V. van private partijen. De gemeente participeert niet risicodragend in de PPS, maar heeft een puur sturende functie. Er is wel een gezamenlijk informatie en verkoopcentrum. In die zin levert de gemeente wel kennis en mankracht.

De private partijen zijn vanaf het begin betrokken geweest bij de planvorming van Westpolder/Bolwerk. Binnen het geheel van afspraken in de intentieverklaring werd door de gezamenlijke publieke en private partijen een ruimtelijke visie op hoofdlijnen ontwikkeld: De ontwikkelingsvisie Westpolder/Bolwerk. Daarna is door gemeente en private partijen een masterplan ontwikkeld. Dit is vervolgens juridisch bekrachtigd middels een samenwerkingsovereenkomst, waarin is geregeld hoe de verdere samenwerking en het onderhandelingstraject verloopt voor de uitwerking van de diverse plannen. Het masterplan is bindend en vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Het masterplan is een paraplubegrip met een aantal onderdelen:

- Stedenbouwkundig plan
- Kwaliteitsbewaking
- Financieel raamwerk
- Bestemmingsplan (voorontwerp)
- Samenwerkingsovereenkomst

## 5. Den Haag – Wateringse Veld

Tussen Rijswijk en Wateringen wordt sinds 1996 een nieuwe Haagse wijk gebouwd: de VINEX-locatie Wateringse Veld. Het plangebied bedraagt totaal ongeveer 326 hectare. Hiervan wordt ongeveer 260 hectare ontwikkeld. Tot 2008 worden in dit voormalige glastuinbouw- en poldergebied 7.500 woningen gerealiseerd. Op hoeveel het investeringsvolume precies is gekomen is op dit moment niet duidelijk, maar de OCWV heeft altijd een totale investering van 450 miljoen euro voor ogen gehad. De geplande doorlooptijd van het project is 12 jaar. Deze planning zal overigens niet gehaald worden.

Het hoofddoel van een VINEX-locatie is in eerste instantie tegemoet komen aan de woningbehoefte van de komende jaren. De nadruk in Wateringse Veld ligt dan ook op woningbouw. Daarnaast is er ongeveer 9000m<sup>2</sup> ingepland voor winkels. Deze 9000m<sup>2</sup> is opgesplitst in twee 'centra', om te voorkomen dat deze winkels zouden concurreren met het centrum van Wateringen. De gemeente Wateringsveld heeft zich hiertegen verzet. De 'centra' in Wateringse Veld zijn dan ook in eerste instantie bedoeld voor de mensen die in Wateringse Veld wonen. Een uitzondering hierop vormen de scholen. Doordat er al een goede infrastructuur door de wijk loopt beslaat het oppervlak van de nieuw aan te leggen hoofdinfrastructuur in het exploitatiegebied maar 5%.

Voorzieningen	M2 BVO
Winkels, horeca en dienstverlening	8250
Bibliotheek	1800
Gezondheidscentrum	3600
Kinderdagverblijf	1800
Welzijnsvoorzieningen	1800
Religieuze ruimten	2400
Scholen	7550
Tijdelijke scholen	8.500
Sporthal/zaal	4.500

*Bron: Marktwerking op VINEX-locaties, 2002*

De grootste risicofactor was de hoge voorfinanciering in de verwerving vanwege dure kassen. Hier is in de ontwikkeling rekening mee gehouden door in het centrale deel, bij de bestaande infrastructuur te beginnen met bouwen. Van daaruit is besloten om het grasgebied in te gaan, omdat deze grond relatief goedkoop is. Door de inkomsten uit deze gronduitgiften te gebruiken in combinatie met het zo laat mogelijk aankopen van de kassen wordt getracht om de risico's zoveel mogelijk te beperken. Een probleem hierbij is dat de kosten van tuinbouwgronden vrij dynamisch zijn.

Bij de ontwikkeling van Wateringse Veld is sprake van een hoge mate van afhankelijkheid. Deze afhankelijkheid uit zich in alle genoemde facetten van afhankelijkheid, namelijk de grondposities,

de financiële positie van de gemeente Den Haag ten tijde van de aanvang van de ontwikkeling en de aanwezige kennis en ervaring.

#### *Financiële positie van de gemeente Den Haag*

Ten tijde van de ontwikkeling van Wateringse Veld was de gemeente Den Haag een zogenaamde 'artikel 12 gemeente'. Dat wil zeggen dat zij onder toezicht van het rijk stond. De gemeente beschikte hierdoor niet over de financiële middelen om risico's als renteverliezen en veranderende marktsituaties te lopen. In ieder geval niet voldoende om een ontwikkeling als Wateringse Veld alleen ter hand te nemen. Wilde de gemeente een rol spelen in de ontwikkeling van Wateringse Veld dan was ze dus 'gedwongen' om een samenwerking aan te gaan met een betrouwbare en financieel daadkrachtige private partij. Bovendien was er geen vastgesteld ruimtelijk ordeningsplan. Pas nadat dit gereed zou zijn en het bestemmingsplan goedgekeurd was, zouden de risico's voor de gemeente voldoende beperkt zijn om daadwerkelijk actief te worden op de grondmarkt.

De gemeente zocht daarom naar samenwerking met een partij die vooruitlopend op het bestemmingsplan als stallingspartij kon optreden. Dit betekent dat een private partij, in afwachting van het bestemmingsplan, de grond in opdracht van de gemeente financiert. De private partij loopt hierbij de financiële risico's. Daarnaast was er een partner nodig die financieel in staat was om een ontwikkeling als Wateringse Veld te financieren. Bouwfonds is één van de grootste ontwikkelaars in Nederland en vroeger eigendom van gemeentes. Daardoor was Bouwfonds een min of meer natuurlijke partner voor de gemeente.

#### *Grondposities*

Wateringse Veld viel tot 1994 in de gemeente Wateringen. De gemeente Wateringen wilde graag haar dorpse karakter behouden en wilde de zittende tuinders niet uitkopen. Uiteindelijk heeft de provincie in '93/'94 de grens van Den Haag verlegt en nu is Wateringse Veld onderdeel van de gemeente Den Haag. Op het moment dat bekend werd dat Wateringse Veld een VINEX-locatie zou worden, was overgrote deel van de grond in handen van particuliere tuinders. Een tweede grote grondbezitter was Bouwfonds. Bouwfonds heeft in de loopt der jaren op strategische posities grond aangekocht om te zorgen dat er niet gebouwd kan worden zonder dat zij er bij betrokken worden. Op het grondgebied van Wateringse Veld had Bouwfonds ongeveer 1/3 deel van de 'grasland' gronden (30 ha) in bezit. Daarnaast had de gemeente Wateringen wat grasland. De gemeente Den Haag had nauwelijks grond in het gebied. De grondpositie van Bouwfonds werd uitgebreid doordat ze als stallingspartner optrad. Tot het bestemmingsplan rond was zou Bouwfonds de gronden moeten aankopen om grondspeculaties van ander partijen tegen te gaan. De verwerving van deze gronden vond wel plaats onder leiding van de gemeente Den Haag. Dit heeft te maken met het feit dat de gronden in erfpacht zijn uitgegeven, maar ook vanwege kennis en ervaring met grondverwerving bij de gemeente. Behalve bouwfonds hadden andere partijen geen grote grondpositie ingenomen.

#### *Kennis en ervaring*

Er waren voor de gemeente ook andere praktische en strategische redenen om met Bouwfonds samen te werken. De gemeente Den Haag had destijds al een tijd geen grote uitbreidingslocaties binnen haar gemeentegrenzen gehad en beschikte hierdoor over onvoldoende kennis op dit gebied. Bouwfonds is een van de grootste projectontwikkelaars van Nederland en heeft specifieke deskundigheid en kennis als het om locatie-ontwikkeling gaat. Een andere reden voor

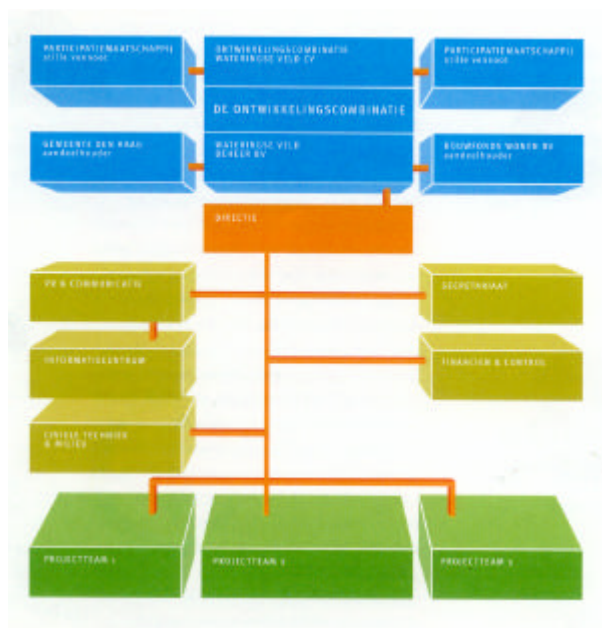
samenwerking was dat Bouwfonds kan zorgen voor marktconformiteit in de planontwikkeling. Ook voor Bouwfonds zijn er goede redenen om samen te werken met de gemeente Den Haag. Door samenwerking krijgt Bouwfonds invloed op de planvorming.

### Organisatorisch Arrangement

Risicodeling en bundeling van kennis en expertise waren de belangrijkste redenen voor de gemeente Den Haag om samen met Bouwfonds BV de ontwikkeling van de VINEX-locatie Wateringse Veld ter hand te nemen. Voor

dit doel is tussen beide partijen, op 1 januari 1996, een samenwerkingsconvenant ondertekend. Dit is uitgemond in de oprichting van de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV.

De ontwikkeling van het Wateringse Veld wordt door deze Ontwikkelingscombinatie (ook wel GEM of joint-venture genoemd) ter hand genomen. De ontwikkelingscombinatie is een samenwerkingsverband in de vorm van een Commanditaire Vennootschap (CV). In de CV zijn de aansprakelijkheden van de beide van de beide partijen duidelijk gedefinieerd. De samenwerking geldt voor de gehele duur van de ontwikkeling van de wijk. Zowel het vaststellen van de randvoorwaarden, het maken van het bestemmingsplan en het stedenbouwkundig ontwerp worden door gemeente en private partij op gelijkwaardige basis ontwikkeld. Binnen de OCWV worden de uitvoerende taken verricht door Wateringse Veld Beheer BV. Dat betekent dat de ontwikkelingscombinatie ook opdracht geeft voor het bouw- en woonrijp maken van de locatie. Bouwfonds en de gemeente Den Haag hebben ieder allereerst een besloten vennootschap opgericht (participatie maatschappij I en II). Gezamenlijk hebben ze ook Wateringse Veld Beheer BV opgericht. Deze drie BV's hebben vervolgens een commanditaire vennootschap opgericht, de Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld CV (OCWV), waarin de participatiemaatschappijen ieder voor 49% en de Beheer BV voor 2% deelnemen. Beheer BV treedt op als beherend venoot en de twee participatiemaatschappijen zijn 'stille' vennoten. Zowel de gemeente als Bouwfonds hebben zitting in een stuurgroep waarbinnen de beleidszaken die bepalend zijn voor Wateringse Veld in politieke context worden besproken en waar vervolgens een standpunt over wordt bepaald. Ook worden in deze stuurgroep problemen en zaken die verschillend worden benaderd besproken, waarna er vervolgens een eenduidig besluit (compromis) wordt genomen.





De Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld (OCWV) bestaat uit een organisatie van circa 40 medewerkers. De mensen die in de organisatie werken worden betaald vanuit de gezamenlijke grondexploitatie. Onder leiding van een directieteam, bestaande uit een vertegenwoordiger van Bouwfonds BV en van de gemeente, werken drie teams aan de planvoorbereiding en planuitvoering van Wateringse Veld. De teams staan onder leiding van een projectmanager (civieltechnisch en algemeen), projectassistenten en toezichhouders. Daarnaast zijn er binnen de OCWV drie stafafdelingen, te weten PR & Communicatie, Civiele Techniek en Milieu en Financiën & Control. Naast de civiel technische inbreng van het Ingenieursbureau Wateringse Veld (een samenwerking van de Grontmij en het Ingenieursbureau Den Haag) wordt er ook inzet ingehuurd bij gespecialiseerde bureaus.

Bouwfonds heeft haar gronden tegen boekwaarde in de ontwikkelingsmaatschappij gebracht. Hier staat tegenover dat zij 2800 woningen mag bouwen (van de 8000). Dit komt neer op de helft van de marktoningen. Bouwfonds BV heeft zich verder niet met de verwerving van gronden bemoeit. De samenwerking tussen de OCWV en de overige partijen is gebaseerd op convenanten over de hele looptijd. Dat betekent dat tussentijds niet kan worden heroverwogen. Dit geldt ook voor de betrokken woningbouwcorporaties.

## 6. Deventer – Havenkwartier

Het Havenkwartier in Deventer is oorspronkelijk onderdeel van het bedrijventerrein Bergweide. Bergweide (210 hectare) was vijftig jaar geleden het boegbeeld van een zich ontwikkelend dynamisch Deventer. Het bedrijventerrein begint nabij de Prinsensluis. Deze sluis vormt de verbinding tussen de verschillende havenarmen en de rivier de IJssel. Na de tweede wereldoorlog zijn op grotere schaal bedrijfskavels uitgegeven. Het bedrijventerrein is vervolgens ingevuld met bedrijven die afhankelijk zijn van vervoer over water. Havenactiviteiten die voordien langs de IJssel plaatsvonden en hinder ondervonden van de wisselende waterstanden van de rivier, schoven op naar een plekje achter de sluis. Ook nu heeft er veel overslag plaats in de haven. Daarnaast zijn er ook grootschalige productiebedrijven gevestigd op Bergweide. In de loopt der jaren is de (haven gerelateerde) bedrijvigheid veranderd en afgenomen. Met name de eerste en tweede havenarm (nu het Havenkwartier) zijn daardoor verworden tot havenbekkens waar nauwelijks nog enige activiteit te bespeuren valt. Die koude, kille aanblik heeft zijn weerslag op het omliggende gebied. De terreinen trekken nauwelijks nog nieuwe economische activiteit aan.

Het Havenkwartier (25 hectare) is afgezonderd van Bergweide. Er wordt niet gekozen voor het herstellen van de werkfunctie, maar voor functieverandering. Het havenkwartier gaat een mix van functies herbergen. Het gaat om de menging van bedrijven, kantoren, wonen, (watergebonden) detailhandel en beperkt leisure. Het doel is het ontwikkelen van een leefbaar en levendig stadsdeel. Volgens de ontwikkelingsvisie is in het noordelijk gebied plek voor ongeveer 2400 bewoners, zo'n duizend woningen. De visie gaat uit van 70 procent wonen, 15 procent werken en 15 procent voorzieningen. De geplande doorlooptijd van het plan bedraagt ongeveer 15 jaar. De ontwikkeling van de 1<sup>e</sup> havenarm zou ongeveer vijf jaar moeten duren. Het totale investeringsvolume bedraagt naar schatting 85,5 miljoen euro

De gemeente Deventer heeft via een prijsvraag zes private partijen uitgenodigd om een ontwikkelingsvisie voor het Havenkwartier te presenteren. Hieruit zijn uiteindelijk twee partijen gekozen, waarvan er één bestond uit een combinatie van drie partijen. Het gaat om BAM, BPF (belegger) en Hanzewonen/OMA. De gemeente was geheel vrij in haar keuze voor een marktpartij, mede omdat de marktpartijen geen noemenswaardige grondposities innamen.

Voorlopig gaat het stedenbouwkundige plan, zoals opgesteld door gezamenlijke partijen niet door. Functieverandering is alsnog de inzet van de gemeente en het college, maar het project wordt omgeven door grote onzekerheid ten aanzien van financiering, milieukundige aspecten, bezwaren van zittende bedrijven, onzekerheid over subsidies en een besluit van B&W om ontwikkelingsprojecten elders in de stad die prioriteit te geven.

De gemeente heeft door verwerving in de eerste havenarm ongeveer 90% van de grond in handen en wil deze nu zelf ontwikkelen vanwege de investering die ze al gedaan heeft. In het middendeel is het overgrote deel van de grond in handen van de nog zittende bedrijven. De gemeente is terughoudend om alle gronden in het gebied te verwerven, vanwege het hoge investeringsbedrag en de daarmee gemoeide risico's. Het andere buitendeel van het gebied kan eventueel in samenwerking met de zittende partijen worden ontwikkeld. De verwerving van de grond in de tweede havenarm is voor het overgrote deel in handen van de marktpartijen.

### Organisatorisch Arrangement

De gemeente Deventer heeft in december in het dagblad Cobouw een advertentie geplaatst waarin zij marktpartijen uitnodigt om een veelzijdig plan voor de Eerste en Tweede havenarm te ontwikkelen. Op de oproep in Cobouw hebben 25 partijen of combinaties van partijen gereageerd. De gemeente Deventer heeft besloten om in een combinatie van gemeente, HBG Vastgoed, OMA/SFB/Hanzewonen te gaan werken aan de plannen voor de Eerste en Tweede Havenarm. Het gebied heeft als werktitel Havenkwartier meegekregen. Er is tussen de deelnemende partijen een intentieovereenkomst afgesloten. In de intentieovereenkomst zijn ondermeer afspraken gemaakt over de samenwerking tussen partijen in de periode waarin de ontwikkelingsvisie voor het Havenkwartier wordt opgesteld.

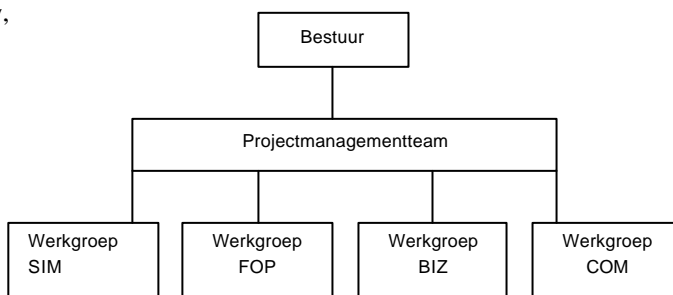
Het bestuurlijk overleg vormt de formele opdrachtgever. Hierin nemen ook marktpartijen deel. Door de partijen gezamenlijk is een onafhankelijke procesmanager en een onafhankelijke stedenbouwkundige ingehuurd. De procesmanager is verantwoordelijk voor de voortgang van het proces en financiële bewaking. De formele opdrachtgever voor het maken van het masterplan wordt gevormd door een bestuurlijk overleg. Hierin nemen ook marktpartijen deel. Zij geven opdracht aan het projectteam. Het projectteam bestaat uit professionals met uit elke partij 1 vertegenwoordiger, de procesmanager en de stedenbouwkundige. De procesmanager legt verantwoording af aan het bestuurlijk overleg.

Voor de herstructurering van het Havenkwartier is een projectorganisatie opgericht. Deze projectorganisatie kent een bestuur, een projectmanagementteam en vier werkgroepen. Het bestuur geeft richting aan de ontwikkeling van het Havenkwartier. Het is opdrachtgever en instrueert de projectorganisatie. Marktpartijen stellen een stedenbouwkundige visie op en een grondexploitatie. Deze twee samen vormen het masterplan.

Het projectteam komt eens in de 3-4 weken bijeen, soms wel in bredere sessies met belanghebbenden. Hier worden dan de stedenbouwkundige plannen besproken en kan elke partij zijn ideeën daarover kwijt.

Het projectmanagementteam zorgt voor de inhoudelijke koers en bewaakt het tempo van het project. De dagelijkse gang van zaken berust eveneens bij het projectmanagementteam. Het team coördineert de productie van de werkgroepen en zorgt voor de inhoudelijke afstemming ervan. De besluitvorming in het Bestuur wordt door het projectmanagementteam voorbereid. Het projectmanagementteam bewaakt de voortgang van het project op het gebied van tijd (planning), geld (budgetbewaking, contractering en financiële rapportage), kwaliteit (definiëren en bewaken van het afgesproken projectresultaat, organisatie en informatie). In het projectteam zit voor elke partij één vertegenwoordiger. Op uitvoerend niveau zijn er vier werkgroepen:

- de werkgroep SIM (stedenbouw, infrastructuur en milieu);
- de werkgroep FOP (financiën, overeenkomsten, programma);
- de werkgroep BIZ (Bestuurlijk-juridische zaken);
- de werkgroep COM (Communicatie)



Het masterplan is ontwikkeld voor gezamenlijke rekening. Elke partij heeft een kwart van de kosten van de planontwikkeling voor haar rekening genomen. Beslissingen ten aanzien van het masterplan worden genomen op basis van consensus.

De gemeente had voor ogen een PPS op te richten met een aparte juridische entiteit waarin gemeente en marktpartijen gezamenlijk participeren in de grondexploitatie. Dit idee wordt, in ieder geval voorlopig, niet uitgevoerd vanwege een tekort op de grondexploitatie, andere ontwikkelingen in de stad en milieukundige redenen.

Met een aantal geselecteerde partijen is een intentieovereenkomst gesloten. In deze intentieovereenkomst zijn ondermeer afspraken gemaakt over het verwervingsproces. Er is afgesproken dat de gemeente de overige verwervingen zou doen in de eerste havenarm, en dat de private partijen de grondverwerving in het deelgebied Tweede Havenarm voor hun rekening nemen. Daarbij houden partijen elkaar steeds op de hoogte over de mogelijke verwervingen, omdat de uiteindelijke bedoeling is de eigendommen in een gezamenlijke entiteit te brengen. Partijen informeren elkaar over het verwervingsbedrag, alsmede de voorwaarden waaronder de afspraken tot stand komen. Aankopen dienen door alle partijen geaccordeerd te worden.

De gemeente wordt vertegenwoordigd door de gemeentelijke projectleider. Ook in het bestuurlijk overleg zijn de marktpartijen vertegenwoordigd. Door middel van een prijsvraag zijn twee partijen geselecteerd die een stedenbouwkundige visie hebben gepresenteerd, waarvan er een bestaat uit een combinatie van drie partijen. De gemeente was vrij in haar keuze voor een marktpartij. Er is een onafhankelijke procesmanager ingehuurd en een onafhankelijke stedenbouwkundige. Het masterplan voor het Havenkwartier wel ontwikkeld voor gezamenlijke rekening. Elke partij heeft een kwart van de kosten voor haar rekening genomen. Beslissingen ten aanzien van het masterplan worden genomen op basis van consensus. Gemeente en marktpartijen hebben een gezamenlijke stedenbouwkundige visie en grondexploitatie opgesteld. Deze twee samen hebben geleid tot het masterplan. Het projectteam komt eens in de 3-4 weken bijeen, soms wel in bredere sessies met belanghebbenden.

## 7. Haarlem – (023) Haarlem

### **Casusbeschrijving**

(023) Haarlem is het laatste stukje uitleggegebied (met uitzondering van de ‘groene delen’) dat de gemeente Haarlem voorlopig wil ontwikkelen. Op basis van een structuurschets zijn drie private partijen met suggesties voor planontwikkeling naar de gemeente gegaan. De gemeente heeft vervolgens die drie partijen uitgenodigd om gezamenlijk tot een plan te komen.

Het gebied werd de laatste jaren gebruikt als een soort evenemententerrein voor bijvoorbeeld het circus en, in de zomer, als parkeerplaats voor strandverkeer van Amsterdam naar Zandvoort. Verder is er een zwembad, een bejaardentehuis en een sportterrein. Dit levert echter weinig problemen op voor de ontwikkeling van het gebied, omdat de grond geheel in handen is van de gemeente. Bovendien is het bejaardentehuis er slechts tijdelijk gevestigd en zal het sportterrein vrijkomen omdat de gebruikende vereniging gaat fuseren met een andere vereniging.

(023) Haarlem is een gebied van ongeveer 13 hectare. De doorlooptijd van de ontwikkeling bedraagt volgens de planning 6 jaar. In het gebied worden 575 woningen gerealiseerd en ongeveer 40.000 m<sup>2</sup> kantoren. De verhouding tussen deze twee functies is respectievelijk ongeveer 70 en 30%. Hiermee kan de ontwikkeling van (023) Haarlem in het kader van deze studie worden gezien als een klein project en een relatief eenvoudige opgave. Er worden wel enkele kleinere voorzieningen getroffen zoals een gemakswinkel (Albert Heijn To Go) en er is een horecagelegenheid, maar deze voorzieningen hebben geen bovenwijkse functies. Wat wel een bovenwijkse functie krijgt is een VMBO-schoolgebouw. Het plangebied is omsloten door vier wegen. Substantiele investeringen in infrastructuur zijn dan ook niet nodig.

In totaal nemen vijf partijen deel aan de PPS. De gemeente, Slokker, BAM, Bouwfonds en Woonmaatschappij (Woningbouwcorporatie). De laatste is uiteraard verantwoordelijk voor de sociale woningbouw in het gebied. De gemeente onderhandelt met deze partijen als ware het één partij.

Ten aanzien van de ontwikkeling hebben zich weinig onzekerheden voorgedaan. Dit is onder andere een gevolg van het feit dat een gemeentelijke dienst het merendeel van de kantoren zal gaan huren. Hiermee is het grootste risico afgedekt. Ook grondposities spelen geen rol: de grond is volledig in handen van de gemeente.

### **Organisatorisch Arrangement**

In totaal nemen vijf partijen deel aan de PPS. De private partijen hebben zich in een B.V. verenigd in een B.V. Het gaat dan om Slokker, BAM, Bouwfonds en Woonmaatschappij (Woningbouwcorporatie). De laatste is uiteraard verantwoordelijk voor de sociale woningbouw in het gebied. De gemeente onderhandelt met deze partijen als ware het één partij.

Drie partijen kwamen naar aanleiding van de structuurplannen met suggesties over bebouwing van het gebied. Deze drie partijen waren dezelfde partijen als die later ook de samenwerking aangingen, met uitzondering van de woningbouwcorporaties. De gemeente is hierop ingegaan en heeft voorgesteld tot een gezamenlijke planontwikkeling te komen.

De ontwikkeling zelf zal straks door de private partijen gezamenlijk ter hand genomen worden. Hierin speelt de gemeente dan verder geen rol meer.

Er is een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij (GEM) opgericht, waarin de gemeente en de private partijen allebei 50% van de investeringskosten dragen. Dit is één formele nieuwe organisatie met en rechtspersoonlijkheid.

Voorwaarden voor het plan zijn vastgelegd. Eigenlijk zijn de voorwaarden gewoon het hele masterplan. Er is precies beschreven hoeveel geïnvesteerd en op welke manieren winst of verlies worden gedeeld.

Er is een bestuursgroep aangesteld waarin de wethouder zitting heeft samen met mensen van de private partijen. Deze groep stuurt echter op afstand en het dagelijkse bestuur wordt overgelaten aan ambtenaren en uitvoerders van de private partijen. Maar als er knopen doorgehakt moeten worden dan wordt dit bij deze bestuursgroep neergelegd. Er is een onderscheid tussen mensen die het werk verrichten en mensen die de knopen doorhakken. De knopenhakkers bevinden zich op enige afstand van het dagelijkse uitvoeren.

In opdracht van beide partijen is er een stedenbouwkundig bureau ingehuurd (Overhaan en Baljan (landschapsarchitect) uit Amsterdam). Deze bureaus hebben een masterplan ontwikkeld. Er zijn twee plannen gemaakt. Het eerste plan kende een tekort op de grondexploitatie van 47 miljoen euro. Daarna is een tweede plan ontwikkeld waar de dure elementen uit zijn gehaald. De uitgangspunten zijn bijgesteld. De infrastructuur uit het eerste plan is bijgesteld. Er zou een brede weg komen met daarop ook een snelle busverbinding. Hierdoor werd de weg dusdanig breed dat er dwarsovergangen moesten komen.

In opdracht van alle vier de partijen (nu inclusief de woningbouwcorporatie) is een stedenbouwkundig plan ontwikkeld.

De drie deelnemende private partijen zijn op basis van een structuurschets met suggesties voor planontwikkeling naar de gemeente gegaan. De gemeente heeft vervolgens ook die drie partijen uitgenodigd om gezamenlijk tot een plan te komen. Zowel de gemeente als de private partijen hadden de wens om een zo marktgericht plan te ontwikkelen. Volgens de gemeente hebben de private partijen hier beter zicht op en daarom hebben ze ook een belangrijke rol gekregen in de planvorming. In opdracht van beide partijen is er een stedenbouwkundig bureau ingehuurd (Overhaan en Baljan uit Amsterdam). Deze bureaus hebben een masterplan ontwikkeld.

## 8. Hardenberg – Centrumplan Hardenberg

### Casusbeschrijving

Hardenberg is door de provincie aangewezen als een subkern van de provincie Overijssel. Dit brengt voor de gemeente verplichtingen met zich mee. Om de status van subkern waar te maken moet de gemeente een flinke inhaalslag plegen. Eerdere studies hebben uitgewezen dat er economisch gezien ruimte is voor uitbreiding van de detailhandel, waarmee Hardenberg haar regiofunctie zou kunnen versterken. De herstructurering in Hardenberg heeft dan ook voornamelijk betrekking op het centrumgebied. De (her)ontwikkeling van het centrum heeft voor een groot aantal uiteenlopende actoren gevolgen. Huidige bewoners, winkeliers, woningbouwcorporaties, scholen etc. De omvang van het plangebied is relatief beperkt (ongeveer 80 ha), maar de geplande doorlooptijd is hoog (15-20 jaar).

De bedoeling is de winkelfunctie kwalitatief en kwantitatief te versterken om zo de doorontwikkeling van de regiofunctie te realiseren. Woningbouw in het centrum moet de levendigheid en de sociale veiligheid versterken. Met name het binnenstedelijk wonen moet versterkt worden. Enerzijds zal dit plaatsvinden boven commerciële ruimten, anderzijds zullen waar mogelijk appartementencomplexen worden gerealiseerd. Daarnaast zal een deel van het bestaande woningaanbod in en rond het centrum, dat voor een deel verouderd is en onvoldoende past bij de marktvrage, aangepakt worden. Verder is de versterking van de leisurfunctie een punt van aandacht. Gedacht wordt aan functies als bioscoop, biljart- en snookercentrum, dansschool – danszaal, een discotheek, bowling, hotel-, congres- en zalenaccommodatie en/of fitnessruimte. Bij aanvang van de planontwikkeling is vooral veel discussie geweest over infrastructuur en parkeren. Het ging dan met name over de toegang voor auto's.

De bestaande voorzieningen die in het gebied aanwezig zijn, zoals schoolgebouwen en het gemeentehuis zijn uit een oogpunt van functionaliteit en veranderingsbehoefte binnen de context van de totale gebiedsontwikkeling voor het Masterplan-gebied in de beschouwing getrokken. Daarnaast is het stationsgebied een belangrijke locatie in Hardenberg voor kantorenontwikkelingen. Hier is een kantorenmilieu van ca. 2500m<sup>2</sup> en een toevoeging van ca. 100 appartementen/woningen voorzien. Naast het stationsgebied wordt ook gedacht aan kantoorontwikkeling. De mogelijk te realiseren volumes bedragen naar schatting ongeveer 6.800 m<sup>2</sup>.

De private partij die betrokken is bij de samenwerking is AM. AM treedt op als zogenaamd coördinerend ontwikkelaar. In relatie tot AM is alle grond in handen van de gemeente. Dit is ook zo afgesproken. Voor de ontwikkeling van een opgave met een hoge mate van functiemenging zijn veel verschillende expertises nodig. De gemeente kiest er bewust voor het gemeentelijk apparaat klein te houden. Bij dergelijke opgaven betekent dit echter dat men niet alle expertise zelf in huis heeft. De samenwerking tussen AM wonen en de gemeente komt dan ook hoofdzakelijk voort uit de behoefte bij de gemeente een betrouwbare private partner met veel deskundigheid en ervaring op dit gebied en die financieel daadkrachtig is. Naast AM zijn twee woningcorporaties betrokken. Deze woningbouwcorporaties zijn echter geen formele contractpartners.

De gemeente Hardenberg is niet de enige publieke partij die besluiten neemt over de ontwikkeling van het centrum. Het beleid van de provincie is van grote invloed geweest. De beslissing heeft echter alleen positief bijgedragen aan de herstructurering van het centrum en heeft nauwelijks voor onzekerheid gezorgd.

### **Organisatorisch Arrangement**

Een aantal jaren geleden heft de gemeente vijf bedrijven geselecteerd om een offerte uit te brengen voor een adviseursrol bij de ontwikkeling van de planvorming voor het centrum van Hardenberg. Hierbij is AM-Wonen als winnaar uit de bus gekomen. AM-Wonen heeft vervolgens twee jaar meegedraaid in de planvorming. Gedurende de gemeentelijke herindeling heeft de samenwerking een tijdje stilgelegen. De gemeentelijke reorganisatie trok zoveel aandacht en tijd dat er tijdelijk minder prioriteit aan de planontwikkeling van het centrum werd gegeven. Met het aantreden van het nieuwe bestuur is ook de planvorming voor het centrum van Hardenberg weer opgepakt en heeft de gemeente AM-Wonen weer opgezocht om te adviseren in de planvorming.

Op 5 september 2001 hebben de Gemeente Hardenberg en Multi Vastgoed een intentieovereenkomst gesloten waarin is overeengekomen in publiek-private samenwerking te werken aan de verbetering van het centrum in Hardenberg. In deze intentieovereenkomst is vastgelegd om een Masterplan Centrum Hardenberg op te stellen, waarin de ruimtelijke, economische en financiële samenhang van de beoogde ontwikkeling van het centrum wordt aangegeven, waaraan de uitwerkingsplannen kunnen worden getoetst. Binnen de gemeente is het CMT formeel opdrachtgever van het project. De directeur van de sector Grondgebied functioneert als de gedelegeerde opdrachtgever.

In de intentieovereenkomst is afgesproken dat Multi Vastgoed het initiatief neemt. Multi Vastgoed heeft stedenbouwkundig- en architectenbureau en verkeerskundig onderzoeks- en adviesbureau in de arm genomen om het Masterplan inhoudelijk voor te bereiden. Samen met een brede groep betrokkenen van de Gemeente vormen deze externe partijen de projectgroep, die het opstellen van het Masterplan inhoudelijk en procesmatig voorbereidt. Vanuit de Gemeente zijn hier de sectoren Samenleving, Grondgebied en Concerneenheid vertegenwoordigd.

AM treedt in de samenwerking op als coördinerend ontwikkelaar. AM-Wonen is al jaren betrokken bij de ontwikkeling van het centrum van Hardenberg. AM-Wonen staat bekend om deskundigheid op het gebied van detailhandel. Am-Wonen heeft in deze samenwerking een adviserende rol aan de gemeente. De samenwerking bestaat eigenlijk uit gefaseerde contracten tussen de gemeente Hardenberg en AM-wonen, begonnen met een samenwerkingsovereenkomst, een intentieovereenkomst en het vervolg zal zijn een realisatieovereenkomst voor de uitvoering van het masterplan.

De stuurgroep is de verbinding van de projectorganisatie naar het gemeentebestuur en de diverse besturen of directies van de participanten van de deelprojecten. Er is een overkoepelende Stuurgroep Masterplan Plus, daarnaast kent elk deelproject zijn eigen stuurgroep. Deze stuurgroepen zijn dus verschillend van samenstelling. Om het onderlinge verband te waarborgen, heeft elke stuurgroep dezelfde kernleden. Deze twee kernleden zijn de eerste en tweede *coördinerend wethouder*, de *programmamanager Masterplan Plus*, de directeuren van de sectoren Grondgebied en Samenleving namens de gemeente Hardenberg en de directeur van de coördinerend ontwikkelaar. De externe participanten van de deelprojecten nemen deel aan de



stuurgroepvergadering wanneer het betreffende project op de agenda staat. Het gemeentebestuur staat boven de stuurgroepen, evenals de betreffende directies c.q. de besturen van de externe participanten. Het gehele traject staat onder bestuurlijk supervisie van de stuurgroep. Deze wordt voorgezeten door coördinerend wethouder in samenwerking met burgemeester, de wethouder Verkeer, wethouder financiën. De stuurgroep bestaat uit het management van de sectoren Samenleving en Grondgebied, de projectleider, alsmede uit vertegenwoordigers van Multi Vastgoed. Vanwege haar belangrijke rol in het centrum van Hardenberg heeft ook de directeur van Beter Wonen zitting in de stuurgroep.

#### Samenstelling Stuurgroep Masterplan Plus

- Coördinerend wethouder van de gemeente Hardenberg (voorzitter)
- Programmamanager Masterplan Plus (secretaris)
- De tweede coördinerend wethouder
- De directeur van de sector Grondgebied
- De directeur van de coördinerend ontwikkelaar
- De coördinator van de gemeente\*
- De stedenbouwkundige supervisor\*
- De adviseur locatieontwikkeling \*
- Verder kunnen op uitnodiging ook anderen \*

(bijvoorbeeld projectleiders, adviseurs) deelnemen aan de beraadslagingen.

(\* hebben geen stemrecht)

#### Taken en verantwoordelijkheden Stuurgroep

- De stuurgroep stuurt het (programma van) projecten(en) en neemt alle belangrijke beslissingen, die voorbereid zijn door de Programmagroep of de betreffende projectgroep van een deelproject.
- De stuurgroep legt (door hen goedgekeurde) stukken voor aan het college en/of aan de raadscommissies en de gemeenteraad.

#### Programmagroep

De programmagroep Masterplan Plus stemt het heel programma van uitvoerings(deel)projecten op elkaar af, vandaar de naam programmagroep. Tevens stuurt de programmagroep de werkgroepen aan die onder haar verantwoording worden ingesteld.

#### Taken en verantwoordelijkheden Programmagroep

- De programmagroep bereidt voor, wat in de stuurgroep besloten kan/moet worden.
- De programmagroep stemt de uitvoeringsprojecten onderling op elkaar af
- De programmagroep is verantwoordelijk voor de voortgang en de afstemming van de projecten (planning).
- Daarnaast heeft de programmagroep de taak om ten behoeve van de deelprojecten noodzakelijk beleid te (laten) ontwikkelen en bovendien de (ruimtelijke) onderbouwing op te (laten) stellen, die nodig om de benodigde procedures te kunnen voeren.
- Voor al haar taken kan de programmagroep werkgroepen instellen die aangestuurd worden door de programmagroep d.m.v. een duidelijke werkopdracht.

- De programmagroep heeft daarbij permanente aandacht voor de beheersaspecten tijd, geld, kwaliteit, informatie en organisatie.

#### Samenstelling

De programmagroep wordt voorgezeten door de programmamanager, die ter zijde wordt gestaan door de coördinerend ontwikkelaar, de projectleiders van de deelprojecten, evenals de voorzitters stedenbouwkundig supervisor en de locatieontwikkelingsadviseur. Daarnaast kunnen ook andere adviseurs zitting nemen in de programmagroep.

Punt van zorg en aandacht is de beperkte personele capaciteit binnen het ambtelijk apparaat en de inzetbaarheid in de deelprojecten van het Centrumplan. De invulling van de werkgroepen gebeurt zoveel mogelijk met mensen uit de lijnorganisatie. De projectleiding draagt zorg voor periodieke informatie naar het SMT van de sectoren. De werkgroepleden dragen zorg voor de directe vakinhoudelijke terugkoppeling naar hun afdeling en collega's.

## 9. Lelystad – Waterwijk

Waterwijk is een buurt gelegen in het zuidoosten van Lelystad (nabij de A6), die voor het overgrote deel bestaat uit (sociale) woningbouw. Het project betreft een stedelijke herstructurering, waarin naast de gemeente Lelystad, woningcorporatie Centrada een belangrijke rol speelt. Een derde partij in het geheel is belegger Koomen Vastgoed, eigenaar van de supermarkt en winkeltjes in de Voorstraat.

De plannen voor de herstructurering van Waterwijk zijn ontstaan uit een gezamenlijk probleem in het gebied. Er was sprake van een stedenbouwkundig ongewenste situatie met onvoldoende parkeervoorzieningen, ongunstige verkaveling, overlast van een coffeeshop, bewonersproblematiek etc. De zwakke sociale structuur van de wijk baarde de gemeente zorgen. Tegelijkertijd had woningcorporatie Centrada te maken met structurele leegstand van haar (huur)woningen.

Het project 'Waterwijk' bestaat uit drie deelgebieden: de herstructurering van de Merenbuurt, herstructurering van de Zeeënbuurt en de herinrichting van de Voorstraat. In de Merenbuurt is vooral aandacht voor het openbaar gebied en het creëren van een meer heldere stedenbouwkundige opzet en verkeersstructuur.

Voor de Zeeënbuurt is 1,3 miljoen euro gereserveerd vanuit ISV-gelden, vooral bedoeld voor entrees bij meergezinswoningen, verplaatsen van bergingen en erfafscheidingen. De gemeente heeft nog eens ruim 2,4 miljoen euro gereserveerd voor de herinrichting van het openbaar gebied, aanpak van straten, wegen en pleinen.

De Voorstraat dient als het centrum van de wijk. In deze straat bevinden zich enkele commerciële voorzieningen, zoals een supermarkt en winkeltjes. Het project Voorstraat betreft de sloop van het winkelcentrum en de herbouw hiervan. De terugbouw van het winkelcentrum heeft de sloop van 32 huurwoningen van Centrada tot gevolg, waarvan de bedrijfswaarde aan Centrada vergoed moet worden. Boven de winkels worden 10 appartementen gerealiseerd.

De woningcorporatie heeft alle woningen in bezit, maar bevindt zich financieel gezien in een zwakke positie. Sinds de fusie van twee woningcorporaties midden van de jaren '90 is er in Lelystad nog maar één woningcorporatie actief, Centrada. In vergelijking met andere, oudere corporaties is Centrada een weinig financieel draagkrachtige corporatie. Oudere corporaties hebben veel geld verdient aan de woningen die in de jaren '50 en '60 zijn gebouwd. Vervolgens hebben ze voor deze woningen in de jaren '80 veel subsidies gekregen voor herstructurering. De corporatie in Lelystad heeft hiervan niet kunnen profiteren, omdat Lelystad pas laat is gesticht. Daarnaast is er gewerkt met een beleid van dynamische groei. Dit houdt in dat nieuwe woningen die door de corporatie worden gebouwd een lage aanvangshuur hebben, maar dat de huur in een periode van 50 jaar zoveel stijgt dat er na ongeveer 20 jaar een breekpunt is. Sinds de invoering van dit systeem zijn de huurprijzen echter niet zo hard gestegen als men had gehoopt.

Onzekerheid omtrent besluiten van andere organisaties is er voor Waterwijk eigenlijk alleen bij aanvang van het project. Deze onzekerheid is gelegen in het wel of niet verstrekken van subsidies door andere overheden. Met name VROM, door het beschikbaar stellen van ISV-gelden en de tijdelijke stimuleringsregeling. Verder zijn EPD-gelden binnengehaald (ruim €300.000) voor de

aanpak van de openbare ruimte. Daarnaast is een Europese subsidie verkregen, omdat een groot deel van de bevolking wel in Lelystad woont, maar daar niet werkt. Zonder subsidies zou de herstructurering niet kunnen worden waargemaakt.

Centrada heeft om diverse redenen achterstand opgelopen bij de uitvoering van een aantal activiteiten. De financiële situatie van deze woningcorporatie is niet dusdanig dat zij zich tal van onrendabele investeringen kan veroorloven. De organisatie moet prioriteiten stellen. Behalve Waterwijk is ook de herontwikkeling van de Schouw-Oost aan de orde en heeft men recent de aanpak van De Wold achter de rug.

De grootste onzekerheid komt voort uit de veranderende situatie in het projectgebied zelf. Bij aanvang van de plannen, in 1996/1997, was er sprake van veel leegstand en sociale problemen in Waterwijk. Er zijn in de jaren '80 veel sociale woningen gebouwd waar eigenlijk helemaal geen behoefte aan was. Hierdoor trokken 'probleemgevallen' naar Lelystad met als gevolg dat niemand meer in de buurten wilde wonen en er grote leegstand ontstond. Lelystad kreeg hierdoor een slechte naam. Door de veranderende markt was leegstand eind jaren '90 verdwenen. Ook de omstandigheden in Waterwijk waren verbeterd. Aanvankelijk was er een duidelijk gezamenlijk doel: Waterwijk moet weer 20 jaar mee kunnen en daarom moeten de huizen worden opgeknapt en de sociale problemen in de wijk worden aangepakt. Maar door veranderingen in de markt verdween de leegstand in Waterwijk. Grote herstructurering hoefde daarom voor Centrada niet meer zo nodig, want het eigenlijke probleem, de leegstand, was er niet meer

### **Organisatorisch Arrangement**

Het project Waterwijk te Lelystad betreft een stedelijke herstructurering, waarin naast woningcorporatie Centrada, de gemeente Lelystad een belangrijke rol heeft. Er is de jaren 1997 en 1998 door de gemeente Lelystad en Centrada een ontwikkelingsplan opgesteld, ten behoeve van een gezamenlijke subsidieaanvraag. In deze overeenkomst zijn globale inhoudelijke en financiële aspecten vastgelegd. Het ontwikkelingsplan behandelt ondermeer in formele zin de gezamenlijke aandacht voor Waterwijk en hoe het organisatorisch zal worden vormgegeven. Het bevat indicatieve financiële ramingen en maatregelen en activiteiten die ondernomen moeten worden om Waterwijk weer beter in de markt te positioneren.

De plannen voor de herstructurering van Waterwijk zijn gemaakt in overleg tussen woningcorporatie Centrada en de gemeente Lelystad. Er is de jaren 1997 en 1998 door de gemeente Lelystad en Centrada een ontwikkelingsplan opgesteld, ten behoeve van een gezamenlijke subsidieaanvraag. In deze overeenkomst zijn globale inhoudelijke en financiële aspecten vastgelegd. Het ontwikkelingsplan behandelt ondermeer in formele zin de gezamenlijke aandacht voor Waterwijk en hoe het organisatorisch zal worden vormgegeven. Het bevat indicatieve financiële ramingen en maatregelen en activiteiten die ondernomen moeten worden om Waterwijk weer beter in de markt te positioneren.

De aanpak van Waterwijk is min of meer in drie afzonderlijke projecten gedefinieerd. In zake de aanpak van Merenbuur en de Zeeënbuurt heeft de gemeente de lead (weliswaar afstemming Centrada inzake aanpak woningen). Veel maatregelen hebben dan ook betrekking op de herinrichting van de openbare ruimte en de verbetering van de verkeersstructuur. Inzake de herinrichting van de Voorstraat was er aanvankelijk sprake van een actief optreden van met name de ambtelijke zijde van de gemeente. Na verloop van tijd is er ook bestuurlijk en politiek meer bemoeienis met het project ontstaan. De corporatie heeft de gemeente afspraken gemaakt over

inlevering van hun woningbestand. Doordat relatief weinig is vastgelegd in de vorm van bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst met bijbehorende grondexploitatie opereert elke partij op basis van eigen verantwoordelijkheid. Ook voor Waterwijk geeft de geïnterviewde aan dat de projectleider en daarmee de gemeentelijke organisatie een behoorlijke vrijheid heeft om tot uitvoering te komen.

Sinds 1997 wordt door de gemeente Lelystad en Centrada samengewerkt aan de herstructurering van Waterwijk. Inzake de Voorstraat is er een intentieovereenkomst gesloten (april 2003). Pas recentelijk is er door de wethouder en Centrada en de ontwikkelaar een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Doordat er, zeker voorafgaand aan de samenwerkingsovereenkomst, relatief weinig is vastgelegd opereert elke partij op basis van eigen verantwoordelijkheid. Er werd weinig juridisch vastgelegd, maar er wordt vooral gewerkt vanuit een gezamenlijke intentie.

De gemeente is uitsluitend verantwoordelijk voor het openbaar gebied en Centrada voor de woningen. Wanneer zich tegenvallers voordoen ten aanzien van de woningbouw, komen die geheel voor rekening van de corporatie. Wel worden gezamenlijke investeringen gedaan ten aanzien van het proces en communicatie met derden. Ten eerste is er de gezamenlijke subsidie aanvraag richting het Rijk. De gemeente had een aanzienlijk bedrag gereserveerd voor de (her)inrichting van de openbare ruimte en de gezamenlijke subsidies zijn dan ook grotendeels doorgesluisd naar het deel voor de woningbouw.

Er is in principe maandelijks een voortgangsoverleg met Centrada onder voorzitterschap van de gemeente. Dit is op niveau van de projectleiders, geen deelname van de wethouders. De wethouders herstructurering, grondzaken en R.O. hebben wel persoonlijke bemoeienis met de ontwikkelingen in Waterwijk. Verder is er een stuurgroep bestaande stad met hierin de drie wethouders, alsmede de directeurs S.O. en de projectleider. De projectleiders en de bestuurders van de gemeente hebben een belangrijke rol in het geheel.

Voor de uitvoering van het project is er een gezamenlijke projectgroep die naar buiten treedt als één front. Door de gemeente en Centrada gezamenlijk is een procesmanager ingehuurd om te kijken naar de mogelijkheden rond de Voorstraat.

De projectleider vanuit de gemeente rapporteert periodiek aan de directeur van de sector stadswerken en per afgesloten fase aan de stuurgroep bestaande stad. De aanpak van Waterwijk is min of meer in drie afzonderlijke projecten gedefinieerd. Inzake de aanpak van Merenbuurt en Zeeënbuurt heeft de gemeente de lead (weliswaar afstemming met Centrada inzake de woningen) Veel maatregelen hebben dan ook betrekking dan ook betrekking op het openbaar gebied en de verbetering van de verkeersstructuur.

Inzake de herinrichting van de Voorstraat was er aanvankelijk sprake van actief optreden van met name de ambtelijke zijde van de gemeente. Na verloop van tijd is er tijd er ook bestuurlijk en politiek meer bemoeienis met het project ontstaan.

De ontwikkelaar bouwt nieuwe winkelruimte en appartementen. De ontwikkelaars hebben geen grond in hoeven leveren, met de corporaties heeft de gemeente afspraken gemaakt over inlevering van hun woningbestand. In dat kader is er door de gemeente een Meerjaren Ontwikkelingsplan

opgesteld, waarin een totaal kader is geschetst. De woningen zijn ingeleverd tegen bedrijfswaarde. Bilateraal contract met ontwikkelaar over de bouw van de appartementen en de supermarkt. Grond bouwrijp maken door de gemeente. Boven de supermarkt komen sociale koopwoningen. In de Merenbuurt en de zeeenbuurt: De gemeente richt zich vooral de openbare ruimte en de infrastructuur en de corporatie c.q. ontwikkelaar richt zich meer op het vastgoed. Er wordt projectmatig gewerkt. Dit betekent dat er medewerkers vanuit verschillende onderdelen van de gemeente en Centrada periodiek bij elkaar zitten.

Planontwikkeling Waterwijk	Gemeentelijke dienst stadswerken/s.o.	Corporatie	Belegger
Initiatief	x	x	
Vaststelling PVE	x	x	
Visievorming	x	x	x
Vorbereiding bestemmingsplan	x		
Stedenbouwkundig ontwerp	x		
Ontwerp gebouwen	x	x	x

## 10. Rotterdam – Nesselande

### Casebeschrijving

Nesselande is een VINEX-locatie voor de stadsregio Rotterdam aan de uiterste oostzijde van Rotterdam en aan de vervoersas tussen Rotterdam en Gouda. De totale oppervlakte van het plangebied beslaat 384 hectare, waarvan ongeveer 260 hectare wordt ontwikkeld. De locatie wordt begrensd door de woonwijk Zevenkamp, de Zevenhuizerplas, de A20 en de ringvaart.

Aankankelijk lag het plangebied op het grondgebied van twee buurgemeenten van Rotterdam, namelijk Zevenhuizen-Moerkapelle en Nieuwerkerk aan de IJssel. Na de start van het planproces in 1992, is in 1994 besloten om een grenscorrectieconvenant tussen de drie gemeenten af te sluiten. Deze grenscorrecties zijn eind 1994 door gedeputeerde Staten van de Provincie Zuid-Holland vastgesteld en per 1 januari 1995 is het plangebied binnen Rotterdam komen te liggen. Hier maakt het deel uit van de deelgemeente Prins Alexander.<sup>3</sup>

Voorzieningen	M2 BVO
Winkels, horeca, dienstverlening	11200
Bibliotheek	600
Gezondheidscentrum	1500
Kinderdagverblijf	1600
Welzijnsvoorzieningen	1500
Diversen	26000
Scholen	16500
Tijdelijke scholen	2000
Sporthal/zaal	1000
Sportvelden	10000

Als Vinex-locatie heeft Nesselande als primaire functie te voorzien in de woningbehoefte. Bijna 65% van de grond is bestemd voor 'inrichtingsgebied woningbouw'. Verder wordt langs de A20 een bedrijventerrein gerealiseerd van 15 ha. Er komt een scholencomplex met kinderopvang en andere voorzieningen. Dit wordt door de dienst Onderwijs en de scholen zelf gerealiseerd. Er komen twee medische centra en een bibliotheek, een park met recreatieve voorzieningen (getrokken door de gemeente). En er komt een winkelcentrum van ongeveer 8000m<sup>2</sup>. Voor ontwikkeling van Nesselande waren er ruim 15 private partijen met een grondpositie in Nesselande.

Een aantal daarvan hebben grond gekocht om strategische redenen. Op deze manier proberen ze de gemeente te dwingen hun een rol te geven in de (plan)ontwikkeling en zeker te zijn van woningbouwproductie.

Wonen	Kantoor	Bedrijven	Infra	Voorzieningen	Commerciële Voorzieningen	Totaal aantal functies	Mate van functiemenging
85,5	-	23,4	13,6	6,7	1,1	5	2

*Mate van functiemenging in Nesselande*

Omdat er zoveel verschillende partijen een grondpositie innamen heeft de gemeente in eerste instantie de partijen de vrijheid gegeven om de grond zelf te ontwikkelen. Dit betekende dat de partijen zich onderling moesten organiseren. Bouwfonds heeft geprobeerd de leiding naar zich toe te trekken, maar de private partijen kwamen er onderling niet. Na het mislukken van de overeenkomst tussen de marktpartijen heeft Bouwfonds geprobeerd om de grondexploitatie in het

<sup>3</sup> Voorontwerp bestemmingsplan Nesselande, december 1997.

zuidelijk deel van Nesselande samen met de gemeente Rotterdam uit te voeren op basis van een joint venture-model.

Naast deze ontwikkelaars was een deel nog in handen van particulieren en van het Hoogheemraadschap/recreatieschap (overheid). Met de overeenkomst met Boskalis en NV Nesselande Noord had de gemeente bijna het gehele noordelijke deel van de locatie in bezit. Bouwfonds was één van de grootste grondbezitters in het zuiden van de locatie.

De gemeente Rotterdam beschikt over een ontwikkelingsbedrijf met voldoende ervaring in huis die in staat is om van grootschalige woningbouwlocaties zelfstandig de grondexploitatie uit te voeren. Dit is de reden dat de gemeente wil dat zij de regiefunctie voor haar rekening neemt en niet toetstaat dat private partijen participeren in de exploitatie of een deel naar zich toetrekken. Een grondexploitatie is een langdurig en risicovol proces. De meeste private partijen willen te snel winst zien om een dergelijk project uit te voeren. De bodemgesteldheid in Rotterdam is slecht en de meeste private partijen hebben hier geen ervaring mee. De gemeente heeft hier ervaring mee en de private partijen willen sneller winst zien. De gemeente Rotterdam beschikt over voldoende expertise en financiële middelen om dit zelf te doen.

Aan de andere kant beschikken private partijen over beter inzicht van de markt vraag. Terecht hebben zij erop aangedrongen dat er minder hoogbouw in Nesselande zou ontstaan. De gemeente wilde aanvankelijk meer hoogbouw in Nesselande. Maar marktpartijen hebben hierin hun ervaring ingebracht en zich tegen teveel hoogbouw verzet. Uiteindelijk is er ruimte gegeven voor laagbouw.

Doordat veel marktpartijen na de aanwijzing van de VINEX-locaties gronden hadden verworven werd de gemeente bij haar planvorming geconfronteerd met een versnipperd grondbezit. Om de uitgangspunten binnen het plangebied gedurende de verdere planontwikkeling te bewaken vondde gemeente het nodig om op deze locatie een voorkeursrecht te vestigen. Dit is in september 1996 dan ook voor het totale plan gebeurd.

De grondexploitatie moet voor wat kosten en opbrengsten betreffend sluitend zijn. Na het maken van een eerste grondexploitatie werd duidelijk dat er een negatief saldo overbleef van 99 miljoen. Dit bedrag wordt opgebracht door de stadsregio uit het grondkostenfonds.

Aangezien de gemeente Rotterdam op de Kop van Zuid ook een redelijk grote bouwopgave had liggen, had de gemeente geen haast om de locatie Nesselande snel te ontwikkelen. Zij bleef wachten tot de resterende ontwikkelaars wel bereid waren om mee te doen. Uiteindelijk heeft de gemeente Rotterdam met alle marktpartijen een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Voor veel marktpartijen was er geen andere oplossing mogelijk omdat de gemeente pas wilde samenwerken met marktpartijen indien zij hun grond zouden verkopen aan de gemeente. De private partijen lopen hierdoor extra risico doordat renteverliezen flink op kunnen lopen. Ondanks dat de gemeente dus geen of weinig grond in het gebied heeft, heeft de gemeente toch een sterke positie. De marktpartijen kunnen namelijk nooit bouwen zonder de medewerking van de gemeente en de gemeente heeft geen haast met de ontwikkeling van Nesselande.

Subsidies van andere overheden

Nesselande was oorspronkelijk een verlieslocatie waarvoor Vinexgelden beschikbaar waren gesteld vanuit de stadsregio. Gezien het feit dat Nesselande een Vinex-locatie is zijn er ook gelden vanuit het Rijk beschikbaar gesteld.



Verder is het bouwprogramma voorgeschreven met doelstellingen vanuit het bestuur. Hierin is vastgelegd dat er in Rotterdam vooral marktgericht gebouwd moest worden, omdat Rotterdam al veel sociale woningbouw kent.

Een grote frustratie in het proces van de ontwikkeling van Nesselande waren de bezwaarprocedures, met name als het gaat om de aanleg van infrastructuur heeft dit voor veel vertraging geleid. De verkeersstroom is in belangrijke mate in handen van Rijkswaterstaat en de ontsluitingswegen van Nesselande lopen over de gronden van andere gemeenten, o.a. de deelgemeente Zevenkamp. Deze deelgemeente heeft zich hiertegen verzet. Hetzelfde geldt voor de gemeente Nieuwerkerk aan de IJssel en Capelle aan de IJssel, waar een bestaande weg verbreed moest worden.

### Organisatorisch Arrangement

De voornaamste deelnemers in het ontwikkelingsproces van Nesselande zijn de gemeente Rotterdam en de marktpartijen die strategisch grond in bezit hebben. In het geval van Nesselande zijn dat er ongeveer vijftien. De samenwerkingsvorm in Nesselande kan nog het best worden vergeleken met het zogenaamde *bouwclaimmodel*. In het bouwclaim model draagt de gemeente het

		g(o)	g/(p)	p
<b>Planning</b>	Monitoring vraag en aanbod	x		
	Behoefteraming	x		
	Aanwijzing locatie	x		
<b>Planontwikkeling</b>	Initiatief	x		
	Vaststellen randvoorwaarden		x	
	Maken bestemmingsplan		x	
	Stedenbouwkundig ontwerp		x	
	Ontwerpen gebouwen			x
<b>Grondproductie</b>	Grondverwerving		x	
	R.O. procedures	x		
	Bouwrijp maken		x	
	Woonrijp maken		x	
	Aanleg openbare werken		x	
	Marketing		x	
	Gronduitgifte		x	
	Vergunningen	x		
<b>Bouw</b>	Bouw gebouwen			x
<b>Beheer</b>	Exploitatie gebouwen			x
	Nazorg		x	
	Onderhoud terrein	x		
<i>g(o) = gemeente (overheid)</i> <i>g(p) = gemeente met private inbreng</i> <i>p = privaat</i>				
Bron: Marktwerking op VINEX-locaties p. 30				

grondexploitatie-risico en voert de regie over het proces van de gronduitgifte, ondanks het feit dat zij in eerste aanleg niet alle gronden in het plangebied in eigendom heeft. De grond die private partijen in bezit hebben wordt voor een vaste prijs per vierkante meter aan de gemeente overgedragen. In ruil daarvoor krijgen de marktpartijen te zijner tijd een bepaald aantal bouwrijpe kavels toebedeeld. Voor de private partijen ontstaat op deze wijze de zekerheid dat zij zogenaamde “productierechten” verwerven als gevolg van hun grondposities in het gebied. Partijen dienen het dan uiteraard

wel eens te worden over de inbrengprijs en uitgifteprijs van de gronden en het programma dat de ontwikkelaar mag realiseren. De gemeente betaald een lagere prijs dan de grondprijs die de marktpartij aan de oorspronkelijke eigenaar betaald heeft. Dat verschil (het inkoopdeficit) verwacht de marktpartij goed te maken bij de ontwikkeling en/of bouw van woningen op de bouwrijpe kavels (PPS-Kenniscentrum, 2003: 25).

Het OBR geeft hiervoor opdracht in de vorm van een aanbesteding. De grond wordt niet verkocht, maar door de gemeente uitgegeven in erfpacht. Tot zover komt het samenwerkingsproces in grote lijnen overeen met het bouwclaimmodel.

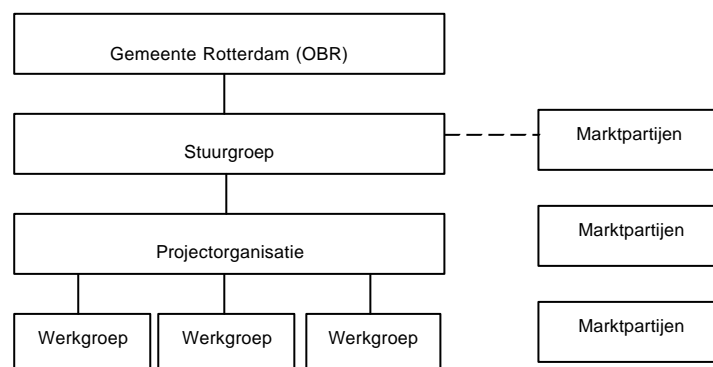
De gemeente vormt dus de centrale partij en doet zaken met de individuele private partij of met een consortium van private partijen, zoals bijvoorbeeld Nesselande Noord N.V. (een consortium van private partijen met grondbezit in het noorden van het plangebied). In Nesselande krijgen private partijen in onderhandelingen met de gemeente de toezegging dat zij woningen mogen bouwen in ruil voor het inleveren van hun gronden tegen een vast bedrag. Afhankelijk van de hoeveelheid in te brengen grond krijgen ze daarvoor bouwvolume toegewezen. Hierover is per marktpartij onderhandeld met de gemeente. De gemeente maakt zelf de hele locatie bouw- en woonrijp. De openbare werken zijn door derden uitgevoerd.

In Nesselande hebben private partijen wel meer zeggenschap gekregen dan gebruikelijk is in een zuiver bouwclaimmodel. Private partijen participeren in de stuurgroep en de projectorganisatie en kunnen zitting nemen in alle werkgroepen.

Bovendien hebben ze inspraak in het vaststellen van de randvoorwaarden nota's (deze worden per deelplan gemaakt), de uitwerking van de verkaveling en het maken van het bestemmingsplan.

Echter inspraak en deelname aan het proces krijgen partijen pas nadat ze een samenwerkingsovereenkomst hebben gesloten met de gemeente. Op het moment dat het bestemmingsplan moest worden gemaakt waren er pas twee partijen (Bouwfonds en NV Nesselande Noord) die overeenstemming hadden bereikt met de gemeente en dus het hele proces hebben meegemaakt. Marktpartijen die later een samenwerkingsovereenkomst sloten met de gemeente hebben ook recht om mee te mogen doen in de planontwikkeling. Op de hoofdlijnen van het plan kunnen zij echter geen invloed meer uitoefenen, omdat dit al in een eerder stadium vastgelegd.<sup>1</sup>

De gemeente Rotterdam neemt op bijna alle fronten taken op zich. Alleen de daadwerkelijke uitvoering (ontwerp, bouw, exploitatie) wordt overgelaten aan de marktpartijen. Opgemerkt dient te worden dat er formeel dus veel door de gemeente geregeld wordt, maar dat de marktpartijen op een relatief groot aantal taken een inbreng hebben bij de gemeente. Het gaat dan voornamelijk om taken waarbij de marktpartijen voor de gemeente meerwaarde kunnen leveren (kennis en ervaring).



*Bijlage 3: Lijst met geïnterviewde personen*

### *Bijlage 3: Lijst Geïnterviewde Personen*

Casus	Naam	Organisatie	Functie
Amersfoort Vathorst	Ir Wim van Veelen	Ontwikkelingsbedrijf Vathorst	Directeur
Centrum Amsterdam- Noord	Mw ir E Dames	Projectbureau Noordwaarts	Projectleider
Arnhem Centraal	Rien van Geet	Gemeente Arnhem	Projectleider Organisatie en Communicatie
Westpolder/Bolwerk	Ir R. Hoksbergen	Urban Management Consultancy	Projectleider Westpolder/Bolwerk
Wateringse Veld	Frank van den Woude	Ontwikkelingscombinatie Wateringse Veld	Projectmanager Communicatie
Het Havenkwartier	A.J.Th. Sick	Gemeente Deventer	Teamcoördinator Juridische Zaken
(023) Haarlem	F Woltjer	Gemeente Haarlem	Hoofd Communicatie
Centrum Hardenberg	Roel Kuiper	Gemeente Hardenberg	Gemeentelijk Projectleider
Waterwijk	Ir M van der Jagt	Gemeente Lelystad, Sector Stadswerken	Projectleider Stadsbeheer
Nesselande	Ir J.L. van den Berg	OBR Gemeente Rotterdam	Projectmanager

## *Bijlage 4: Vragenlijst*

## Vragenlijst

---

Via een interview wil ik de volgende zaken achterhalen:

- Kloppen de tot dan toe door mijzelf in kaart gebrachte contextuele factoren met de werkelijkheid?
- Het invullen van de nog niet in kaart gebrachte contextuele factoren.
- Hoe ziet het organisatorisch arrangement eruit?
- Wat is volgens de geïnterviewde het verband tussen de contextuele factoren en het organisatorisch arrangement?
- Welke contextuele factoren zijn meer/minder belangrijk geweest voor de samenwerking?

### Deel A – Contextuele factoren

*Voorafgaande aan het interview heb ik via bestaande documenten voor elke casus geprobeerd zoveel mogelijk contextuele factoren in kaart te brengen. Ik begin het interview met het controleren van deze gegevens en de betekenis van deze contextuele factoren voor de samenwerking.*

#### 1. Complexiteit

*Het gaat dan om de contextuele factoren inhoudelijke complexiteit en organisatorische complexiteit. Organisatorische complexiteit meet ik aan de hand van het aantal deelnemende partijen in de PPS. Inhoudelijke complexiteit bepaald ik aan de hand van de omvang van het project en de mate van functiemenging.*

##### **Inhoudelijke Complexiteit**

1. De *mate van functiemenging* wordt bepaald door een aantal functies bij elkaar op te tellen. In [naam project] zijn [aantal] functies gerealiseerd, namelijk [functies opsommen]. Klopt dat?
2. Kunt u aangeven wat de verhouding is tussen deze functies?
3. In [naam project] zijn veel/weinig verschillende functies gerealiseerd. Een hoge/lage mate van functiemenging betekent vaak dat meer/minder specialisten in een project betrokken zijn en dit maakt het project complexer/eenvoudiger. Is dit van invloed geweest op de samenwerking in [naam project]?
4. Zo ja, op welke manier en waarom? / Zo nee, waarom niet?
5. De *omvang* is bepaald door het totale investeringsvolume, het aantal hectare plangebied en de geplande doorlooptijd. Het totale investeringsvolume voor [naam project] was [bedrag]. Klopt dat?
6. De totale oppervlakte van het plangebied is [aantal ha]. Klopt dat?
7. De geplande doorlooptijd is ongeveer [aantal] jaren. Klopt dat?
8. Op basis van deze gegevens beschouw ik [naam project] als een groot/klein project. Heeft het feit dat het om een groot/klein project gaat, volgens u, invloed op het soort samenwerking dat tot stand is gekomen?
9. Zo ja, op welke manier is dit van invloed en waarom? / Zo nee, waarom niet?

### **Complexiteit van de organisatie**

10. Binnen [naam project] participeren [aantal] partijen in de PPS, klopt dat?
11. Het gaat dan om [namen partijen]. Klopt dat?
12. Ik beschouw [aantal deelnemers] als veel/weinig. Is het feit dat er veel/weinig PPS-partners waren volgens u van invloed geweest op het soort samenwerking dat tot stand komt?
13. Zo ja, op welke manier is dit van invloed en waar blijkt dit uit? / Zo nee, waarom niet?

### **2. Afhankelijkheid**

*De mate van wederzijdse afhankelijkheid wordt bepaald door de verdeling van eigendom, financiële middelen en kennis en ervaring.*

14. Welke partijen hadden deze middelen in handen?
15. Hoe zou u de mate van afhankelijkheid zelf beoordelen in [naam project] en waarom?
16. Waarin uit zich deze afhankelijkheid?
17. Heeft de hoge/lage mate van afhankelijkheid invloed gehad op het soort samenwerking dat tot stand is gekomen in [naam project]?
18. Zo ja, op welke manier en waarom? / Zo nee, waarom niet?

### **3. Onzekerheid**

*Onzekerheid bestaat in mijn onderzoek voornamelijk uit institutionele onzekerheid. Institutionele onzekerheid heeft met name betrekking op de fragmentatie van besluitvorming.*

#### **Fragmentatie van besluitvorming**

Belanghebbende derden is een uiteenlopende categorie. Ik onderscheid drie soorten belanghebbenden:

- belanghebbenden in de vorm van private grondbezitters, niet deelnemend in de PPS;
- belanghebbenden in de vorm van particulier eigenaren van vastgoed;
- belanghebbenden zonder eigendom in het plangebied, zoals huidige bewoners, milieuorganisaties en politieke partijen;

19. Was er sprake van de aanwezigheid van één van deze partijen? Zo ja, welke partij(en) dan?
20. Hebben deze partijen bewust geprobeerd het project te beïnvloeden?
21. Zo ja, op welke manier en waarom? / Zo nee, waarom denkt u dat ze dat niet deden?
22. Heeft de aanwezigheid van deze partijen invloed gehad op de samenwerkingsvorm?
23. Zo ja, op welke manier en waarom? / Zo nee, waarom niet?
24. Zijn er voorbeelden waarbij u te maken kreeg met besluiten die elders genomen waren?
25. Zo ja, om welk soort besluiten gaat het dan en door wie zijn ze genomen?
26. Is het feit dat er wel/niet elders besluiten werden genomen van invloed geweest op de samenwerking?
27. Zo ja, in welk opzicht en waarom? / Zo nee, waarom niet?

## Deel B – het Organisatorisch arrangement

*Om te achterhalen van welk soort organisatorisch arrangement er sprake is in het geval van [naam project] wil ik graag uw mening over een aantal aspecten van het organisatorisch arrangement; actoren, formalisering, middelen en risico's, bevoegdheden en doelen.*

### **Actoren**

Met actoren wordt bedoeld het niveau van de betrokken actoren in de eigen organisatie.

28. Welke positie bekleedden de personen die deelnamen in de PPS in de eigen organisatie?
29. De personen bekleedden allemaal een hoge/lage positie. Waarom denkt u dat dit zo is en wat betekent dit volgens u?

### **Formalisatie**

30. Formalisatie heeft betrekking op de manier waarop de samenwerkingsvorm juridisch is vormgegeven. Kunt u omschrijven hoe de samenwerkingsvorm, juridisch gezien is opgebouwd.

### **Middelen en risico's**

De mate waarin middelen en risico's worden gedeeld zegt iets over de intensiteit van de samenwerking.

31. Welke middelen worden door partijen ingebracht om hiervan gezamenlijk gebruik te maken?
32. In hoeverre was er sprake van risicodeling? Op welke manier is dit vormgegeven?
33. Heeft de gemeente risicodragend deelgenomen aan het project? Op welke manier?
34. Was er sprake van verdeling van verevening tussen plandelen? Zo ja, op welke plandelen/Zo nee waarom niet?

### **Bevoegdheden**

*Met bevoegdheden doel ik op het wel of niet overdragen van bevoegdheden van de individuele partijen aan een centraal orgaan.*

35. Zijn door de deelnemende organisaties specifieke bevoegdheden overgedragen naar de nieuwe organisatie?
36. Zo ja, om welke bevoegdheden gaat het dan? /Zo nee, waarom niet?
37. Kunt u beschrijven op welke manier besluitvorming tot stand komt?
38. Welke partijen/personen vormen zijn betrokken bij de besluitvorming?

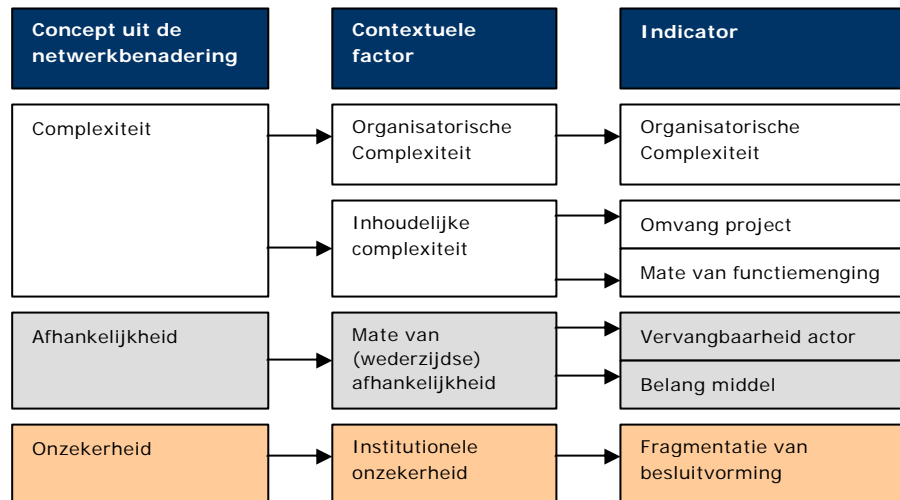
### **Doelen**

39. Op welke manier is de planvorming totstandgekomen?
40. Welke partijen hebben daarin een rol gespeeld?
41. Welke partijen hebben een adviserende en welke partijen een beslissende stem in de planvorming?
42. Welke partijen hebben een financiële bijdrage geleverd aan het plan?
43. Welke partij heeft gedurende de planvormingfase het voortouw genomen?
44. Hoe is besluitvorming ten aanzien van de planontwikkeling georganiseerd?



## Deel C – Algemene relatie tussen contextuele factoren en het organisatorisch arrangement

*In totaal heb ik uiteindelijk vier contextuele factoren onderscheiden en negen indicatoren voor deze contextuele factoren. Hieronder zijn ze in een model nogmaals weergegeven:*



45. Kunt u aangeven welke factoren volgens u het meest van invloed zijn geweest op de uiteindelijke samenwerkingsvorm die is gekozen voor [naam project] en waarom juist deze factoren?
46. Welke factoren zijn volgens u niet of nauwelijks van invloed geweest op de uiteindelijke samenwerkingsvorm die is gekozen voor [naam project] en waarom zijn deze factoren niet van belang?
47. Welke factoren, die niet in het model zijn opgenomen zijn volgens u van (groot) belang en waarom?
48. In mijn theoretisch kader veronderstel ik dat hoe groter de mate van complexiteit en onzekerheid, hoe meer te verwachten is dat er sprake zal zijn van een 'losse samenwerking'. In hoeverre is deze uitspraak van toepassing op [naam project] en waarom?
49. In mijn theoretisch kader veronderstel ik dat hoe groter de mate van afhankelijkheid, er een meer intensieve samenwerking zal ontstaan. In hoeverre is deze uitspraak van toepassing op [naam project] en waarom?