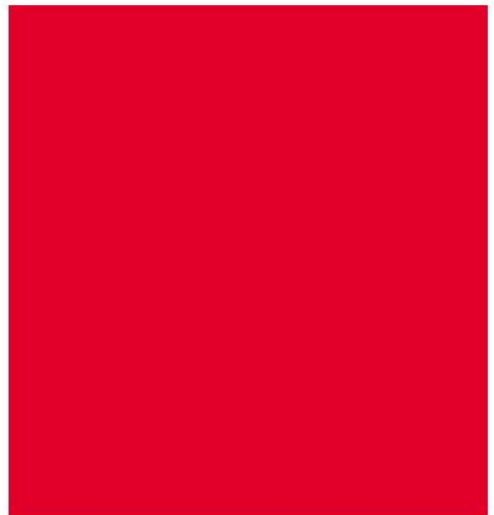


Leidraad voor de organisatie van de GEM

*Een onderzoek naar de inrichting van de organisatie van de
Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij binnen
gebiedsontwikkeling*

Armin Holkers



Colofon

Titel rapport:	Leidraad voor de organisatie van de GEM <i>Een onderzoek naar de inrichting van de organisatie van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij in gebiedsontwikkeling.</i>
Plaats en datum:	Utrecht, 2 juni 2006
Omvang:	117 pagina's
Bijlagen:	3 bijlagen
Status:	Definitief
Auteur:	Armin Holkers
Afstudeercommissie:	Dr. W.D. Bult-Spiering Universiteit Twente Faculteit CTW Afdeling Bouw / Infra Ir. I.A.T. de Kort Universiteit Twente Faculteit CTW Afdeling Bouw / Infra Drs. A.F.W.M. Zeegers AT Osborne Adviesgroep Infrastructuur, Gebiedsontwikkeling & Milieu

Universiteit Twente
Faculteit der Construerende Technische Wetenschappen
Opleiding Civiele Techniek
Afdeling Bouw / Infra
Postbus 217
7500 AE Enschede
Tel: 053 – 489 4254
Website: www.cit.utwente.nl

AT Osborne
Postbus 8017
3503 RA Utrecht
Tel: 030 – 294 2741
Website: www.atosborne.nl



Voorwoord

Deze scriptie is mijn laatste wapenfeit van mijn opleiding Civiele Technologie & Management, zoals de opleiding heette toen ik van start ging in 1998. Dit rapport bevat de resultaten van mijn afstudeeronderzoek dat ik verricht heb bij AT Osborne. In dit onderzoek is gepoogd een aantal lessen te trekken uit het functioneren van de huidige Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen en deze te vertalen naar een leidraad, die gehanteerd kan worden bij het opzetten van nieuwe GEM's. Het uitvoeren van dit onderzoek heb ik echter niet kunnen doen zonder betrokkenheid van een aantal mensen, die ik dan ook graag hier wil bedanken:

Mirjam, de wijze waarop jij mij hebt begeleid, vind ik ideaal. Daarnaast was jouw affiniteit met het vakgebied overduidelijk aanwezig. Bij onze eerste bijeenkomst liet je meteen al weten voldoende mogelijkheden te zien tot een mooi afstudeeronderzoek. Gedurende het traject ben je altijd duidelijk en helder in de communicatie geweest en kreeg ik altijd meer dan voldoende feedback. Maar ook kreeg ik ruimte om mijn mening te verkondigen en het verslag op mijn manier in te richten. Gemeten aan de verhalen van andere afstudeerbegeleiders kan ik alleen maar erg blij zijn met jou als begeleider. Dank je wel!

Inge, als promovendus bij Bouw / Infra kwam jij ook in mijn afstudeercommissie. Aangezien ook jij in 1998 begon met studeren, vond men in mijn omgeving het grappig dan wel raar dat jij mijn begeleider werd. Om eerlijk te zijn, ik heb er geen moment last van gehad. Ik vond het altijd prettig om met je te praten over mijn scriptie dan wel het vakgebied. Je weet erg veel van het onderwerp en was altijd bereid om mij te voorzien van adviezen en/of tips. Hartelijk dank voor je begeleiding en heel veel succes met het behalen van je dokterstitel!

Twan, als officiële begeleider heb jij tijd vrijgemaakt en de taak op je genomen om mij te begeleiden gedurende dit onderzoek. En ik kan eigenlijk alleen maar zeggen dat ik mij geen betere begeleider kan wensen. Naast de zinvolle adviezen en feedback heb jij mij overal bij betrokken en mee naar toegenomen. Van een werkplek in Saendelft tot cursussen in Drenthe; alle mogelijkheden heb ik gehad om rond te kijken in de wereld van de GEM en de gebiedsontwikkeling. Bovenal, bij het houden van de interviews ben jij veelvuldig meegegaan en ik weet zeker dat zonder jou de deuren niet zo makkelijk open zouden zijn gegaan! Dank je wel voor alle adviezen die je me hebt gegeven en alle mogelijkheden die ik heb gekregen om rond te kijken.

Terugkijkend om mijn afstudeerstage heb ik een geweldige tijd gehad bij AT Osborne. Als bedrijf is AT Osborne een fantastische omgeving voor een afstudeerder. Zoveel collega's, allemaal actief op een eigen vakgebied en allemaal uitermate geïnteresseerd en betrokken bij mijn opdracht. Beter kan een student het zich niet wensen. Daarvoor kan ik Ivo ook alleen maar dankbaar zijn dat hij het heeft aangedurfd mij te bellen voor deze afstudeeropdracht! Ivo, in mijn omgeving heb ik je altijd mijn 'officieuze' afstudeerbegeleider genoemd. Altijd kon ik je benaderen voor praktische problemen dan wel inhoudelijke vragen. Verder waren jij en Twan een soort tandem bij mijn begeleiding en dat is mij erg goed bevallen. Dank daarvoor!

Goed, het zit er nu op. Acht jaar studeren is een pracht van een tijd geweest, welke mij langs vele mooie momenten heeft geleid. Activisme, studentleven, sporten, buitenlandervaring en vrienden: dat heeft mij gemaakt tot wie ik nu ben. Maar bovenal zijn daar twee mensen voor verantwoordelijk. Parents, ik kan niet beschrijven hoe dankbaar ik jullie ben voor de mogelijkheden die jullie mij hebben gegeven en de steun die ik altijd van jullie heb gehad. Zonder jullie had ik nooit zo'n fantastische tijd gehad en stond ik niet op deze, mooie plek in het leven met een zonnige toekomst voor de boeg!

Armin Holkers
Utrecht, 2 juni 2006

Samenvatting

Aanleiding en doel van het onderzoek

Deze scriptie beschrijft een onderzoek naar de inrichting van de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). Ongeveer 10 jaar geleden is de eerste generatie GEM's opgezet bij het ontwikkelen van gebiedsontwikkelingsopgaven. Hiervan zijn nu de eerste resultaten zichtbaar. Daarbij is het realiseren van VINEX-locaties, waarvoor veelvuldig GEM's worden gebruikt, een actueel onderwerp in de publiciteit. Ook blijkt de organisatie van de GEM's op verschillende wijzen te worden ingericht. Deze drie redenen maken het een goed moment om het functioneren en de organisatie van de GEM aan een evaluatie te onderwerpen. De resultaten van deze evaluatie vormen een leidraad, die gehanteerd kan worden bij nog in te richten organisaties van GEM's.

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

'Het ontwikkelen van een leidraad, voor zowel publieke als private partijen, voor het bepalen van de inrichting van de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM)'

De GEM wordt als samenwerkingsconstructie veelvuldig gebruikt wanneer publieke en private partijen gezamenlijk een gebiedsontwikkelingsopgave willen realiseren. Naast het afsluiten van een Samenwerkingsovereenkomst besluiten de participerende partijen de samenwerking vorm te geven middels het opzetten van een juridische entiteit. Een dergelijke juridische entiteit wordt een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) genoemd.

Gebiedsontwikkelingsopgaven bestaan in verschillende categorieën en deze scriptie richt zich op de categorieën 'uitleglocaties' (Vinex) en 'herstructureringsopgaven van stadscentra'. De casestudy van het onderzoek bestaat uit de analyse van vier uitleglocaties, te weten 'Saendelft', 'Schuytgraaf', 'Vathorst' en 'Waalprong'. Er zijn twee herstructureringsopgaven van stadscentra geanalyseerd, te weten het 'stadscentrum van Amstelveen' en het 'stadscentrum van Lelystad'. Alle geanalyseerde opgaven worden gerealiseerd door GEM-constructies.

Situationele factoren

De wijze waarop de organisatie van een GEM wordt ingericht, kan beïnvloed worden door externe, lokaal aanwezige factoren. Volgens de netwerkbenadering is het overlappende gebied tussen publieke partijen en private partijen te omschrijven als een netwerk. Binnen het netwerk zijn een aantal factoren actief, die de omgeving van PPS-opgaven typeren. Dit zijn de factoren afhankelijkheid, complexiteit en onzekerheid. Middels de Contingency Theory zijn deze factoren toegespitst op gebiedsontwikkelingsopgaven en verbonden met de inrichting van de organisatie van GEM's. Hieruit zijn vier factoren ontstaan, die van invloed zijn op de inrichting van de organisatie van GEM's. Deze factoren worden situationele factoren genoemd en onderscheiden zijn 'wederzijdse afhankelijkheid', 'inhoudelijke complexiteit', 'organisatorische complexiteit' en 'institutionele onzekerheid'.

Inrichtingsvariabelen van de organisatie

De organisatie van een GEM wordt ingericht door het vormgeven van een aantal inrichtingsvariabelen. Analyse van theorieën over zowel samenwerkingsstructuren als samenwerkingsprocessen (Interorganisationele Relaties) heeft geleid tot een aantal thema's. Deze thema's bevatten de inrichtingsvariabelen en aan de hand van deze thema's kan de organisatie van de GEM beschreven dan wel beoordeeld worden. Onderscheiden zijn de thema's 'actoren', 'juridische structuur', 'samenwerking / verhouding tot moederpartijen', 'overleg- en besluitvorming', 'formatie GEM' en 'aanbesteding'.

Conclusies

Analyse van de casussen op basis van de eerdergenoemde situationele factoren en inrichtingsvariabelen heeft geleid tot de conclusies van dit onderzoek. Het blijkt dat de aanwezige situationele factoren per casus niet in grote mate van elkaar verschillen, hetgeen kan komen doordat alle casussen vergelijkbare grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven zijn. Wel kan invloed worden uitgeoefend op de situationele factor 'organisatorische complexiteit' door het aantal participerende partijen te verminderen of ze te groeperen in consortia.

De conclusies van dit onderzoek vormen de beoogde leidraad, die gebruikt kan worden bij het inrichten van de organisatie van GEM's. Onderstaande tabel vormt deze leidraad. Onder de tabel is toegelicht hoe de conclusies tot stand zijn gekomen en geïnterpreteerd moeten worden. Onder 'best practices' wordt verstaan; 'bezien vanuit de bedrijfsprocessen van de GEM de aan te bevelen manier om de inrichtingsvariabelen van de organisatie vorm te geven'.

Inrichtings-variabele	'Best Practice'	Afweging
Aantal actoren	<ul style="list-style-type: none">- Bij voorkeur 2-3 actoren- Bij groter aantal private partijen groeperen in consortia	<ul style="list-style-type: none">- minder complexe overlegstructuur- minder partijen met bemoeienis
Rollen gemeente <ul style="list-style-type: none">- Aandeelhouder- Beheerder openbare ruimte- Accounthouder	<ul style="list-style-type: none">- Directie gemeente c.q. externe inhuur- Accounthouder beheer- Ambtelijk coördinator	<ul style="list-style-type: none">- Bedrijfsprocessen GEM lostrekken van politieke besluitvorming → politiek op afstand- Beperkt aantal contactpersonen, maar wel mét mandaat
Rollen private partijen	<ul style="list-style-type: none">- Aandeelhouder dient directielid- Private partijen dienen hun rollen in zowel de grond- als de bouwexploitatie helder te onderscheiden en erkennen	<ul style="list-style-type: none">- Beperkt aantal contactpersonen, maar wel mét mandaat
Juridische structuur	<ul style="list-style-type: none">- C.V./B.V. - constructie- Gemeente hooguit aandeel 50%	<ul style="list-style-type: none">- Zeggenschap + risicodeling bepalen aandeel < 50%

Directie	- Onafhankelijk directeur	- GEM sturen vanuit bedrijfsbelangen en niet vanuit de belangen van de moederpartijen
AvA	- Afgevaardigden met mandaat - Onafhankelijk voorzitter mag	- Slagvaardigheid GEM - Onafhankelijkheid GEM
RvC	- Niet noodzakelijk	- Leden van dezelfde organisatie moeten geen verantwoording aan elkaar afleggen - Extra besluitvormend orgaan → functioneren GEM complexer
Adviesorganen	- Frequentie van bijeenkomen: 4-5 maal per jaar - zowel advies als informatie-uitwisseling	- klankbord voor GEM - adviesorganen op gebied van grondexploitatie, kwaliteit, supervisie
Formalisering / contract	- geen overall-contract, maar raamcontract met deelcontracten	- flexibiliteit
Formatie	- 10 à 15 fte personeel - kerntaken: - projectleiding (3 à 4 projectleiders; afhankelijk van grootte van de opgave) - planvoorbereiding - planeconomie & control - administratie - communicatie - gronduitgifte - personeel in dienst van GEM en daarbij niet afkomstig van één der moederpartijen	- GEM wordt een slanke organisatie → uitbesteden van engineering, directievoering en toezicht - verlaagde loonkosten wegen op tegen ontbinden contracten - GEM dient onafhankelijk te zijn, waarvoor 'onafhankelijk' personeel een vereiste is

Vanwege het besluitvormingsproces dient het aantal participerende actoren gereduceerd te worden tot maximaal twee à drie. Bij een groter aantal dienen deze actoren gegroepeerd te worden in consortia. Deze reductie van het aantal participerende actoren maakt het eenvoudiger om het overleg- en besluitvormingsproces te organiseren. Door het kleinere aantal 'partijen met stem' is het ook eenvoudiger om van de opgave een homogeen product te maken. Daarnaast geldt voor de participerende actoren dat zij hun verschillende rollen helder dienen te omschrijven en in te vullen. Hierbij is het enerzijds van belang dat de GEM zo min mogelijk contactpersonen heeft en anderzijds dat de actoren eenduidig richting de GEM opereren.

De juridische structuur van de GEM dient te waarborgen dat de GEM onafhankelijk kan opereren en daarbij gestuurd wordt vanuit de bedrijfsbelangen van de GEM. Zodoende dient de directie te bestaan uit een onafhankelijk directeur en dient de AvA te bestaan uit afgevaardigden met mandaat van hun moederorganisatie. Hierbij geldt voor de gemeentelijke actor dat de bedrijfsprocessen van de GEM losgetrokken moeten worden van de politieke besluitvorming, hetgeen betekent dat wethouders geen zitting dienen te hebben in organen van de GEM.

Tot slot is het oprichten van een Raad van Commissarissen niet noodzakelijk. Een aandeelhoudersvergadering dient namelijk verantwoording af te leggen aan de Raad van Commissarissen. Hierbij zijn beide organen gevuld met leden van dezelfde moederpartij, hetgeen een onwenselijke situatie oplevert.

De formatie van de GEM dient een slanke en flexibele organisatie te zijn. Alleen de kerntaken moeten worden opgenomen in de organisatie. Engineering, directievoering en toezicht tijdens de realisatiefase dienen uitbesteed te worden. Verder dient al het personeel in dienst te worden genomen, aangezien de verlaagde loonkosten meer dan opwegen tegen de eventuele kosten van het beëindigen van de arbeidscontracten. Daarbij draagt het in dienst nemen van het personeel bij aan de continuïteit van de organisatie en de aanwezige kennis.

Aanbevelingen

Het onderzoek naar de inrichting van de organisatie van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij levert een aantal aanbevelingen op voor vervolgonderzoek. Hierbij worden twee categorieën aanbevelingen onderscheiden, namelijk enerzijds aanbevelingen voortkomend uit de verkregen onderzoeksresultaten en anderzijds aanbevelingen verkregen uit de gehanteerde onderzoeksopzet. Van beide categorieën is hieronder een aanbeveling beschreven:

- De verkregen onderzoeksresultaten hebben geleid tot een leidraad voor het inrichten van de organisatie van een GEM. Deze leidraad kan gebruikt worden door publieke partijen, private partijen en betrokken advies- en managementbureaus bij het opzetten van een GEM. Hierbij kan de leidraad dienen als 'best practice' voor het inrichten van de organisatie, maar ook als discussiemateriaal gedurende dit inrichtingsproces.
- Het is interessant om een studie te verrichten naar de mogelijkheden van een gecombineerde grond- en bouwexploitatie. Bij de ontwikkeling van Stadshart Amstelveen is reeds voor deze constructie gekozen. Om conclusies over deze gecombineerde grond- en bouwexploitaties te kunnen trekken, wordt aanbevolen onderzoek te doen naar de mogelijkheden van deze constructie. Voordelen zouden kunnen zijn dat het spanningsveld tussen de grond- en bouwexploitatie verminderd of weggenomen wordt. Daarnaast kan een dergelijke constructie financiële voordelen met zich meebrengen voor de ontwikkeling van de opgave.

Inhoudsopgave

Voorwoord.....	iii
Samenvatting	v
1 Inleiding.....	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 Leeswijzer	2
2 Onderzoeksopzet.....	3
2.1 Probleemstelling.....	3
2.2 Onderzoeksvragen	3
2.3 Onderzoeksmodel	5
3 PPS in gebiedsontwikkeling.....	7
3.1 Gebiedsontwikkelingsopgaven	7
3.1.1 Categorieën.....	7
3.1.2 Karakteristieken	8
3.1.3 Actorenanalyse.....	9
3.2 Publiek-Private Samenwerking (PPS).....	10
3.3 Samenwerkingsmodellen	13
3.4 Resumé.....	15
4 Situationele factoren	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Netwerkbenadering	17
4.3 Situationele factoren.....	19
4.3.1 Afhankelijkheid.....	19
4.3.2 Complexiteit	20
4.3.3 Onzekerheid	21
4.4 Contingency Theory	21
4.5 Situationele Factoren in Contingency Theory.....	24
4.5.1 Situationele Factoren	24
4.5.2 Wederzijdse afhankelijkheid	25
4.5.3 Organisatorische complexiteit	25
4.5.4 Inhoudelijke complexiteit.....	26
4.5.5 Institutionele onzekerheid	26
4.6 Resumé.....	27
5 Inrichtingsvariabelen van de GEM	29
5.1 Inleiding	29
5.2 Samenwerkingsproces binnen de GEM.....	29
5.2.1 Economische uitgangspunten voor functioneren PPS.....	30
5.2.2 Sociologische uitgangspunten voor functioneren PPS.....	32
5.2.3 Inrichtingsvariabelen n.a.v. samenwerkingsprocessen.....	33
5.3 Samenwerkingsstructuur binnen de GEM.....	33
5.3.1 Juridische structuur	34
5.3.2 Organisatorische structuur	35
5.3.3 Inrichtingsvariabelen n.a.v. samenwerkingsstructuur	37
5.4 Resumé.....	38

6	Casestudy	41
6.1	Inleiding	41
6.2	Saendelft – Zaanstad	41
6.2.1	Context	41
6.2.2	GEM Saendelft.....	42
6.2.3	Situationele Factoren	43
6.2.4	Inrichtingsvariabelen.....	43
6.2.5	Suggesties	46
6.3	Schuytgraaf - Arnhem	47
6.3.1	Context	47
6.3.2	GEM Schuytgraaf	47
6.3.3	Situationele Factoren	48
6.3.4	Inrichtingsvariabelen.....	49
6.3.5	Suggesties	51
6.4	Vathorst – Amersfoort	51
6.4.1	Context	51
6.4.2	OBV Vathorst.....	52
6.4.3	Situationele Factoren	53
6.4.4	Inrichtingsvariabelen.....	54
6.4.5	Suggesties	58
6.5	Waalsprong – Nijmegen	58
6.5.1	Context	58
6.5.2	GEM Waalsprong	59
6.5.3	Situationele Factoren	60
6.5.4	Inrichtingsvariabelen.....	61
6.5.5	Suggesties	64
6.6	Stadshart Amstelveen	65
6.6.1	Context	65
6.6.2	SAO Amstelveen	66
6.6.3	Situationele Factoren	66
6.6.4	Inrichtingsvariabelen.....	67
6.6.5	Suggesties	70
6.7	Stadshart Lelystad	71
6.7.1	Context	71
6.7.2	OMS Lelystad.....	71
6.7.3	Situationele Factoren	72
6.7.4	Inrichtingsvariabelen.....	73
7	Resultaten casestudy	77
7.1	Cross-case-analyse van de Situationele Factoren	77
7.1.1	Wederzijdse afhankelijkheid	77
7.1.2	Inhoudelijke complexiteit.....	78
7.1.3	Organisatorische complexiteit	79
7.1.4	Institutionele onzekerheid	79
7.2	Cross-case-analyse van de inrichtingsvariabelen	80
7.2.1	Actoren	80
7.2.2	Juridische structuur	83
7.2.3	Samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen.....	84
7.2.4	Overleg- en besluitvormingsstructuur	85
7.2.5	Formatie GEM.....	86
7.2.6	Aanbesteding.....	87
7.3	Integrale analyse	88

8	Conclusies en aanbevelingen	95
8.1	Inleiding	95
8.2	Conclusies	95
8.3	Aanbevelingen	99
8.3.1	Aanbevelingen n.a.v. onderzoeksresultaten	99
8.3.2	Aanbevelingen n.a.v. onderzoeksopzet	99
9	Literatuurlijst	103
	Bijlage 1 Onderzoeksstrategie	109
	Bijlage 2 Lijst met geïnterviewde personen	113
	Bijlage 3 Interviewschema	115

Lijst met figuren

<i>Figuur 2.1: Onderzoeksgebied</i>	3
<i>Figuur 2.2: Onderzoeksmodel</i>	5
<i>Figuur 3.1: Ontwikkeling van verschillende stadsdelen</i>	8
<i>Figuur 3.2: Stappenplan opstarten gebiedsontwikkelingsopgave</i>	14
<i>Figuur 4.1: Project als geactiveerd deel van het publiek-private netwerk</i>	17
<i>Figuur 4.2: Omgevingsfactoren binnen het publiek-private netwerk</i>	19
<i>Figuur 4.3: Contingency Theory</i>	23
<i>Figuur 4.4: Op de GEM-inrichting van invloed zijnde situationele factoren</i>	24
<i>Figuur 6.1: Organogram GEM Saendelft</i>	42
<i>Figuur 6.2: Organogram GEM Schuytgraaf</i>	48
<i>Figuur 6.3: Organogram OBV Vathorst</i>	53
<i>Figuur 6.4: Organogram GEM Waalsprong</i>	60
<i>Figuur 6.5: Organogram Stadshart Amstelveen Ontwikkelingsmaatschappij</i>	66
<i>Figuur 6.6: Organogram Ontwikkelingsmaatschappij Lelystad</i>	72

Lijst met tabellen

<i>Tabel 3.1: Definities van Publiek-Private Samenwerking</i>	12
<i>Tabel 5.1: Inbreng publieke en private actoren</i>	30
<i>Tabel 6.1: Projectkarakteristieken GEM Saendelft</i>	41
<i>Tabel 6.2: Projectkarakteristieken GEM Schuytgraaf</i>	47
<i>Tabel 6.3: Projectkarakteristieken OBV Vathorst</i>	51
<i>Tabel 6.4: Projectkarakteristieken GEM Waalsprong</i>	58
<i>Tabel 6.5: Projectkarakteristieken SAO Amstelveen</i>	65
<i>Tabel 6.6: Projectkarakteristieken OMS Lelystad</i>	71
<i>Tabel 7.1: Inrichtingsvariabelen - Actoren</i>	91
<i>Tabel 7.2: Inrichtingsvariabelen - Juridische Structuur</i>	93
<i>Tabel 7.3: Inrichtingsvariabelen - Formatie</i>	94
<i>Tabel 8.1: Leidraad voor het inrichten van de organisatie van een GEM</i>	97

1 Inleiding

Deze scriptie is het resultaat van een onderzoek naar de inrichting van de organisatie van Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen (GEM). De GEM wordt veelvuldig opgezet ten behoeve van het realiseren van gebiedsontwikkelingsopgaven. Ongeveer tien jaar geleden is de eerste generatie GEM's opgezet en daar zijn nu de eerste producten van zichtbaar. Daarnaast is het realiseren van Vinex-locaties, waar GEM's bij betrokken zijn, een actueel onderwerp in de publiciteit. Deze twee redenen maken het dus een goed moment om het functioneren van de GEM aan een evaluatie te onderwerpen. Deze scriptie behandelt en analyseert de wijze waarop de organisatie van een aantal GEM's zijn ingericht. Het resultaat van het onderzoek vormt een leidraad, die in de toekomst gebruikt kan worden bij het opzetten van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij.

1.1 Aanleiding

Gebiedsontwikkeling was voorheen een zuivere overheidstaak. Sinds het einde van de jaren '80 zijn de private partijen echter een grotere rol gaan spelen in gebiedsontwikkeling. Dit komt door de terugtrekkende overheid, de versnipperde grondposities binnen het gebied en het omvangrijker en complexer worden van de te realiseren opgaven. Deze ontwikkelingen hebben geleid tot de opkomst van nieuwe samenwerkingsconstructies. Een van deze samenwerkingsconstructies is het 'Joint-Venture model', waarbij publieke en private partijen gezamenlijk de opgave realiseren.

Deze samenwerking tussen publieke en private partijen wordt Publiek-Private Samenwerking (PPS) genoemd. Hierbij kiezen de publieke en private partijen er voor om zeggenschap, risico's, kosten en opbrengsten te delen. Het Joint-Venture model kan op twee manieren uitgewerkt worden. Er wordt altijd een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) door de betrokken partijen opgesteld, waarbij de werkzaamheden vanuit de moederpartijen worden verricht. Men kan er ook voor kiezen om de samenwerking vorm te geven middels een nieuw op te zetten organisatie. Dit houdt in dat er naast de SOK ook een aparte juridische entiteit opgezet wordt door de betrokken publieke en private partijen. Een dergelijke juridische entiteit wordt een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) genoemd. Bij veel gebiedsontwikkelingsprojecten wordt een dergelijke GEM opgezet.

Er is veel bekend over het proces voorafgaand aan en de argumentatie behorend bij de keuze voor een GEM. Wanneer echter de keuze voor een GEM is gemaakt, wordt de GEM op basis van ervaring ingericht door de participerende bedrijven en organisaties. Rapportages over de concrete inrichting van de organisatie en werkpraktijk binnen het samenwerkingsverband (bedrijfsvoering) zijn niet voorhanden. Een hierdoor heersende gedachte is dat 'het wiel regelmatig opnieuw wordt uitgevonden' en verbeteringen mogelijk zijn met betrekking tot het inrichten van de organisatie van de GEM. Bij menig project wordt de organisatie ingericht op dezelfde wijze als dit gebeurd is bij een reeds succesvol lopend of afgesloten project. Gezien het feit dat elk project uniek is en vraagt om een specifieke organisatie, is dit een opvallende constatering. Niet de waarom-vraag (waarom een GEM?), maar de hoe-vraag (hoe de GEM in te richten?) speelt hier dus bij de keuze voor het samenwerkingsverband.

Tot slot, uit het onderzoek van Zeegers, Ysbrandy en Van Ophem (2004) is ook gebleken dat vele betrokken partijen herkennen dat er sprake is van 'wisselend succes van PPS bij gebiedsontwikkeling'. Het feit dat geconstateerd wordt dat GEM's niet optimaal functioneren dan wel beter zouden kunnen functioneren, is des te meer een reden om de eerste generatie GEM's te evalueren.

1.2 Leeswijzer

Het rapport is als volgt opgebouwd. In de vorige paragraaf is de aanleiding tot dit onderzoek beschreven. In hoofdstuk 2 komt de aanpak van het onderzoek aan bod, welke bestaat uit de probleemstelling, de onderzoeksvragen en het onderzoeksmodel. In bijlage 1 is de per onderzoeksvraag gehanteerde onderzoeksstrategie beschreven.

Hoofdstuk 3 beschrijft Publiek-Private Samenwerking (PPS) in gebiedsontwikkeling. Eerst wordt het begrip ‘gebiedsontwikkelingsopgave’ toegelicht, waarna PPS in gebiedsontwikkeling aan bod komt. Het hoofdstuk wordt afgerond met een beschrijving van de samenwerkingsmodellen, die gebruikt kunnen worden bij het realiseren van een gebiedsontwikkelingsopgave. De Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) is één van deze samenwerkingsmodellen.

Het theoretisch kader van het onderzoek wordt beschreven in de hoofdstukken 4 en 5. Het eerste gedeelte van de theorie (hoofdstuk 4) behandelt de factoren, die van invloed zijn op de inrichting van de organisatie van een GEM: de zogenoemde situationele factoren. In dit hoofdstuk komen de netwerkbenadering en de Contingency Theory aan bod. Hoofdstuk 5 beschrijft de variabelen aan de hand waarvan de organisatie van een GEM kan worden ingericht. Dit zal gebeuren door onderscheid te maken in samenwerkingsproces en samenwerkingsstructuur.

In hoofdstuk 6 wordt de casestudy beschreven. De GEM's van vier uitleglocaties (Vinex) en twee herstructureringsopgaven van stadscentra zijn geanalyseerd. Per casus wordt een beschrijving gegeven van de context van de opgave en van de wijze waarop de organisatie is vorm gegeven. Vervolgens komen de situationele factoren en de inrichtingsvariabelen van de organisatie aan bod.

Na de casusbeschrijvingen volgt in hoofdstuk 7 een cross-case-analyse. Eerst worden de situationele factoren van de verschillende casussen met elkaar vergeleken, waarna de inrichtingsvariabelen naast elkaar worden gelegd. Tot slot wordt de integrale analyse uitgevoerd, waarbij de situationele factoren en de inrichtingsvariabelen met elkaar verbonden worden. Dit leidt uiteindelijk tot de conclusies van dit onderzoek.

Hoofdstuk 8 bevat de conclusies van het onderzoek. Ook komen in dit hoofdstuk de aanbevelingen voor vervolgonderzoek aan bod, die betrekking hebben op zowel de onderzoeksresultaten als de onderzoeksopzet van deze scriptie.

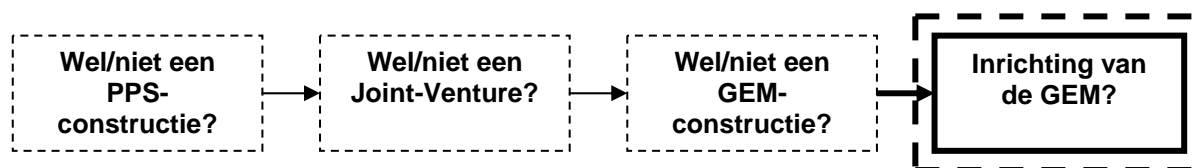
2 Onderzoeksoopzet

In hoofdstuk 1 is de aanleiding tot dit onderzoek beschreven. Dit hoofdstuk behandelt de gekozen onderzoeksopzet. In paragraaf 2.1 wordt de probleemstelling van het onderzoek geformuleerd. Vervolgens komen in paragraaf 2.2 de onderzoeksvragen aan bod waarvan de beantwoording leidt tot een antwoord op de probleemstelling. Tot slot wordt in paragraaf 2.3 het onderzoeksmodel toegelicht. Dit model beschrijft de stappen, die ondernomen zijn om de onderzoeksvragen te beantwoorden. Per onderzoeksvraag wordt een strategie gehanteerd om tot beantwoording te komen. Deze strategieën zijn beschreven in bijlage 1.

2.1 Probleemstelling

In de aanleiding (paragraaf 1.1) is een situatie- en probleemschets gegeven aangaande het functioneren van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). Dit onderzoek behandelt de inrichting van de organisatie van deze GEM's. De resultaten dienen te leiden tot een leidraad die door betrokkenen gehanteerd kan worden wanneer men voor de keuze staat de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) in te richten. Het onderzoek zal uitgevoerd worden vanuit het perspectief van de GEM als organisatie dat een projectdoel moet en wil realiseren, aangezien dit het gemeenschappelijke doel van de betrokken (publieke en private) partijen, en dus van de GEM, vormt.

Onderstaand figuur verduidelijkt de plaats welke het onderzoek inneemt binnen het opstarttraject van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). Deze context zal ook aan bod komen gedurende de literatuurstudie.



Figuur 2.1: Onderzoekgebied

Bovenstaande situatie- en probleemschets en onderzoeksbeschrijving resulteren in de doelstelling van dit onderzoek:

'Het ontwikkelen van een leidraad, voor zowel publieke als private partijen, voor het bepalen van de inrichting van de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM)'

2.2 Onderzoeksvragen

Onderzoeksvraag 1. *Wat zijn de kenmerken van Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen ten behoeve van grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven in Nederland?*

- 1.1 Wat wordt verstaan onder een zelfstandig opererende Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij ten behoeve van grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven?
- 1.2 Welke partijen spelen een rol bij gebiedsontwikkeling en welke rol zouden deze partijen moeten vervullen vanuit hun belangen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden?
- 1.3 Welke theorieën/ methodieken bestaan er over de inrichting van en het functioneren van Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen of vergelijkbare organisaties?
- 1.4 Waaraan moet een geschikte organisatie-inrichting van een GEM voldoen volgens de theorie?

Onderzoeksvraag 2. *Welke variabelen bepalen de inrichting van de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij?*

- 2.1 Welke karakteristieken van een gebiedsontwikkelingsopgave zijn van invloed op de inrichting van de (organisatie van de) Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij?
- 2.2 Welke karakteristieken onderscheiden de inrichting van de organisatie van de GEM van de organisatie-inrichting van andere organisatievormen als het traditionele model?
- 2.3 Welke karakteristieken onderscheiden de organisatie-inrichtingen van GEM's van elkaar?
- 2.4 Welke aspecten van de organisatie-inrichting van een GEM zijn te beschouwen als variabel en welke zijn (onlosmakelijk) verbonden aan de projectkarakteristieken?

Onderzoeksvraag 3. *Wat zijn de (geconstateerde) knelpunten en eventuele oplossingen met betrekking tot de inrichting (van de organisatie) van GEM's?*

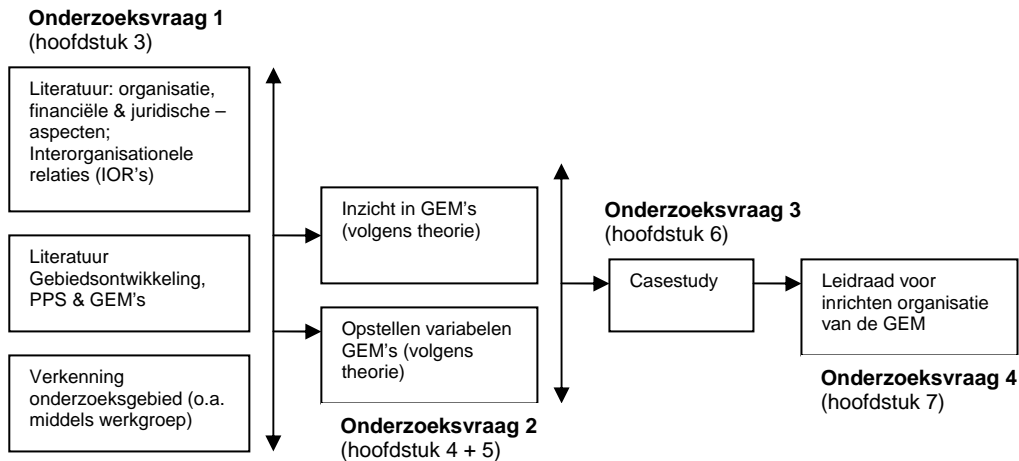
- 3.1 Binnen de geanalyseerde projecten, hoe zijn de GEM's ingericht en wat zijn de ervaringen m.b.t. het functioneren van de GEM's?
- 3.2 Wat zijn de motieven/ redenen achter het inrichten van deze GEM's op een dergelijke manier?
- 3.3 Voor welke keuzes en eventuele problemen werden betrokkenen gesteld bij het inrichten van de organisatie van GEM's?
- 3.4 Welke rol vervullen de betrokken partijen op dit moment en hoe wordt deze door de betrokken partijen over het algemeen ingevuld?
- 3.5 Wat zijn op dit moment de probleemgebieden en knelpunten binnen het functioneren van GEM's en welke organisatie-aspecten hebben daar invloed op?
- 3.6 Welke oplossingen zien de betrokken partijen zelf met betrekking tot de gesignaleerde problemen en knelpunten uit de praktijk?

Onderzoeksvraag 4. *Aan welke eisen en randvoorwaarden moet de leidraad voldoen, die gebruikt kan worden bij het bepalen van de inrichting van een GEM?*

- 4.1 Hoe kunnen de onderzochte GEM's worden beoordeeld in het licht van de theoretische inzichten uit de beantwoording van onderzoeksvragen 1 en 2?
- 4.2 Welke variabelen van de organisatie van een GEM kunnen worden aangepast op de kenmerken van een gebiedsontwikkelingsopgave?
- 4.3 Welke bijdrage kunnen de aangedragen oplossingen uit de praktijk leveren bij het oplossen van de gesignaleerde problemen uit de praktijk?
- 4.4 Welke van de gevonden inrichtingsvariabelen in zowel de theorie als de praktijk resulteren in keuzemogelijkheden voor betrokken partijen bij het opzetten van een GEM?
- 4.5 Hoe zien de relaties eruit tussen deze inrichtingsvariabelen, gevonden bij 4.4, en projectspecifieke kenmerken van grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven?

2.3 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel vormt een schematische weergave van de stappen die nodig zijn in het onderzoek om de projectdoelstelling te bereiken (Verschuren en Doorewaard, 2000). Het onderzoeksmodel, dat voor dit onderzoek is opgesteld, is weergegeven in onderstaand figuur.



Figuur 2.2: Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel bestaat uit 4 hoofddelen, die terugkomen in de geformuleerde onderzoeksvragen (zie paragraaf 2.2). Allereerst zal aan de hand van theorie het begrip 'gebiedsontwikkeling' en de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) met alle daarbij behorende aspecten beschreven worden. De volgende stap in het onderzoek vormt het opstellen van de variabelen, die bepalend zijn voor de inrichting van de organisatie van een GEM. Aan de hand van de gevonden variabelen zal de casestudy uitgevoerd worden. Tijdens de casestudy zullen de ervaringen uit de praktijk in kaart worden gebracht. De laatste fase van het onderzoek bestaat uit het analyseren van de praktijkbevindingen in combinatie met de inrichtingsvariabelen uit de theorie. Deze analyse zal leiden tot opstellen van een leidraad, die gebruikt kan worden voor het ontwerpen van de inrichting van de organisatie van een GEM.

3 PPS in gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk wordt de achtergrond achter het ontstaan van Publiek-Private Samenwerking (PPS) toegelicht in de context van gebiedsontwikkelingsopgaven. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag en die luidt als volgt:

Wat zijn de kenmerken van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen ten behoeve van grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven in Nederland?

De ontwikkelingen in gebiedsontwikkeling en de kenmerken van de opgaven hebben geleid tot de toepassing van PPS. Zodoende volgt in paragraaf 3.1 eerst een beschrijving van de categorieën gebiedsontwikkelingsopgaven en de karakteristieken van deze opgaven. Ook zullen hier de betrokken actoren beschreven worden. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 verder gegaan met een historische schets van het ontstaan van PPS in gebiedsontwikkeling. Tot slot komen in paragraaf 3.3 de samenwerkingsmodellen aan bod, die worden toegepast bij samenwerkingsconstructies binnen de gebiedsontwikkeling.

3.1 Gebiedsontwikkelingsopgaven

Gebiedsontwikkeling wordt op grote schaal in Nederland toegepast. Deze scriptie zal een aantal categorieën behandelen, die in subparagraaf 3.1.1 worden toegelicht. In subparagraaf 3.1.2 worden de karakteristieken van deze opgaven besproken. In subparagraaf 3.1.3 komt de actorenanalyse aan bod van de bij gebiedsontwikkelingsopgaven betrokken actoren. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 uitgewijd over het ontstaan van PPS in gebiedsontwikkeling.

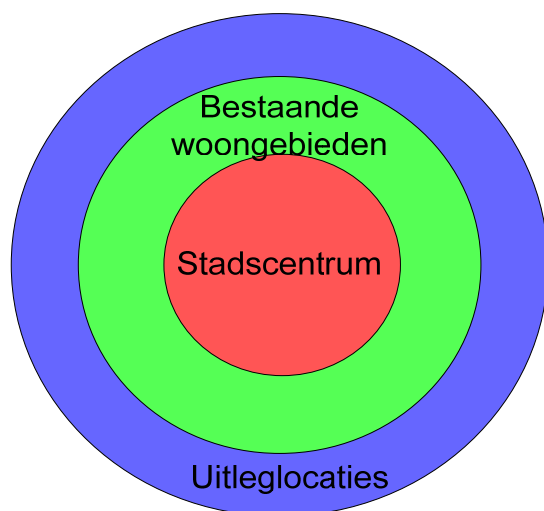
3.1.1 Categorieën

Gebiedsontwikkeling is de verzamelterm voor projecten van substantiële omvang waarin een bepaalde functie wordt ontwikkeld – bijvoorbeeld wonen (woningbouw), werken (kantoorontwikkeling, 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 (Kenniscentrum PPS (2004b)). Gebiedsontwikkelingsopgaven kunnen volgens Schütte, Schoonhoven en Dolmans-Budé (2002) in twee categorieën worden onderverdeeld: uitleglocaties en herstructureringsopgaven. Uitleglocaties zijn opgaven welke het ontwikkelen van nieuw gebied behelzen. Een bekend voorbeeld van uitleglocaties zijn de zogenaamde ‘VINEX-locaties’. Vinex-locaties zijn locaties die in 1993 door de minister van VROM zijn aangewezen als uitbreidingsgebied voor de steden. De Vinex-locaties danken hun naam aan de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra. In deze nota zijn de uitbreidingslocaties vastgelegd (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2006), waarbij deze afspraken gelden tot 2005. In dergelijke projecten wordt agrarisch (landelijk) gebied ontwikkeld tot stedelijk gebied met daarin tal van functies als infrastructuur, woningbouw, kantoren, winkels, voorzieningen en groen. Inmiddels bestaan er ook zogenaamde VINAC-locaties. De naam VINAC komt voort uit Actualisering VINEX, welke de afspraken over uitleglocaties tot 2010 bevat.

De tweede categorie gebiedsontwikkelingsopgaven zijn de herstructureringsopgaven. Herstructureringsopgaven beslaan het herontwikkelen van bestaand stedelijk gebied. Hierbij kunnen twee subcategorieën worden onderscheiden:

- Herstructurering van naoorlogse wijken;
- Herstructurering van stadscentra.

Deze subcategorieën blijken tevens uit onderstaand figuur waarin ook de VINEX-locaties zijn toegevoegd.



Figuur 3.1: Ontwikkeling van verschillende stadsdelen

Aanvankelijk dacht men dat VINEX-locaties minder complex waren dan dergelijke herstructureringsopgaven, maar de toenemende afhankelijkheden tussen gemeenten en marktpartijen maken ook dat bij VINEX-opgaven een integrale aanpak gewenst is (Bruil et al, 2004).

In dit onderzoek worden alleen 'VINEX-locaties' en herstructurering van stadscentra behandeld. Hieraan ligt een tweetal redenen ten grondslag:

- In naoorlogse woonwijken zijn corporaties dominant. Joint-Venture constructies worden hier zelden toegepast. Veelal vindt herontwikkeling plaats binnen bestaande bebouwingsplattegronden. Hierbij is geen uitruil van grondposities noodzakelijk;
- Zowel in stadscentra als op uitleglocaties zijn de grondposities erg versnipperd. Daarnaast is bij stadscentra sprake van sterke verwevenheid van grond- en bouwexploitatie.

3.1.2 Karakteristieken

Gebiedsontwikkelingsopgaven bestaan uit een aantal karakteristieken, welke gelden voor elke gebiedsontwikkelingsopgave en/of projectspecifiek zijn. In deze scriptie wordt onderscheid gemaakt tussen vaststaande algemene karakteristieken en situationele factoren. Vaststaande algemene karakteristieken gelden voor elke gebiedsontwikkelingsopgave, terwijl situationele factoren projectspecifiek zijn. In deze paragraaf worden de algemene karakteristieken besproken. De situationele factoren komen aan bod in hoofdstuk 4.

PPS-projecten worden gekenmerkt door hun grootschaligheid en hun complexiteit. De projecten bestaan uit het realiseren van meerdere functies, er zijn vaak meerdere actoren bij betrokken en de investeringsomvang van de projecten is niet gering. Politiek en maatschappelijk belang is bij dergelijke opgaven erg groot. Complexiteit ontstaat onder andere doordat de projecten locatiegebonden, uniek en ondeelbaar zijn. De complexiteit en lange tijdshorizon leiden tot grote risico's (Canoy, Janssen en Vollaard, 2001).

Omvang

De omvang van de gebiedsontwikkelingsopgave kan beschreven worden aan de hand van de te realiseren functies. Hierbij wordt gekeken naar het aantal te realiseren functies en de grootte van deze functies. Voorbeelden van functies zijn horeca, wonen, kantoor/bedrijfsruimte, winkels en parkeerplaatsen. De grootte van deze functies wordt beschreven in m² of in aantallen, dus het aantal m² kantoorruimte of het aantal parkeerplaatsen dat gerealiseerd wordt.

De omvang van de gebiedsontwikkelingsopgave kan ook worden getypeerd aan de hand van de investeringsomvang van het project. Het investeringsvolume hoeft namelijk niet in relatie te staan tot het aantal te realiseren functies of de grootte daarvan, aangezien bijvoorbeeld ook inkomsten verkregen worden uit de verkoop van grond en deze opbrengsten per project kunnen verschillen.

Aantal actoren

Een tweede belangrijk kenmerk van een gebiedsontwikkelingsopgave is het aantal actoren en de omvang van deze actoren. De actoren worden beschreven in subparagraaf 3.1.3. Met het oog op het inrichten van de organisatie van een GEM gaat het in principe om het aantal actoren dat participeert in deze GEM. Eventueel kunnen ook indirect betrokken belanghebbenden van invloed zijn. Bijvoorbeeld wanneer er veel belangengroepen zijn, verdient communicatie misschien wel extra aandacht. Het aantal direct betrokken actoren kan gerelateerd zijn aan de versnippering van de grondposities, maar dit hoeft niet altijd zo te zijn. Omvang van de actoren duidt op zaken als aantal werknemers, omzet, ed. Grotere bedrijven zijn bijvoorbeeld vaker bereid risico's te nemen dan kleinere bedrijven. En grotere gemeentes beschikken over het algemeen over een groter ambtelijk apparaat dan kleinere gemeentes, wat gevolgen heeft voor de aanwezige kennis en kunde.

Tijdsduur

Tijdsduur tenslotte is een kenmerk dat per project niet in hoge mate verschilt, aangezien alle projecten eindig zijn maar wel een doorlooptijd kennen van minimaal acht tot twintig jaar. Daarbij geldt voor kortlopende projecten dat het niet loont om een juridische entiteit (GEM) op te richten (zie ook subparagraaf 4.3.1).

3.1.3 Actorenanalyse

Het gedrag van organisaties in een PPS-constructie wordt bepaald door de belangen van de organisaties en door hun perceptie van het gedrag van de andere betrokken organisaties. Daarom is het in dit onderzoek nodig de afzonderlijke actoren te beschouwen, alvorens over te kunnen gaan tot analyse van de relatie tussen die actoren. Vooropgesteld, bij Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen is altijd sprake van een aantal partijen dat aandeelhouder is van de GEM. Overigens trekt de herstructurering van stadscentra doorgaans de aandacht van veel actoren. Behalve intensieve bemoeienis van bestuurders en projectontwikkelaars, kunnen binnenstedelijke projecten rekenen op nauwlettende aandacht van burgers, media en andere maatschappelijke actoren (Stichting Bouwresearch, 1999). Deze actoren zullen in deze scriptie verder niet besproken worden, maar met betrekking tot de draagvlak van het project is het van belang notie te nemen van deze actoren en hun belangstelling voor de opgave.

De gemeentelijke overheid, de publieke partij, is altijd één van de aandeelhouders. Veelal is de gemeente ook initiatiefnemer van de opgave. De doelstelling van de publieke partij is moeilijk te beschrijven, aangezien het een complexe verzameling mogelijk tegengestelde publieke belangen is (Canoy, Janssen en Vollaard, 2001).

De gemeente vervult namelijk een soort 'dubbelrol', doordat zij zowel het publiekrechtelijk als het privaatrechtelijk belang behartigt. "Enerzijds is de gemeentelijke overheid in een PPS de contractpartner van een private partij, waarmee de gemeente als private partij verplichtingen aangaat en heeft ze tot doel het behalen van maatschappelijk rendement door het realiseren van haar eigen beleidsdoelen (Cobouw 21-01-2004). Maar anderzijds blijft de gemeente bij alles wat ze doet ook een overheidsinstelling met haar publieke verantwoordelijkheden als behartiger van het algemeen belang. Dit houdt in dat de gemeente zich altijd, ook al speelt ze een private rol, aan de wet- en regelgeving en algemene beginselen van behoorlijk bestuur (redelijkheid, billijkheid, gelijkheid etc.) dient te houden" (Huisman, 2004). Ook geldt dat de gemeente dus zowel beleidsbepaler als beleidsuitvoerder is, waardoor spanning kan ontstaan in de verhouding politiek en ambtelijk apparaat. Deze "veelkoppige overheid" (Canoy, Janssen en Vollaard, 2001) brengt een verdeling van taken, uiteenlopende belangen en verschillende bevoegdheden met zich mee en zorgt voor extra complexiteit rondom het PPS-project. De belangrijkste rollen van de gemeente zijn haar rol als aandeelhouder, haar rol als beleidsmaker (beleid en publieke taken) en haar rol als beheerder van het openbaar gebied.

Private partijen zijn vanwege een aantal redenen betrokken bij een gebiedsontwikkelingsopgave. Ten eerste hebben deze marktpartijen vaak grondposities in het te ontwikkelen gebied. Door de hoge kosten van grondposities overnemen, is de gemeente meestal niet in staat deze grondposities over te nemen en dus gedwongen tot samenwerking met deze partijen. Daarnaast biedt de samenwerking met private partijen mogelijkheden tot het delen van risico's, kosten en kennis. De doelstelling van private partijen is eenvoudig te definiëren: in de regel bestaat deze doelstelling uit het maximaliseren van haar winst (Canoy, Janssen en Vollaard, 2001).

De belangrijkste private partijen in de gebiedsontwikkeling zijn de projectontwikkelaars, woningcorporaties, beleggers en bouwbedrijven. Met name projectontwikkelaars en woningcorporaties participeren in GEM's vanwege de grondposities en het feit dat zij de te ontwikkelen woningen / gebouwen ontwikkelen en/of in beheer gaan krijgen. Private partijen participeren, naast de grondexploitatie, vaak ook in de bouwexploitatie. De tegenstellingen, die hierbij ontstaan, worden duidelijk gemaakt in subparagraaf 5.3.3.

Publieke en private partijen stappen met verschillende doelstellingen het project binnen, maar de betrokken partijen hebben elkaar wel nodig hebben bij het realiseren van de gebiedsontwikkelingsopgave. De gemeente heeft tot doel het realiseren van maatschappelijk rendement, terwijl de marktpartijen nimmer een project zullen meefinancieren als zij er (commercieel) niet iets aantrekkelijks voor terugkrijgt (Welters, 2001). Zonder de private partijen, ervan uitgaande dat zij grondposities bezitten, kan het lang duren voor een project gerealiseerd is of wordt het ontwikkelen onbetaalbaar. En dat is in niemand haar belang (Kenniscentrum PPS, 2004c). Deze grondeigenaren zijn echter ook afhankelijk van de overheid, aangezien deze verantwoordelijk is voor de planvorming. In een PPS is daardoor de mogelijkheid om een of meer van de publieke of private participanten te vervangen beperkt (Van der Steen, 2005). De partijen vervullen in ieder geval de rol van gezamenlijk opdrachtgever van de GEM (Spiering en Dewulf, 2001).

3.2 Publiek-Private Samenwerking (PPS)

Op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling vindt steeds meer samenwerking plaats tussen publieke en private partijen, daar waar traditioneel de gemeente verantwoordelijk was voor de gebiedsontwikkeling (Berenschot Groep B.V., 2003). Aan deze samenwerking ligt een aantal ontwikkelingen ten grondslag. Allereerst bestaan de te ontwikkelen gebieden uit versnipperde grondposities, die in handen zijn van meerdere partijen.

Sinds de jaren '80 is het grondbezit van marktpartijen toegenomen, zodat zij zich een steviger onderhandelingspositie hebben verworven (Zeegers, Ysbrandy en Van Ophem, 2004). Deze versnipperde grondposities maken een samenwerking tussen publieke en private partijen vaak een voldongen feit bij het realiseren van gebiedsontwikkelingsopgaven.

Naast de versnippering van de grondposities is de toenemende complexiteit bij gebiedsontwikkelingsopgaven van invloed op de toenemende samenwerking tussen publieke en private partijen. Gewijzigde maatschappelijke en economische condities stelden vanaf de jaren negentig echter steeds meer andersoortige ruimtelijke, functionele en esthetische eisen (Bruil et al, 2004). Daar waar voor de jaren tachtig een stijging van volume en kwaliteit gewenst was, werd na de jaren tachtig de gebiedsontwikkeling complexer door vanwege de aandachtsverschuiving naar meer kwalitatieve ruimtevraag. Daarnaast zorgt het realiseren van meerdere functies voor een toenemende complexiteit (Blanken, Bult-Spiering en Dewulf, 2004). Een integrale benadering van ruimtelijke ordening, ofwel integrale gebiedsontwikkeling, probeert samenhang tussen deze functies en de daaruit voorkomende belangen te zoeken (Kenniscentrum PPS, 2003).

Daarnaast komen de technische eisen steeds hoger te liggen, neemt de omvang van de projecten toe en wordt er steeds kritischer gekeken naar de inzet van financiële middelen. Ook 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. De gemeentes laten zien een gebrek aan geld en kennis te hebben om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden.

Het gebrek aan geld en kennis bij de gemeentelijke overheid, de gewenste integrale aanpak van gebiedsontwikkelingsopgaven en de versnipperde grondposities hebben er toe geleid dat de gemeente niet meer in staat is zelfstandig (op de traditionele manier) de gebiedsontwikkelingsopgaven te realiseren (Stichting bouwresearch, 2001). Zodoende is de gemeente genoodzaakt de samenwerking met de private partijen op te zoeken (Spiering en Dewulf, 2001). Naast het traditionele model worden gebiedsontwikkelingsopgaven nu ook gerealiseerd middels het 'Joint-Venture model' of het 'concessiemodel'. Bij het concessiemodel wordt de opgave gerealiseerd door private partijen. Aangezien de gemeente de regie wil behouden bij grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven, is in de meeste gevallen gekozen voor een 'Joint-Venture model'. Hierbij realiseren de publieke en private partijen dus gezamenlijk de opgave. Deze samenwerking wordt Publiek-Private Samenwerking (PPS) genoemd. Het cruciale element van PPS is dat zowel sociale als commerciële doelen worden gerealiseerd. Een uitgebreide historische schets is door Bult-Spiering (2003) beschreven in haar dissertatie.

Bijkomend aan de opkomst van Publiek-Private Samenwerking in gebiedsontwikkeling is het beleidskader waar mee omgegaan dient te worden. Belangrijkste regelgeving gaat over de wijze van aanbesteding. Door de overheid geïnitieerde projecten dienen, wanneer zij boven een drempelwaarde van € 5,9 miljoen komen, Europees aanbesteed te worden. Aangezien in de GEM een overheid participeert, kan het zo zijn dat opdrachten daarom Europees aanbesteed moeten worden. Dit betekent dus dat in de GEM participerende marktpartijen niet altijd de opdrachten kunnen krijgen en de GEM te maken kan krijgen met derden.

Vanwege de diverse vormen en toepassingen van Publiek-Private Samenwerking is er nog geen consensus bereikt over een definitie voor PPS, waarin alle mogelijke vormen te vatten zijn¹. 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). Dit heeft er toe geleid dat een heel scala van samenwerkingsvormen wordt geschaard onder de noemer van PPS. Ter illustratie is in tabel 3.1 een aantal definities van PPS vermeld.

Uit de definities blijkt dat de term PPS wordt gebruikt om zowel de structuur van de samenwerking als het proces van de 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). 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. De in de tabel vermelde definities brengen allen tot uitdrukking dat PPS een structuur van samenwerking is.

<p>Bregman (1990): "Juridisch gestructureerde samenwerking tussen overheid en private partijen op het terrein van bouw in brede zin."</p> <p>Van der Meij (1992): "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."</p> <p>Klijn en Teisman (2002): "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."</p> <p>Kenniscentrum PPS (1999): "Bij een PPS-project:</p> <ul style="list-style-type: none">- 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."

Tabel 3.1: Definities van Publiek-Private Samenwerking

¹ Definities zijn geproduceerd door onder andere Bregman, 1990; Van der Meij, 1992; Knoester, 1987; Kouwenhoven, 1991; AKRO Consult/ Seinpost, 1987; Kenniscentrum PPS, <http://212.206.208.170/PPS>.

Deze scriptie is gewijd aan de inrichting van de organisatie van de GEM, waardoor de voor dit onderzoek te hanteren definitie van PPS de structuur van de samenwerking tot uiting dient te brengen. De definitie van Van der Meij (1992) sluit hier het beste bij aan en zal gedurende dit onderzoek gehanteerd worden:

“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.”*

3.3 Samenwerkingsmodellen

Publiek-Private Samenwerking kan worden vormgegeven door vele samenwerkingsconstructies. Deze kunnen worden ingedeeld naar de ‘locatie’ van de te voeren grondexploitatie. De grondexploitatie geeft inzicht in de kosten en opbrengsten van het plan tot en met het moment dat alle grond is uitgegeven. Een grondexploitatie wordt van meet af aan in een project opgesteld om te bezien of een stedenbouwkundig plan ook financieel haalbaar is (Schütte, Schoonhoven en Dolmans-Budé, 2002). Per project verschilt welk criterium als belangrijkste wordt bestempeld bij het bepalen van een passende samenwerkingsvorm, echter veelal worden de grondposities als het meest zwaarwegende criterium bestempeld (Kenniscentrum PPS, 2004a). Andere criteria zijn de aanwezige capaciteit en de financiële draagkracht bij de gemeente, de verdeling van de risico’s en de verdeling van de coördinatie.

De volgende samenwerkingsmodellen, welke ook wel samenwerkingsstrategieën worden genoemd, zijn te onderscheiden (Berenschot Groep B.V., Universiteit Utrecht en Utrechts nieuwsblad, 2002; Kenniscentrum PPS, 2004a):

- Grondexploitatie door overheid (*puur publieke grondexploitatie*)
 - Traditioneel model
 - Bouwclaimmodel
- Joint Venture met gezamenlijke grondexploitatie en risico
 - Samenwerkingsovereenkomst (SOK)
 - Joint Venture met oprichting gezamenlijke Grond² Exploitatie Maatschappij
- Private grondexploitatie (*puur private grondexploitatie*)
 - Exploitatieovereenkomst
 - Concessiemodel

Dit onderzoek is gewijd aan de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM), welke eenzelfde constructie is als de Grond Exploitatie Maatschappij. Zoals te zien is, is een GEM niet hetzelfde als een Joint Venture. Een Joint Venture kan ook bestaan uit alleen een Samenwerkingsovereenkomst (SOK) tussen de private en publieke partijen, waarbij het administratieve beheer van de grondexploitatie wordt ondergebracht bij één van de partijen. Maar er kan ook voor gekozen worden om deze samenwerking gestalte te geven middels het oprichten van een juridische entiteit: de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM).

² De GEM heeft in het werkveld verschillende benamingen als Grond-, Gemeentelijke, Gemeenschappelijke of Gezamenlijke Exploitatie Maatschappij. Dit rapport zal de term Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij hanteren.

Ook deze categorisering is niet helder omschreven; bij het opzetten van een GEM wordt ook een SOK opgesteld. De GEM is dus eigenlijk een stap verder in de samenwerking dan de SOK. Dit onderzoek is gericht op de GEM, waardoor in dit rapport verder geen aandacht wordt besteed aan de publieke grondexploitatie en de private grondexploitatie.

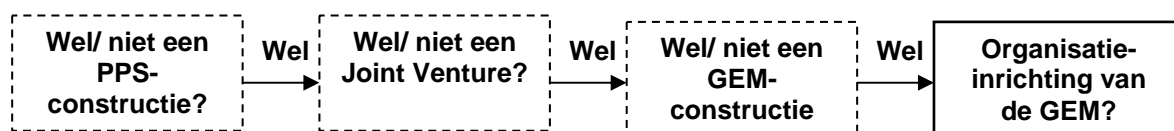
Naast het gehanteerde exploitatiemodel is de juridische vormgeving het tweede onderdeel van het samenwerkingsverband (Roestenberg en Bult-Spiering, 2003). De GEM kan door op een aantal manieren juridisch worden vorm gegeven. In paragraaf 5.3 zal de juridische structuur van de GEM worden toegelicht.

Het realiseren van een gebiedsontwikkelingsopgave bestaat uit een aantal fasen. Deze zijn gekoppeld aan de financiële sturing en worden de grondexploitatie, de bouwexploitatie en de beheerexploitatie genoemd. De GEM wordt opgericht in de eerste fase van de waardeketen van het gebiedsontwikkelingsproject, welke de probleemidentificatie tot en met de ontwerpfase³ beslaat (Bult-Spiering, 2003). De GEM is vrijwel altijd verantwoordelijk voor de grondexploitatie, wat onder andere de volgende activiteiten bevat (Berenschot Groep B.V., 2003):

- De grondverwerving;
- Het bouw- en woonrijp maken van de grond (bodemsaneringrisico);
- Het bepalen van de grondwaarden;
- Het maken van gronduitgifte contracten;
- Het bewaken van plankwaliteit/ opbrengsten plankosten;
- Het financieringsrisico door bijvoorbeeld vertraging.

In een GEM brengen de deelnemende partijen de gronden van het plangebied in de onderneming in tegen een vastgestelde prijs en/ of kopen zich in voor een evenredig bedrag. De overige gronden worden door de GEM zelf verworven. De GEM draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van de gronden en het uitgeven van de bouw kavels. Hierbij draagt de GEM het volledige risico (Kenniscentrum PPS, 2004a). De bouwexploitatie behelst de daadwerkelijke bouw van het onroerend goed en maakt meestal geen onderdeel uit van de GEM. De beheerexploitatie betreft het beheer van de gerealiseerde objecten en gebeurt vrijwel nooit door de GEM. Vaak wordt de GEM ontbonden als de realisatiefase afgerond is, aangezien het bebouwde gebied inclusief woningen is afgenomen en de openbare grond is overgedragen aan de gemeente. De GEM is zodoende een 'lege huls' geworden.

Beschreven is hoe tot de keuze voor het oprichten van een GEM wordt gekomen. De volgende stap is het bepalen van de juiste inrichting van de organisatie van de GEM. De samenwerkingsovereenkomst is getekend en nu dient de organisatie van de GEM ingericht te worden. Aan deze laatste stap is dit onderzoek gewijd. Ter verduidelijking is in onderstaand figuur, welke ook behandeld is in paragraaf 2.1, het keuzeproces voorafgaand aan de inrichting van de organisatie van de GEM weergegeven.



Figuur 3.2: Stappenplan opstarten gebiedsontwikkelingsopgave

³ De waardeketen bij integrale vraagstukken bestaat uit de volgende opeenvolgende waardecomponenten: probleemidentificatie (P), scopeformulering (S), conceptontwikkeling (C), ontwerp (D), realisatie (B), financiering (F), onderhoud (M) en exploitatie (E).

3.4 Resumé

In dit hoofdstuk is de achtergrond achter het ontstaan van Publiek-Private Samenwerking (PPS) toegelicht in de context van gebiedsontwikkelingsopgaven. Daarmee is antwoord gegeven op de eerste onderzoeksvraag en die luidt als volgt:

Wat zijn de kenmerken van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen ten behoeve van grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven in Nederland?

In gebiedsontwikkeling bestaan meerdere soorten opgaven, waarvan uitleglocaties (Vinex) en stadsherstructureringsopgaven in deze scriptie worden behandeld. Beide categorieën zijn grootschalige opgaven met een tijdsduur van minimaal acht tot twintig jaar. De projecten worden gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit, een groot aantal te realiseren functies en de betrokkenheid van meerdere actoren. Zowel publieke als private actoren zijn betrokken bij gebiedsontwikkelingsopgaven, al hebben deze partijen ten dele tegengestelde doelen. De publieke partij dient namelijk maatschappelijk rendement te realiseren, terwijl private partijen in principe alleen maar hun winst willen maximaliseren.

De ontwikkelingen in gebiedsontwikkeling en de kenmerken van de opgaven hebben geleid tot de toepassing van PPS. Bij het realiseren van gebiedsontwikkeling zoeken publieke en private partijen steeds de samenwerking met elkaar op. De toenemende complexiteit van de opgaven, het gebrek aan geld en kennis en de versnipperde grondposities maken deze samenwerking haast een onvoldongen feit teneinde de gebiedsontwikkelingsopgave tot een goed einde te willen brengen. Deze samenwerking wordt Publiek-Private Samenwerking (PPS) genoemd.

Er zijn meerdere samenwerkingsmodellen mogelijk om de PPS-constructie vorm te geven. Deze scriptie zal dieper in gaan op het Joint-Venture model. Dit model kan bestaan uit alleen een samenwerkingsovereenkomst (SOK), maar kan ook worden vorm gegeven door een juridische entiteit. Deze constructie wordt de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) genoemd. In deze GEM brengen de partijen gezamenlijk de gronden van het plangebied in tegen een vastgestelde prijs en de GEM verwerft de overige grond. De GEM draagt zorg voor het bouw- en woonrijp maken van de gronden en het uitgeven van de bouwkvavels. Hierbij draagt de GEM het volledige risico.

De Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij is dus een aparte organisatie, waarvan de publieke en private moederpartijen van het project de aandeelhouders zijn. Voor aanvang worden de gronden van het gebied overgedragen aan de GEM. Vervolgens dient de GEM deze gronden bouw- en woonrijp te maken, waarna de gronden weer worden overgedragen aan de moederpartijen of aan particulieren.

4 Situatiele factoren

4.1 Inleiding

De wijze waarop de organisatie van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) wordt ingericht, wordt beïnvloed door een aantal factoren die zich in de projectomgeving bevinden. Deze factoren zijn voor de start van het project aanwezig en zijn in principe niet te beïnvloeden. In deze scriptie worden deze factoren 'situatiele factoren' genoemd. Dit hoofdstuk behandelt de situational factoren en de indicatoren die duiden op de aanwezigheid van deze factoren. Daarmee wordt antwoord gegeven op onderzoeksvraag 2.1, welke als volgt luidt:

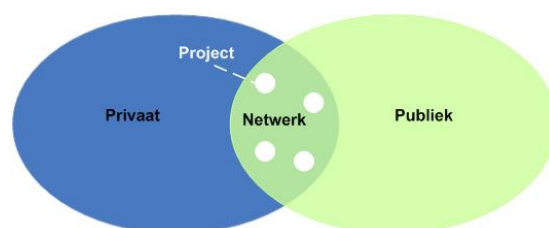
Welke karakteristieken van een gebiedsontwikkelingsopgave zijn van invloed op de inrichting van de (organisatie van de) Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij?

In paragraaf 4.2 wordt uiteengezet dat de omgeving van een PPS-organisatie te typeren is als een netwerk. Zodoende zal de netwerkbenadering gehanteerd worden om de complexe processen rondom PPS-organisaties te beschrijven. Hieruit komen omgevingsfactoren voort, die zich in de omgeving van de PPS-organisatie bevinden en zodoende van invloed zijn op de inrichting van deze PPS-organisatie. In paragraaf 4.3 worden deze omgevingsfactoren toegespitst op gebiedsontwikkelingsopgaven, waardoor de situational factoren ontstaan. Deze situational factoren zijn van invloed op de inrichting van de organisatie van de GEM. Om indicatoren voor de aanwezigheid van deze situational factoren te benoemen en de verbinding te leggen tussen de situational factoren de inrichting van de organisatie van de GEM, wordt paragraaf 4.4 de Contingency Theory geïntroduceerd. In paragraaf 4.5 wordt dan beschreven hoe de aanwezigheid van situational factoren bij projecten is te zien en hoe deze factoren van invloed zijn op de inrichting van de organisatie van de GEM.

4.2 Netwerkbenadering

Het samenwerkingsproces bij PPS-projecten vindt plaats tussen meerdere actoren (zie paragraaf 2.1). Gebiedsontwikkelingsopgaven worden gerealiseerd door een samenwerking tussen de publieke en private partijen. Veroorzaakt door met name versnipperde grondposities zijn deze partijen elkaar gaan opzoeken bij het realiseren van gebiedsontwikkelingsopgaven. Deze samenwerkingsconstructies worden Joint-Ventures genoemd (zie paragraaf 2.3). De Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) is een dergelijke Joint-Venture.

Bij de uitoefening van hun werkzaamheden ontstaat een overlap tussen de publieke en private sectoren en deze overlap wordt door Bult-Spiering en Dewulf (2003) getypeerd als een netwerk waarbinnen de actoren afhankelijk zijn van elkaar.



Figuur 4.1: Project als geactiveerd deel van het publiek-private netwerk (Bult-Spiering en Dewulf (2003))

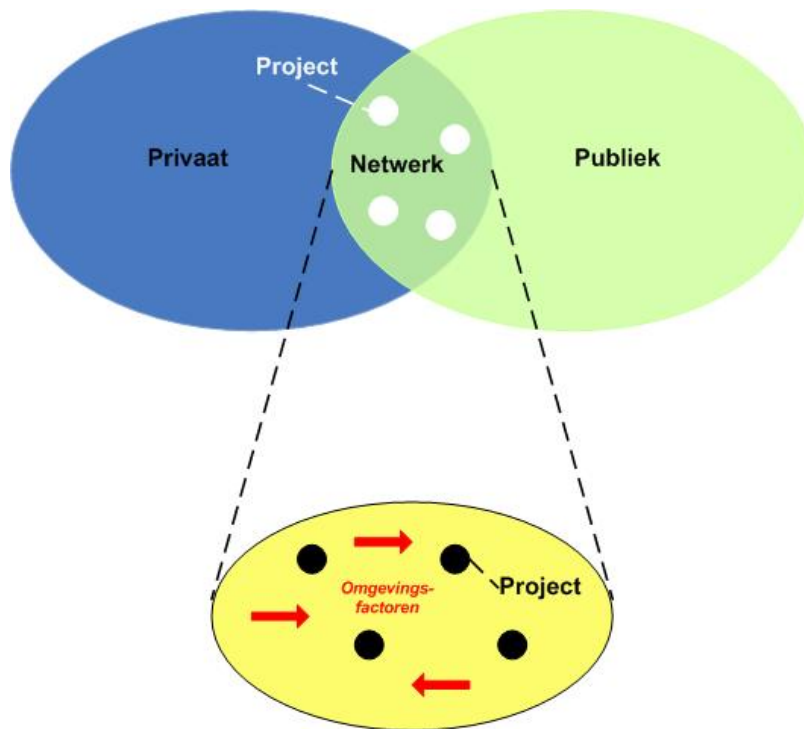
Het netwerk kan niet als een 'markt' en niet als 'hiërarchie' bestempeld worden. Tussen de Joint-Venture en de overige actoren is namelijk geen sprake van hiërarchie. Er is echter ook geen 'vrije markt', aangezien de partijen gezamenlijk de gebiedsontwikkelingsopgaven realiseren (Alexander, 1995). Binnen deze dynamische omgeving ontstaan dan de netwerken. Analyse van dit netwerk, de context waarbinnen de PPS-constructie actief is, en de afhankelijkheden tussen de actoren daarbinnen is van belang om te bepalen in welke mate de omstandigheden (context) van invloed zijn op de PPS-constructie.

De netwerkbenadering kan gebruikt worden om de afhankelijkheden binnen het netwerk te analyseren en vervolgens de invloed hiervan op de inrichting van de organisatie af te leiden (Auster, 1994). Kort samengevat gaat de netwerkbenadering uit van toenemende complexiteit van de samenleving (Berenschot Groep B.V., 2002). Om toch hun doelen te kunnen bereiken worden actoren, zowel publiek als privaat, steeds meer van elkaar afhankelijk. De complexiteit en de (wederzijdse) afhankelijkheid van actoren heeft weer een hogere mate van onzekerheid tot gevolg. De netwerkbenadering beschrijft en verklaart de toenemende complexiteit, onzekerheid en de afhankelijkheid tussen actoren in processen (Koppenjan en Klijn, 2004). Deze aspecten spelen een rol bij het realiseren van PPS-projecten.

Kijkend naar gebiedsontwikkelingsopgaven zijn de versnipperde grondposities de belangrijkste overlap tussen de uitoefening van activiteiten door de betrokken actoren. Binnen het projectgebied zijn de grondeigendommen versnipperd over dit gebied en hierdoor zijn de publieke en private actoren wederzijds afhankelijk van elkaar. Deze versnipperde grondposities en de eerder genoemde complexiteit van de gebiedsontwikkelingsopgaven zorgen voor een toenemende complexiteit binnen het netwerk.

Door deze toenemende complexiteit ontstaan onzekerheid bij en risico's voor de betrokken actoren. Deze ontwikkelingen leiden ertoe dat de publieke en private actoren een Joint-Venture aangaan om zo gezamenlijk de gebiedsontwikkelingsopgave te realiseren. Gezien de hoge mate van onzekerheid en risico's wordt er voor gekozen om de Joint Venture vorm te geven door een juridische entiteit. De hierdoor te bereiken vermindering van risico's wordt besproken bij de juridische structuur van een PPS-organisatie (4.3.1). De door een juridische entiteit vorm gegeven Joint-Venture wordt een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij GEM genoemd. In paragraaf 4.2 zal ingegaan worden op de samenwerkingsprocessen binnen de GEM en de invloed welke deze processen hebben op de inrichting van de organisatie van de GEM.

Resumerend betekent het bovenstaande dat de omgeving van een PPS-project is te typeren als een netwerk waarbinnen een aantal omgevingsfactoren een rol spelen, namelijk afhankelijkheid, complexiteit en onzekerheid. In figuur 4.2 is te zien hoe deze omgevingsfactoren zich bevinden rondom PPS-projecten. In de volgende paragraaf worden deze factoren toegesneden op gebiedsontwikkeling, waardoor zogenoemde 'situatieve factoren' van gebiedsontwikkelingsopgaven worden verkregen.



Figuur 4.2: Omgevingsfactoren binnen het publiek-private netwerk

4.3 Situationele factoren

De netwerkbenadering heeft drie omgevingsfactoren opgeleverd, die zich bevinden in een netwerk en van invloed zijn op een PPS-organisatie, te weten afhankelijkheid, complexiteit en onzekerheid. In deze paragraaf worden deze omgevingsfactoren toegespitst op gebiedsontwikkelingsopgaven. Deze factoren worden daarna 'situatiele factoren' genoemd en zijn van invloed op de inrichting van de organisatie van de GEM. Om de verbinding tussen deze situationele factoren en de inrichting van de organisatie van de GEM te leggen, wordt in paragraaf 4.4 de Contingency Theory geïntroduceerd.

4.3.1 Afhankelijkheid

Bij gebiedsontwikkelingsopgaven ontstaan de netwerken als gevolg van een onderlinge afhankelijkheid tussen de actoren (Bult-Spiering, 2003). Deze afhankelijkheid heeft een aantal oorzaken. Allereerst zijn door de versnipperde grondposities de partijen op elkaar aangewezen. Daarnaast kunnen de behoefte aan financiële middelen, de aanwezige tijdsdruk, de benodigde creativiteit en gewenst innovatief opereren zorgen voor afhankelijkheid tussen de actoren. Al deze mogelijke oorzaken kunnen leiden tot de beschreven netwerken (Kenniscentrum PPS, 2004a) en de afhankelijkheden tussen actoren binnen in deze netwerken. 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 et al, 2000).

Afhankelijkheid tussen actoren bij gebiedsontwikkelingsopgaven wordt 'wederzijdse afhankelijkheid' genoemd. De mate van wederzijdse afhankelijkheid hangt ook samen met het aantal actoren en de aard van deze 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 de grond in het eigendom heeft, heeft zij meer vrijheidsgraden in deze keuze dan indien de gronden in eigendom zijn bij private partijen. Actieve gemeentelijke grondpolitiek door aankoop van gronden is in veel gevallen onmogelijk, omdat private partijen al eerder veel grond hebben aangekocht en/of de gemeente de middelen ontbeert om een actief grondbeleid te voeren. Als de grondeigenaren in staat zijn om gronden te ontwikkelen binnen de door de gemeente opgestelde kaders, kan volgens de vaste jurisprudentie de gemeente de grond 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 (Kenniscentrum PPS, 2004c). 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 en Teisman, 2002).

4.3.2 Complexiteit

Zoals eerder is beschreven, worden grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit. Twee kenmerken liggen ten grondslag aan de complexiteit van gebiedsontwikkelingsopgaven, namelijk de organisatorische complexiteit en de inhoudelijke complexiteit.

Organisatorische complexiteit komt voort uit de mate waarin het complex is om het realiseren van de opgave te organiseren. Met name het aantal betrokken actoren speelt hierin een grote rol. Actoren als projectontwikkelaars, gemeenten en woningcorporaties zijn betrokken bij dergelijke projecten. In subparagraaf 3.1.3 zijn de betrokken actoren reeds besproken. Wanneer veel partijen betrokken zijn en dus ook inspraak hebben, kan het realiseren van de opgave op organisatorisch gebied complexer worden. Deze complexiteit wordt organisatorische complexiteit genoemd en heeft zijn uitwerking op de inrichting van de organisatie.

Inhoudelijke complexiteit heeft betrekking op de complexiteit van het te realiseren programma. In paragraaf 3.1.2 is reeds aangestipt wat de karakteristieken van ruimtelijke gebiedsontwikkelingsopgaven zijn. Tegenwoordig worden bij dergelijke projecten meerdere functies gerealiseerd, waardoor een integrale aanpak gewenst is. Daarnaast speelt mee dat deze projecten ondeelbaar en daardoor vaak complex zijn. Door deze inhoudelijke complexiteit zijn publieke en private partijen niet in staat om de gebiedsontwikkelingsopgave alleen te realiseren en zijn genoodzaakt tot een vorm van samenwerking. De mate van inhoudelijke complexiteit heeft zijn uitwerking in de wijze waarop de samenwerking en dus de organisatie van de GEM wordt ingericht. De complexiteit van gebiedsontwikkeling bereikt een extreem niveau als het gaat om stedelijke centrumgebieden, waarin niet alleen de gebouwen maar ook de stedelijke structuren worden gewijzigd en waarbij bovendien de overstap wordt gemaakt naar meervoudig ruimtegebruik (Bruil et al, 2004).

4.3.3 Onzekerheid

Onzekerheid is een belangrijk begrip binnen de totstandkoming van een PPS. Door de lange tijdsduur van het project, de complexiteit van de opgave en een veelheid aan belangen en actoren is het realiseren van een gebiedsontwikkelingsopgave een onzeker proces. Ook in de netwerkbenadering wordt hier aandacht aan besteed. Koppenjan en Klijn (2004) onderscheiden drie verschillende vormen van onzekerheid, te weten strategische onzekerheid, institutionele onzekerheid en inhoudelijke onzekerheid.

Binnen de eerder beschreven beleidsarena ontstaat onzekerheid over het strategisch gedrag van de betrokken actoren en de omstandigheden die het spel zullen beïnvloeden (Koppenjan en Klijn, 2004). Een belangrijke oorzaak is bijvoorbeeld de huizenmarkt. Het is moeilijk te voorspellen hoe de huizenverkoop over 5 jaar zal zijn, terwijl de ontwikkelaar het te realiseren aantal huizen per jaar zoveel mogelijk wil laten afhangen van het gedrag van de markt. Met deze wisselwerking tussen zekerheid van langdurige contracten en flexibiliteit richting de markt zal de GEM moeten omgaan in haar houding richting, in geval van de huizenmarkt, de private partijen. Maar ondanks langdurige afspraken blijft het strategisch gedrag van de actoren en externe omstandigheden van invloed op het verloop van het project en brengt dus onzekerheid met zich mee. Deze factor wordt strategische onzekerheid genoemd. Zoals de beschrijving van strategische onzekerheid suggereert, heeft deze factor vooral te maken met processen optredend gedurende de functioneringsperiode van de GEM. Situationele factoren zijn echter op voorhand aanwezig bij de projectomgeving. Zodoende zal strategische onzekerheid en de gevolgen hiervan buiten beschouwing worden gelaten in deze scriptie.

Door een groter aantal actoren binnen een project kunnen subgroepen ontstaan, waardoor niet alle actoren steeds betrokken zijn bij alle besluiten. De hierdoor ontstane fragmentatie van besluitvorming heeft institutionele onzekerheid tot gevolg (Koppenjan en Klijn, 2004). In dit onderzoek heeft institutionele onzekerheid dan ook betrekking op de fragmentatie van de besluitvorming.

Met inhoudelijke onzekerheid wordt een gebrek aan informatie en/of kennis bedoeld. Aangezien gebiedsontwikkelingsopgave unieke projecten zijn en een hoge mate van complexiteit kennen, is inhoudelijke onzekerheid onlosmakelijk verbonden met PPS-organisaties in gebiedsontwikkeling. Gesteld kan worden dat deze vorm van onzekerheid waarschijnlijk in hoge mate samenhangt met de mate van complexiteit. Daarom zal de netwerkfactor 'inhoudelijke onzekerheid' in deze studie verder buiten beschouwing worden gelaten.

4.4 Contingency Theory

In de vorige paragraaf zijn vier situationele factoren beschreven, die van invloed zijn op de inrichting van de organisatie van een GEM. Teneinde indicatoren van deze situationele factoren te benoemen, wordt de Contingency Theory geïntroduceerd. Naast het formuleren van indicatoren legt de Contingency Theory de verbinding tussen de situationele factoren en de inrichting van de organisatie van de GEM.

Naast het bepalen van de situationele factoren dient een theoretisch verband gelegd te worden tussen de aanwezigheid van bepaalde situationele factoren en de keuze voor een bepaalde inrichting van de organisatie. Bij het realiseren van een gebiedsontwikkelingsopgave (binnen een netwerk) vindt coördinatie tussen publieke en private partijen plaats, welke bestempeld kan worden als interorganisatiele coördinatie (IOC) (Mulford en Rogers, 1982; Alexander, 1995) of als een interorganisatiele relatie (McDougall, Rajabifard en Williamson, 2005).

Er kunnen meerdere theorieën gebruikt worden bij het formuleren van de situationele factoren en het leggen van het verband tussen deze factoren en de inrichting van de organisatie. Alexander (1995) gebruikt drie organisatietheorieën om het proces van Interorganisationele Coördinatie (IOC) te verklaren, welke dus ook van toepassing kunnen zijn op de samenwerking (coördinatie) tussen de organisaties in het netwerk.

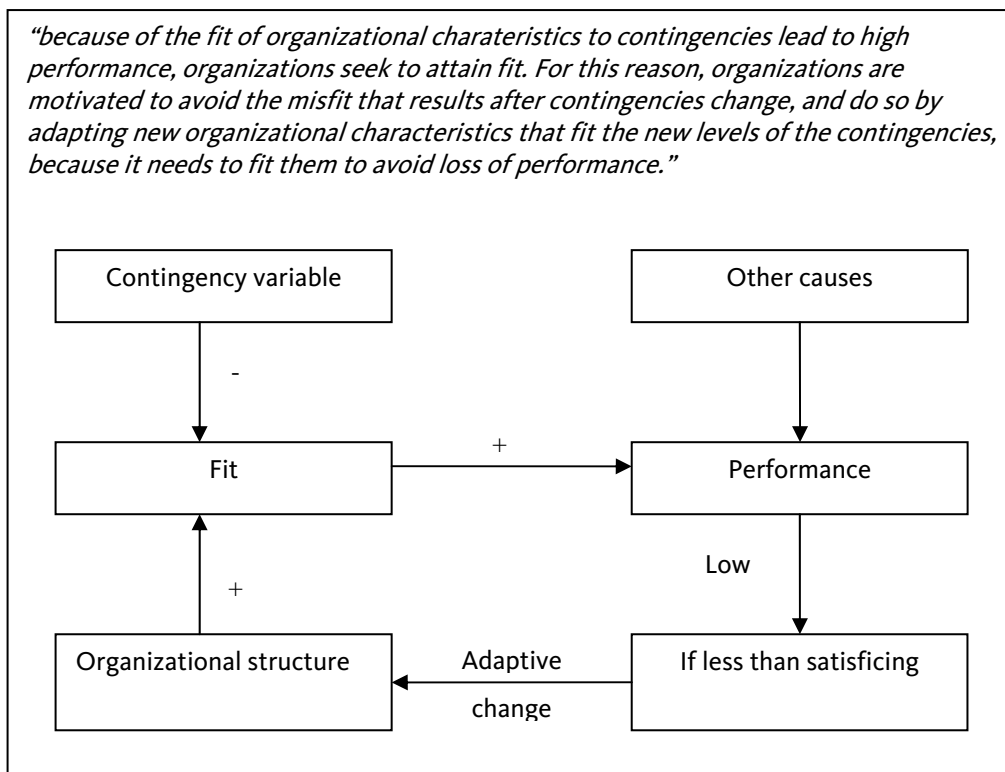
De 'Exchange Theory' beschrijft dat het gedrag van organisaties wordt verklaard door hun afhankelijkheid en uitwisseling van bepaalde middelen, waarbij de nadruk wordt gelegd op wederzijdse aanpassingen en vrijwillige coördinatie. De 'Contingency Theory and Organizational Ecology' noemt IOC een manier waarop organisaties zich aanpassen aan hun omgeving. Volgens de 'Organizational Ecology' is IOC de manier waarop organisaties reageren op factoren in hun omgeving, zodat onderlinge afhankelijkheid tussen de organisaties ontstaat. Het verschil tussen de 'Organizational Ecology' en de 'Contingency Theory' is dat de focus bij deze laatste theorie ligt op de wijze waarop een groep organisaties reageert op de gemeenschappelijke omgeving. Dit in tegenstelling tot de 'Organizational Ecology' waar interactie plaatsvindt tussen een geïsoleerde organisatie en andere organisaties door veranderingen in de individuele omgeving van deze organisatie. In de 'Transaction Cost Theory' wordt direct de kwestie behandeld over hoe organisaties evolueren en hun vormen veranderen. Hierbij wordt IOC gedefinieerd als een structuur van relaties, welke door organisaties wordt overgenomen om hun transactiekosten te minimaliseren.

In dit onderzoek wordt de Contingency Theory verder gehanteerd om de situationele factoren binnen het netwerk te analyseren, aangezien in de Contingency Theory een verband wordt gelegd tussen bepaalde omstandigheden en de uiteindelijke organisatiestructuur. De achtergrond van de contingency-gedachte is dat kenmerken van de omgeving een determinerende werking hebben op de organisatievorm.

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'. Deze theorie beschrijft een gecentraliseerde top-down organisatiestructuur voor alle organisaties. Dit gedachtegoed werd door Donaldson (2001) verworpen en hij introduceerde de zogenaamde Contingency Theory.

De Contingency Theory veronderstelt dat de meest effectieve manier om een organisatie te sturen, afhankelijk is van de omstandigheden waarin de organisatie zich bevindt. Een aantal van dergelijke omstandigheden zijn geïdentificeerd en gelabeld met de term 'Contingency Factors of Contingencies'. Contingencies zijn gedefinieerd als "any variable that moderates the effect of an organizational characteristic on organizational performance" (Donaldson, 2001). De Contingency Theory veronderstelt dat de organisatiestructuur, welke zorg draagt voor effectief opereren van de organisatie, afhankelijk is van bepaalde contingencies.

De kern van de Contingency Theory draait om een passende relatie tussen de organisatiestructuur en de contingencies, welke leidt tot een hogere performance van de organisatie. Het verschaft een theoretische verklaring voor de associatie tussen de contingencies en de structuur en de verandering in contingencies die leidt tot verandering in organisatiestructuur (Donaldson, 2001). Oftewel, gezocht wordt naar een relatie tussen contingencies, organisatiestructuur en performance. Donaldson heeft deze relatie weergegeven in onderstaand figuur.



Figuur 4.3: Contingency Theory (Bron: Donaldson, The Contingency Theory of Organization, 2001)

Het begrip Contingency is te vergelijken met het begrip situationele factor zoals deze omschreven is in deze scriptie. 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 zijn op GEM-organisaties bij gebiedsontwikkeling. Deze Contingencies komen aan bod in paragraaf 4.5.

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 de inrichting van de organisatie van een PPS. Wel dient opgemerkt te worden dat de Contingency Theory is gebaseerd op organisatiestructuren binnen één organisatie, terwijl de organisatie van de GEM een coördinatiemechanisme is tussen individuele organisaties.

Mulford en Rogers (1982) wijzen er echter op dat de discussie over passende organisatiestructuren binnen één organisatie en organisatie-inrichtingen tussen individuele organisaties een aantal overeenkomsten vertoont. Ten eerste is in beide gevallen sprake van onzekerheid ten aanzien van de omgeving. De Contingency Theory beschrijft dat onzekerheid van invloed is op de structuur van de organisatie. Onzekerheid is echter ook van invloed bij de totstandkoming van de PPS-organisatie. Ten tweede is in beide gevallen sprake van invloed van afhankelijkheden. Binnen één organisatie is er sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen de afdelingen, binnen de PPS-organisatie is er sprake van wederzijdse afhankelijkheden tussen de verschillende betrokken actoren. Zodoende kan de Contingency Theory ook toegepast worden op samenwerkingsverbanden tussen organisaties, zoals bij de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij het geval is.

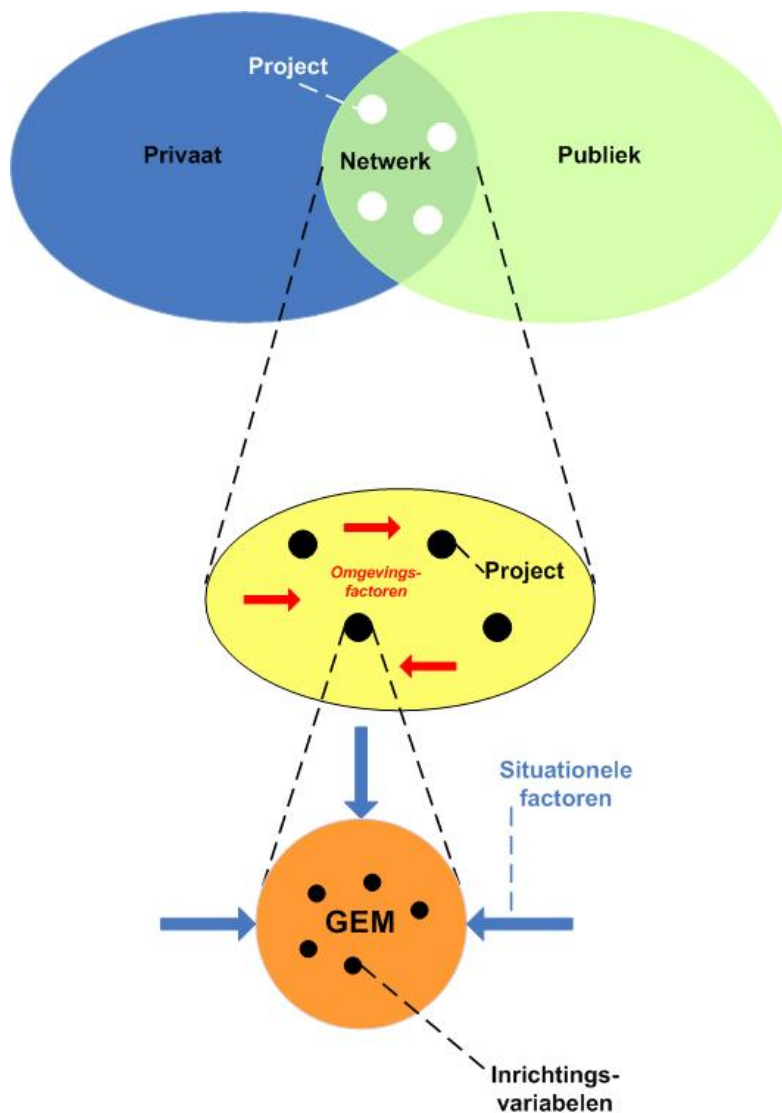
4.5 Situatiele Factoren in Contingency Theory

4.5.1 Situatiele Factoren

In paragraaf 4.3 zijn de omgevingsfactoren ‘afhankelijkheid’, ‘complexiteit’ en ‘onzekerheid’ toegespitst op gebiedsontwikkelingsopgaven. Dit heeft geresulteerd in vier situationalen factoren, die van invloed kunnen zijn op de inrichting van de organisatie van een PPS-organisatie. Voor deze situationalen factoren wordt de volgende definitie gehanteerd:

‘Factoren welke bij aanvang van de gebiedsontwikkelingsopgave reeds bepaald zijn én van invloed zijn op de inrichting van de organisatie van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij’.

In deze scriptie zijn vier situationalen factoren onderscheiden, te weten ‘wederzijdse afhankelijkheid’, ‘organisatorische complexiteit’, ‘inhoudelijke complexiteit’ en ‘institutionele onzekerheid’. In onderstaand figuur zijn deze situationalen factoren weergegeven. Te zien is dat zij projectspecifiek zijn en (zodoende) van invloed zijn op de wijze waarop de inrichtingsvariabelen van de organisatie worden ingevuld.



Figuur 4.4: Op de GEM-inrichting van invloed zijnde situationalen factoren

Vervolgens is in paragraaf 4.4 de Contingency Theory uiteengezet. Deze theorie is gebruikt om de situationele factoren te concretiseren en de verbinding te leggen tussen de inrichtingsvariabelen van de organisatie van de GEM en de situationele factoren. Daarnaast zijn indicatoren geformuleerd, die op de aanwezigheid van de betreffende situationele factor duiden. In deze paragraaf worden de situationele factoren in combinatie met de Contingency Theory beschreven.

4.5.2 Wederzijdse afhankelijkheid

De mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen betrokken actoren is af te leiden van een tweetal indicatoren. Allereerst is de vervangbaarheid van de actor een aspect dat invloed heeft op de mate van afhankelijkheid. Een tweede aspect is de belangrijkheid van de in te brengen middelen in de ogen van de betrokken actoren (Koppenjan en Klijn, 2004). Vertaald naar gebiedsontwikkeling betekent dit eigenlijk dat actoren vrijwel onvervangbaar zijn door hun grondbezit in het te ontwikkelen gebied. Echter kunnen andere aspecten als bijvoorbeeld financiële middelen, risico-deling en kennis ook bijdragen aan de wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren.

De Contingency Theory noemt deze wederzijdse afhankelijkheid de 'Environment Contingency', welke afkomstig is van de gedachte dat het voortbestaan van een organisatie afhankelijk is van ruil met derden. Wederzijdse afhankelijkheid vereist een hogere mate van coördinatie tussen de verschillende onderdelen van een organisatie. Wanneer de afhankelijkheid tussen organisaties toeneemt, is het waarschijnlijk dat de mate van coördinatie toeneemt (Mulford en Rogers, 1982). Wederzijdse afhankelijkheid wordt door Alexander (1995) bestempeld als een essentiële voorwaarde voor het slagen van een interorganisationele samenwerking. Echter doordat geen van de betrokken actoren in staat is om gebiedsontwikkelingsopgave alleen te realiseren, is de hierdoor ontstane wederzijdse afhankelijkheid meteen de basis voor elke vorm van interorganisationele coöperatie. De mate van wederzijdse afhankelijkheid blijkt uit welke partij initiatief tot de samenwerking heeft genomen, de vrijheid die partijen hebben in het kiezen van hun partners en welke factoren als oorzaak tot deze samenwerking gelden.

4.5.3 Organisatorische complexiteit

De Contingency Theory geeft aan dat de omvang van de organisatie een belangrijke invloedsfactor is op de organisatiestructuur (Donaldson, 2001). De omvang van de organisatie wordt hierbij gemeten aan de hand van het aantal werknemers (Blau, 1972). Vertalend naar gebiedsontwikkeling is niet het aantal werknemers, maar het aantal deelnemende partijen in de PPS bepalend voor de omvang van de organisatie. Zodoende is het aantal deelnemende partijen een indicator voor de organisatorische complexiteit.

Blau (1972) laat echter zien dat naarmate een organisatie groter wordt, er in toenemende mate sprake is van specialisatie. Deze toenemende specialisatie mondt waarschijnlijk uit in een hogere mate van differentiatie in de organisatie, waardoor de complexiteit van de organisatie toeneemt. Dit heeft onder andere tot gevolg dat centrale aansturing en besluitvorming vele malen moeilijker is geworden. Kijkend naar de GEM in gebiedsontwikkeling zal een groter aantal betrokken actoren tot gevolg hebben er zich onder de betrokken actoren een aantal gespecialiseerde organisaties bevindt met elk hun eigen belangen. Een gevolg hiervan is dat (centrale) besluitvorming en aansturing complex zijn geworden. Decentralisatie kan dan het gevolg zijn, hetgeen leidt tot een minder intensieve samenwerking. Naast het aantal actoren is de wijze waarop de actoren georganiseerd zijn een tweede indicator voor de organisatorische complexiteit. Of de partijen gegroepeerd zijn in consortia en/of het aantal contactpersonen voor de GEM zijn hier voorbeelden van. Ook kan hier gedacht worden aan de macht van een actor ten opzichte van de andere actoren.

4.5.4 Inhoudelijke complexiteit

Inhoudelijke complexiteit wordt in de Contingency Theory omschreven als de 'heterogeniteit van de organisatie-activiteiten': de uiteenlopendheid van de taken van de organisatie. Kijkend naar gebiedsontwikkeling betekent dit de mate van functiemenging in een project. In paragraaf 2.1 is reeds beschreven dat gebiedsontwikkelingsopgaven bekend staan om het grote aantal te realiseren functies. Hoe meer functies echter gerealiseerd dienen te worden, des te groter is de complexiteit van het project (Alexander, 1995).

Een tweede indicator voor de inhoudelijke complexiteit van de gebiedsontwikkelingsopgave is de omvang van het betreffende project. De omvang van het project is een factor die de totstandkoming van een PPS kan bemoeilijken (Smit, Dewulf en Bult-Spiering, 2002). Een langere doorlooptijd, een hoger investeringsvolume of een groter plangebied zorgt ervoor dat een project onoverzichtelijker wordt. Hierdoor zijn niet meer in staat het project alleen te trekken.

Bij zowel een groter aantal te realiseren functies als een grotere omvang van het project is sprake van een hogere mate van inhoudelijke complexiteit. Hierdoor is het waarschijnlijker dat het werk wordt onderverdeeld naar verschillende specialismen die afzonderlijk van elkaar kunnen worden uitgevoerd (Blau, 1972, Mulford en Rogers, 1982). De Contingency Theory geeft aan dat bij een stijgend aantal uit te voeren taken meer specialistische kennis benodigd is, waardoor de samenwerking minder hecht zal zijn. Overigens geven Mulford en Rogers (1982) aan dat dit betekent dat er dan een nog grotere behoefte is aan interorganisatorische coördinatie.

4.5.5 Institutionele onzekerheid

De laatste contextuele factor, welke van invloed is op de organisatie-inrichting, is institutionele onzekerheid. Naarmate meer besluiten plaatsvinden in subgroepen is er sprake van een hogere mate van institutionele onzekerheid. Algeheel onderschrijft de Contingency Theory dat een hogere mate van onzekerheid een flexibeler organisatiestructuur vereist. Kijkend naar PPS geldt dat elke partij zijn eigen autonomie wil behouden teneinde onzekerheid te reduceren. Een hogere mate van onzekerheid heeft tot gevolg dat partijen zich niet snel op veel gebieden willen binden. Afstemming en sturing vinden vaak plaats binnen ingewikkelde besluitvormingsprocessen in interorganisatorische netwerken (Bruil et al, 2004). Ook zijn partijen geneigd om, teneinde de onzekerheid te reduceren, zoveel mogelijk vast te leggen in (langdurige) contracten. Dit heeft tot gevolg dat de samenwerking in intensiteit afneemt. Het is van belang om de institutionele onzekerheid als gevolg van gefragmenteerde besluitvorming te reduceren, aangezien een toenemende onzekerheid tot gevolg heeft dat de intensiteit van de samenwerking zal afnemen. Kijkend naar de GEM blijkt de mate van institutionele onzekerheid uit de wijze waarop de gemeente omgaat met de private partijen, maar ook hoe de private partijen onderling samenwerken. Daarnaast blijkt het uit de mate waarin de GEM in staat is onafhankelijk te opereren en de achterliggende partijen vertrouwen in de GEM stellen. De mate van institutionele onzekerheid is af te leiden uit het aantal betrokken actoren, de wijze waarop deze georganiseerd zijn en, met name, het gedrag en de houding welke deze actoren voorafgaand aan het project aannemen.

4.6 Resumé

De wijze waarop de organisatie van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) wordt ingericht, wordt beïnvloed door een aantal factoren die zich in de omgeving van de opgave bevinden. In hoofdstuk 4 zijn deze factoren beschreven, waarmee antwoord wordt gegeven op onderzoeksvraag 2.1:

Welke karakteristieken van een gebiedsontwikkelingsopgave zijn van invloed op de inrichting van de (organisatie van de) Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij?

In paragraaf 2.1 is reeds een aantal karakteristieken van gebiedsontwikkelingsopgaven in het algemeen besproken. Deze karakteristieken gelden dus voor elke gebiedsontwikkelingsopgave en dus ook voor elke inrichting van de organisatie van de GEM. Hieruit is naar voren gekomen dat gebiedsontwikkelingsopgaven worden gekenmerkt door een hoge mate van complexiteit, een tijdsduur van acht tot twintig jaar, een groot aantal te realiseren functies en de betrokkenheid van meerdere actoren.

Naast deze karakteristieken heeft elke GEM te maken met specifieke omstandigheden, namelijk situationele factoren. Het functioneringsgebied van een PPS-constructie ligt daar waar de activiteiten van de publieke en private partijen elkaar overlappen. Bij gebiedsontwikkelingsopgaven bestaat deze overlap met name uit de versnipperde grondposities. De overlap tussen deze actoren kan worden getypeerd als een netwerk, waarbinnen de aspecten afhankelijkheid, complexiteit en onzekerheid een belangrijke rol spelen. Wanneer deze aspecten worden middels de Contingency Theory toegespitst op gebiedsontwikkelingsopgaven, ontstaan de situationele factoren.

In deze scriptie worden vier situationele factoren onderscheiden, welke als volgt zijn gedefinieerd:

- **Wederzijdse afhankelijkheid:**
 - De factor ‘wederzijdse afhankelijkheid’ komt voort uit de vervangbaarheid van de actor en het belang dat de overige actoren aan de in te brengen middelen toedichten. Wederzijdse afhankelijkheid wordt als onmisbaar geacht voor het slagen van een PPS, ook al zijn actoren onlosmakelijk aan elkaar verbonden wanneer zij een gebiedsontwikkelingsopgave wensen te realiseren;
 - De mate van wederzijdse afhankelijkheid blijkt uit welke partij initiatief tot de samenwerking heeft genomen, de vrijheid die partijen hebben in het kiezen van hun partners en welke factoren als oorzaak tot deze samenwerking gelden.

- **Organisatorische complexiteit:**
 - De factor ‘organisatorische complexiteit’ is af te leiden uit de mate waarin de (centrale) besluitvorming en de aansturing complex zijn. Een hoge mate van organisatorische complexiteit kan bijvoorbeeld leiden tot decentralisatie, hetgeen leidt tot een minder intensieve samenwerking;
 - De mate van organisatorische complexiteit blijkt uit het aantal betrokken actoren bij de GEM en de wijze waarop deze in de GEM aanwezig (georganiseerd) wensen te zijn.

- Inhoudelijke complexiteit:
 - De factor ‘inhoudelijke complexiteit’ is af te leiden uit het realiseren programma en de omvang van dit programma. Een inhoudelijk complexere opgave zal vragen om meer specialistische kennis, wat tot een mindere samenwerking leidt. Een grotere hoeveelheid aanwezige specialistische kennis zal echter ook weer vragen om meer interorganisatorische coördinatie;
 - De mate van inhoudelijke complexiteit blijkt dat het aantal binnen het project te realiseren functies en de omvang van deze functies dan wel de omvang van het project.

- Institutionele onzekerheid:
 - Deze factor gaat over de onzekerheid bij actoren welke voortkomt uit decentrale of ingewikkelde besluitvormingsprocessen. Als reactie hierop willen partijen graag hun autonomie behouden en zijn geneigd langdurige contracten af te sluiten;
 - De mate van institutionele onzekerheid is af te leiden uit het aantal betrokken actoren, de wijze waarop deze georganiseerd zijn en, met name, het gedrag en de houding welke deze actoren voorafgaand aan het project aannemen.

5 Inrichtingsvariabelen van de GEM

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 4 is beschreven dat elke gebiedsontwikkelingsopgave te kampen heeft met bepaalde situationele factoren, die van invloed zijn op de inrichting van de organisatie van de GEM. De mate van aanwezigheid van respectievelijk 'wederzijdse afhankelijkheid', 'organisatorische complexiteit', 'inhoudelijke complexiteit' en 'institutionele onzekerheid' heeft haar uitwerking in de wijze waarop de organisatie van de GEM het beste kan worden ingericht. Daarmee is onderzoeksvraag 2.1 beantwoord. Voordat de verbinding tussen de situationele factoren en de inrichting van de organisatie kan worden gelegd, dienen eerst de inrichtingsvariabelen van de organisatie geformuleerd te worden. Dit gebeurt in dit hoofdstuk, waarmee de overige deelvragen van onderzoeksvraag 2 worden beantwoord. Onderzoeksvraag 2 luidt:

*Welke variabelen bepalen de inrichting van de organisatie van een
Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij?*

Bij het bepalen van de inrichtingsvariabelen wordt onderscheid gemaakt tussen het samenwerkingsproces en de samenwerkingsstructuur van de Publiek-Private Samenwerking. Het samenwerkingsproces slaat op de feitelijke interactie tussen twee of meer actoren. De samenwerkingsstructuur beschrijft de wijze waarop de financiële, juridische en organisatorische aspecten van de samenwerking zijn gestructureerd (Mulford and Rogers, 1982).

Paragraaf 5.2 beschrijft de samenwerkingsprocessen zoals deze binnen de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij plaatsvinden aan de hand van de theorie over Interorganisationele relaties (IOR's). De samenwerkingsstructuur van de GEM komt, gesplitst in een juridische, organisatorische en financiële structuur, aan bod in paragraaf 5.3. Beide paragrafen resulteren in een aantal inrichtingsvariabelen, die van invloed zijn op de organisatie van de GEM. In subparagraaf 5.2.3 komen de inrichtingsvariabelen n.a.v. de samenwerkingsprocessen aan bod en in subparagraaf 5.3.4 zijn de inrichtingsvariabelen n.a.v. de samenwerkingsstructuur beschreven. In paragraaf 5.4 worden deze inrichtingsvariabelen dan ondergebracht in een aantal thema's, die gebruikt worden bij het beschrijven van de casussen in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 wordt dan de verbinding gelegd tussen de situationele factoren en de inrichtingsvariabelen van de organisatie.

5.2 Samenwerkingsproces binnen de GEM

De Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij ontstaat in de overlap tussen de publieke en private actoren, waarin de GEM zowel naast als tussen deze actoren opereert. Deze overlap kan als een netwerk worden getypeerd⁴ en binnen dit netwerk vinden de samenwerkingsprocessen van de GEM plaats. Dit proces van samenwerking binnen de GEM kan worden getypeerd als interactie tussen actoren. Het begrip interactie wordt in dit onderzoek gebruikt om duidelijk te maken dat het hier gaat om het proces van samenwerken in de brede zin van het woord: er wordt zowel samenwerken als ook conflictregulering mee bedoeld (Bult-Spiering, 2003).

⁴ zie ook paragraaf 3.2

Het deel van het netwerk dat bij deze interactie geactiveerd wordt, wordt door Bult-Spiering (2003) een beleidsarena genoemd. Door de samenwerking tussen publieke en private partijen ontstaat coördinatie binnen deze beleidsarena. Deze coördinatie kan bestempeld worden als interorganisationale coördinatie (IOC) (Mulford en Rogers, 1982; Alexander, 1995) of als een geheel van interorganisationale relaties (IORs) (McDougall, Rajabifard en Williamson, 2005). Verschil is echter dat Interorganisationale coördinatie zowel de samenwerkingsstructuur als de samenwerkingsprocessen bevat en Interorganisationale Relaties (IORs) alleen duiden op de samenwerkingsprocessen. Zodoende zullen de samenwerkingsprocessen binnen de GEM in deze scriptie aangeduid worden als Interorganisationale Relaties (IORs).

Ter verduidelijking hebben Mulford en Rogers (1982) het onderscheid tussen samenwerken en coördinatie omschreven. Bij samenwerken proberen betrokken actoren hun eigen doelen te realiseren, terwijl bij coördinatie sprake is van gezamenlijke beslissingen en/ of actie welke resulteren in andere resultaten dan oorspronkelijk beoogd door de betrokken actoren. De GEM zit hier tussenin, aangezien betrokken actoren enerzijds eigen doelen hebben, maar anderzijds het realiseren van de gebiedsontwikkelingsopgave als gezamenlijk doel hebben.

De samenwerkingsprocessen aangaande het functioneren van de GEM worden dus als Interorganisationale Relaties (IORs) getypeerd, waarbij deze IORs kunnen worden omschreven als: ‘Een bewust aangegane relatie tussen twee of meer organisaties die met het oog op een bepaald goed, waarde of belang, wederzijdse verplichtingen aangaan, in de verwachting tot resultaten te komen, die voor elke organisatie afzonderlijk niet goed haalbaar zouden zijn’ (Bult-Spiering, 2003). Gezien de tijdelijke aard van gebiedsontwikkelingsopgaven kunnen de processen binnen de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) omschreven worden als tijdelijke interorganisationale relaties (Bult-Spiering, 2003). Deze omschrijving van de processen binnen een GEM wordt gebruikt in deze scriptie.

De achtergronden achter de tijdelijke interorganisationale relaties (IOR's) zijn terug te vinden in het proefschrift van Bult-Spiering (2003). Hierin is beschreven dat de kenmerken van deze IOR's worden onderscheiden in economische en sociologische aspecten welke van toepassing zijn op zowel het totstandkomen als het functioneren van de IOR's. Aangezien in dit onderzoek de processen reeds totstandgekomen zijn, wordt alleen gekeken naar het functioneren van deze processen.

5.2.1 Economische uitgangspunten voor functioneren PPS

De economische aspecten van het functioneren van Interorganisationale relaties hebben betrekking op het (economische) doel en de vorm of structuur van de samenwerking. Ter verduidelijking is in onderstaande tabel (Bult-Spiering, 2003) weergegeven wat de inbreng is binnen de IOR's van zowel de private als de publieke actoren.

Publiek	Privaat
<ul style="list-style-type: none"> - Publiekrechtelijke procedures - Betrouwbaarheid naar de markt - Publiek netwerk - Financieringscapaciteit - Haalbaarheid project m.b.t. politieke ontwikkelingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Slagvaardigheid - Marktkennis en –ervaring - Managementcapaciteiten - Privaat netwerk - Risicodragende rol - Haalbaarheid project m.b.t. marktontwikkelingen

Tabel 5.1: Inbreng publieke en private actoren (Bult-Spiering, 2003)

De projectorganisatie ondervindt invloed van de wijze waarop rollen, inbreng en opbrengst worden verdeeld tussen de publieke en private partijen. Te denken valt aan de invulling van het besluitvormingsproces en de verdeling van zeggenschap binnen de GEM. Bult-Spiering (2003) heeft een aantal variabelen aangaande de economische uitgangspunten voor het functioneren van een PPS onderscheiden, die van invloed zijn op de verdeling van rollen, inbreng en opbrengsten. Deze variabelen zijn (indirect) dus ook van invloed op de projectorganisatie van de GEM. Dit zijn onderstaande variabelen, waarbij vermeld wordt in welke mate zij van toepassing zijn bij het inrichten van de organisatie van de GEM:

- Inschatten belangen van alle belanghebbenden: het belang van de bouwer kan bijvoorbeeld alleen het bouwen van de huizen zijn, maar een bouwer kan ook meer als ontwikkelende bouwer optreden en belang hebben bij het afnameproces van de huizen. Het inschatten van elkanders belangen wordt ook door Funaki als belangrijk ervaren bij het functioneren van de IOR. Het inschatten van de belangen van alle belanghebbenden is een belangrijk aspect voor elke betrokken actor bij het samenwerken met andere actoren, maar is geen inrichtingsvariabele aan de hand waarvan een organisatie ingericht kan worden. Zodoende zal dit aspect niet meer aan bod komen in dit onderzoek;
- Transparante samenwerkingsconstructie: vanwege de complexiteit van zowel de opgave als de organisatie is een transparante samenwerkingsconstructie nodig. Subparagraaf 5.3.1 behandelt de samenwerkingsstructuur en hierbij zal dit aspect aan bod komen;
- Vertegenwoordigers van publieke en private organisaties binnen de GEM dienen over voldoende en duidelijk mandaat te beschikken: wanneer vertegenwoordigers over voldoende en duidelijk mandaat beschikken, komt dit ten goede aan de processnelheid van de organisatie. Op bestuurlijk niveau is goede samenwerking dan ook noodzakelijk. Hiermee wordt voorkomen dat de projectorganisatie in conflict komt met de interne besluitvormingsstructuren van de achterliggende moederorganisaties en/of dat het besluitvormingsproces vertraagd wordt. Dit aspect heeft zijn uitwerking in de soort vertegenwoordigers die moederorganisaties afvaardigen richting de GEM en is zodoende van belang bij het inrichten van de organisatie van een GEM.

5.2.2 Sociologische uitgangspunten voor functioneren PPS

De sociologische aspecten van het functioneren van IOR's hebben betrekking op het functioneren van de relatie zelf. Hiermee wordt het gedrag van de actoren ten opzichte van en samen met elkaar bedoeld. Bult-Spiering (2003) heeft een aantal sociale concepten onderscheiden, waardoor het gedrag van actoren in een samenwerkingsrelatie wordt gekenmerkt. Deze concepten hebben hun invloed in de wijze waarop de organisatie van de GEM wordt vorm gegeven. De volgende concepten zijn door Bult-Spiering (2003) beschreven:

- **Commitment:** de mate waarin partijen zich aan elkaar of aan de samenwerkingsconstructie committeren. De mate van commitment is een belangrijk onderdeel van een samenwerkingsconstructie, aangezien deze commitment de basis van de samenwerking vormt en bijdraagt aan de verhouding tussen de GEM en de overige actoren. In het geval van de GEM committeren partijen zich voor langere tijd aan elkaar. Enerzijds zorgt dit voor een stabielere basis, waardoor betrokken partijen een zekere mate van tolerantie aangaande elkanders functioneren vertonen. Anderzijds kunnen partijen hierdoor veeleisender zijn ten opzichte van elkaar;
- **Flexibiliteit:** de mate waarin partijen flexibel gedrag willen vertonen wanneer dit in het belang van de GEM is. Binnen een GEM zijn partijen voor een langere periode aan elkaar verbonden. Door wijzigingen gedurende de samenwerkingsperiode kan een flexibele houding gevraagd worden. Daartegenover staan de langdurige contracten, die het programma en de samenwerking vastleggen en zodoende conflicterend kunnen zijn met de flexibiliteit van de GEM en haar moederpartijen. Een flexibele houding van zowel de moederpartijen als de GEM is in ieder geval van belang teneinde zowel de samenwerking als de opgave goed te laten verlopen. Ook Alexander (1995) noemt expliciet het aspect flexibiliteit van de organisatie als erg belangrijk voor het functioneren van de IOR;
- **Volharding:** doordat de projectperiode vrij lang is, is enige volharding (een zogenaamde stayersmentaliteit) nodig bij de betrokken actoren. Een soort 'project champion', iemand die het project door de tijd heen trekt, is dan ook erg belangrijk;
- **Vertrouwen:** vertrouwen in elkanders professionaliteit en betrouwbaarheid is ook een aspect van samenwerking dat bij GEM's van belang is om de GEM zo goed mogelijk te laten functioneren. Aangezien een GEM opgezet is door de moederpartijen is het van belang dat de GEM het vertrouwen krijgt van de moederpartijen bij het maken van keuzes en het voeren van het bedrijfsproces;
- **Acceptatie en respect:** acceptatie en begrip voor elkanders standpunten en problemen draagt bij aan eerder genoemd vertrouwen. Wanneer zowel de publieke als private partijen respect voor elkaar kunnen opbrengen, komt dit ten goede aan de relatie tussen de partijen. Alexander (1995) bestempelt dit aspect als een noodzakelijke voorwaarde voor samenwerking. Een persoonlijke match van mensen kan hier aan bijdragen, maar dit aspect is niet altijd te beïnvloeden, aangezien partijen niet altijd vrij zijn in het kiezen van de overige partijen en mensen;
- **Dynamiek:** ten gevolge van beperkte onderlinge afhankelijkheid is het gedrag van partijen niet altijd te voorspellen, waardoor een dynamische omgeving ontstaat. Ook kunnen lokaal bepaalde factoren gedurende het project veranderen, wat bijdraagt aan deze dynamische omgeving. Dit aspect is echter niet te veranderen bij het inrichten van de organisatie van een GEM, waardoor dit aspect in deze scriptie verder buiten beschouwing blijft.

5.2.3 Inrichtingsvariabelen n.a.v. samenwerkingsprocessen

In paragraaf 5.3 is het functioneren van een PPS-constructie besproken, waarbij deze constructies worden bestempeld als Interorganisationele Relaties (IOR's). Deze verhandeling van Bult-Spiering (2003) leidt tot een aantal economische en sociologische uitgangspunten voor het functioneren van een PPS. Na toespitsen op gebiedsontwikkeling kunnen deze uitgangspunten gehanteerd worden als variabelen, die van toepassing zijn bij het inrichten van de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij.

Bij het bespreken van de economische uitgangspunten is gebleken dat de samenwerkingsconstructie transparant dient te zijn, maar dit aspect zal aan bod komen in paragraaf 5.3. Een tweede aspect dat van belang is, is het mandaat waarover vertegenwoordigers van publieke en private partijen beschikken. Wanneer deze vertegenwoordigers over voldoende en duidelijk mandaat beschikken, komt dit ten goede aan de processnelheid van de organisatie.

Het bespreken van de sociologische uitgangspunten heeft eveneens tot een aantal aspecten geleid, die van belang zijn bij het inrichten van de organisatie van een GEM. Ten eerste wordt aangegeven dat van actoren een bepaalde commitment wordt verwacht jegens elkaar, de GEM en de te realiseren opgave. Daarnaast wordt aangegeven dat deze actoren een zekere flexibiliteit ten toon moeten spreiden gedurende de veelal lange projectduur. Vanwege de lange doorlooptijd is een 'project champion' noodzakelijk. Dit is een actor die het project door de tijd 'heen trekt'. Tot slot is het bij een dergelijke samenwerking noodzakelijk wanneer men vertrouwen in elkaar heeft en begrip en acceptatie toont voor elkanders standpunten en problemen. Een persoonlijke match van mensen kan hieraan bijdragen, maar deze factor is niet altijd te beïnvloeden aangezien partijen niet altijd vrij zijn in het kiezen van de overige partijen en mensen;

In de volgende paragraaf wordt de samenwerkingsstructuur van de GEM besproken, waaruit eveneens een aantal variabelen aangaande de organisatie-inrichting van de GEM volgt. In paragraaf 5.4 zullen de variabelen voortkomend uit de analyse van de samenwerkingsprocessen en de variabelen voortkomend uit de samenwerkingsstructuur gecombineerd en beschreven worden, hetgeen zal resulteren in een opsomming van de inrichtingsvariabelen voor het inrichten van de organisatie van de GEM.

5.3 Samenwerkingsstructuur binnen de GEM

De samenwerkingsprocessen binnen de GEM zijn beschreven aan de hand van de theorie over interorganisationele relaties. Nadat de samenwerkingsprocessen in paragraaf 5.2 zijn besproken, beschrijft deze paragraaf de samenwerkingsstructuur zoals deze binnen een PPS-organisatie opgezet kan worden. De samenwerkingsstructuur van een PPS-constructie is te beschrijven aan de hand van drie aspecten, te weten de juridische, organisatorische en financiële structuur (Bult-Spiering, 2003). De focus van dit onderzoek ligt op het vormgeven van de organisatorische en de juridische structuur van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij. De financiële structuur zal zodoende in deze scriptie niet aan bod komen. Vanzelfsprekend geldt voor elke opgave dat de grondexploitatie sluitend dient te zijn. De organisatorische en de juridische structuur worden, gerelateerd aan de GEM, hieronder besproken met als doel het afleiden van inrichtingsvariabelen van de organisatie van de GEM.

5.3.1 Juridische structuur

Het realiseren van een gebiedsontwikkelingsopgave gaat gepaard met grote risico's, waardoor het voor betrokken actoren wenselijk is hun aansprakelijkheid te beperken. Dit beperken van de aansprakelijkheid geschiedt door het opzetten van een juridische entiteit. De juridische structuur is zodoende de eerste keuze, die participerende organisaties dienen te maken bij het vormgeven van de GEM. Deze juridische structuur is de ruggengraat van de GEM waaraan de organisatie wordt opgehangen. Meest voorkomende constructie is de zogenaamde C.V./ B.V. – constructie (Kenniscentrum PPS, 2004a); een combinatie van een commanditaire vennootschap (C.V) en een besloten vennootschap (B.V.). Criteria die meespelen met deze keuze zijn het beperken van aansprakelijkheid, de transparantie van de onderneming, het delen van zeggenschap en de formele vereisten waar de onderneming aan moet voldoen (Bregman, 1990; Koster, 2005).

De C.V. is geen rechtspersoon en vindt haar grondslag in een overeenkomst tussen de deelnemende vennoten. Eén of meer deelnemers (de 'beherende' vennoten) zijn met hun gehele vermogen hoofdelijk aansprakelijk en één of meer andere deelnemers (de 'commanditaire' of 'stille' vennoten) zijn dat slechts tot het bedrag van hun inbreng. Vanwege de aansprakelijkheid en vanwege het feit dat een C.V. geen actie kan ondernemen (alleen kapitaallevering), is van een enkele C.V.-constructie in PPS-verband nooit sprake. Deze wordt opgelost door een N.V. of een B.V. als beherend vennoot te laten optreden, waarin dezelfde partijen participeren als in de C.V.

Een commanditaire vennootschap wordt vooral gekozen vanwege de te behalen fiscale voordelen. Een C.V. is geen zelfstandige fiscale entiteit. Het aan de vennoten toekomende gedeelte van het resultaat (winst of verlies) van de C.V. wordt aangemerkt als resultaat van de vennoot zelf. Een ander voordeel vergeleken bij de N.V. en B.V. is dat bij een C.V. geen kapitaalbelasting verschuldigd is (Bregman, 1990).

Er wordt vaak gekozen voor een C.V. in combinatie met een B.V. in plaats van een N.V., aangezien betrokken partijen het niet wenselijk achten dat aandelen makkelijk overdraagbaar zijn hetgeen het geval is bij een naamloze vennootschap N.V.. Mocht het in brede kring kunnen plaatsvinden van de aandelen wel wenselijk zijn, kan voor een N.V. gekozen worden. Certificering van aandelen van een N.V. schept de mogelijkheid om de aandelen in bredere kring te plaatsen, doch de zeggenschap over het beleid van de vennootschap aan de direct betrokken partijen te houden (Bregman, 1990). Het is niet toegestaan van aandelen in een B.V. certificaten uit te geven. Overigens kan er bij een N.V. voor gekozen worden om een zogenaamde blokkeringsregeling in te stellen; dit betekent dat aandelen op naam eerst aan mede-aandeelhouders moeten worden aangeboden. Een N.V. kan ook aantrekkelijk zijn wanneer bijvoorbeeld de gemeente overweegt om na verloop van tijd haar participatie te laten overgaan in een ander project. Ook kunnen zogenaamde prioriteitsaandelen of aandelen met bepaalde voorwaarden uit te geven. Aangezien één van de redenen van het opzetten van een GEM het delen van zeggenschap is, zijn dit geen discussiepunten bij het opzetten van een GEM.

Verdeling van zeggenschap, risico en winsten, vaak 50/50 tussen gemeente en private partijen, is bepalend voor de vormgeving van de rechtspersoon (Kenniscentrum PPS, 2004a). De aldus vastgelegde verdeling van risico en zeggenschap kan echter worden doorbroken doordat partijen aanvullende overeenkomsten sluiten waarin bijvoorbeeld is vastgelegd dat een bepaalde partij zich garant stelt voor verliezen van de rechtspersoon of dat bij stemmingen in organen van de rechtspersoon over bepaalde (belangrijke) zaken partijen zich aan zekere regels houden. Vaak wordt dus gekozen voor een 50/50-verdeling van zeggenschap.

Een overheid zal vrijwel nooit een aandeel groter dan 50% nemen, aangezien de GEM dan een overheidsorganisatie wordt en dan sowieso Europees moet aanbesteden. Meestal geldt dezelfde verhouding ook voor de verdeling van risico en/of winsten, deze verdeling kan ook bepaald worden door de grootte van de inbreng van partijen en de mate van zeggenschap die partijen bedongen hebben.

Nadat de keuze voor de juridische structuur en de verdeling van zeggenschap, risico en winsten is bepaald, dient een aantal aspecten ingevuld te worden (Koster, 2005). Een besloten vennootschap kent een statutaire directie, een Algemene Vergadering van Aandeelhouders en eventueel een Raad van Commissarissen. De statutaire directie is als enige bevoegd bindende handelingen namens de C.V. uit te voeren. De eventuele Raad van Commissarissen toetst het handelen van de directie en geeft (gevraagd en ongevraagd) advies. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders stelt het beleid van de onderneming, de grondexploitatie en de begroting van de B.V. vast. Daarnaast dient de hoogte van het door de moederpartijen in te brengen kapitaal vastgesteld te worden en moet de overleg- en besluitvormingsstructuur worden ingericht.

Een tweede juridisch aspect van het vormgeven van de samenwerking tussen publieke en private partijen is het afgesloten contract, wat een onderdeel is van de Samenwerkingsovereenkomst (SOK). In het contract wordt omschreven wat er gerealiseerd moet worden, in welke periode dit dient te gebeuren en hoe dit zal gebeuren. De mate van gedetailleerdheid waarin deze aspecten zijn omschreven, kan per contract en dus per gebiedsontwikkelingsopgave verschillen. Enerzijds is de wens om het contract zo flexibel mogelijk in te richten teneinde in te kunnen spelen op ontwikkelingen. Anderzijds is de wens om zoveel mogelijk vast te leggen teneinde zekerheid voor de partijen te creëren. In het geval van deze scriptie is de Samenwerkingsovereenkomst reeds afgesloten. De lezer van deze scriptie bevindt zich op het punt om de stap na de SOK te zetten, namelijk het opzetten van de juridische entiteit (de GEM).

5.3.2 Organisatorische structuur

De organisatorische structuur van de GEM bestaat uit een aantal onderdelen. Deze variabelen worden afgeleid uit een model dat Mulford en Rogers (1982) hebben ontwikkeld. Dit model beschrijft drie strategieën om de coördinatie tussen organisaties vorm te geven. Het model is opgebouwd uit zeven indicatoren, die gezamenlijk de intensiteit van de samenwerking bepalen. Deze indicatoren kunnen gebruikt worden om de organisatorische structuur te beschrijven. De indicatoren zijn achtereenvolgens 'Focus', 'Actors', 'Formalization', 'Resources', 'Focus of power', 'Focus of control' en 'Goals'.

In het model van Mulford en Rogers is de Mutual Adjustment Strategy de minst intensieve vorm van samenwerking en de Corporate Strategy de meest intensieve vorm van samenwerking. Hierbij variëren de organisatiemogelijkheden van 'mutual adjustment' tot 'corporate partnerships'. GEM's kunnen worden bestempeld als 'corporate partnerships', hetgeen impliceert dat er een intensievere samenwerking plaatsvindt dan bijvoorbeeld in de categorie 'mutual adjustment'.

In een Corporate Strategy staat de opgezette organisatie tussen de betrokken partijen centraal. Er wordt veel belang gehecht aan formeel vastgelegde regels met betrekking tot besluitvormingsprocedures. Beleid en procedures worden gebruikt als sturingsinstrumenten. Binnen de Corporate Strategy worden gezamenlijk doelen geformuleerd en middelen en risico's worden gedeeld. Namens de betrokken partijen zijn mensen met mandaat betrokken, welke de mogelijkheid hebben om bindende afspraken te maken namens hun eigen organisatie.

De Corporate Strategy wordt gekenmerkt door een centraal bestuurlijk systeem. Alle deelnemende actoren staan in contact met elkaar via het centraal bestuurlijk mechanisme. Autoriteit en beslissingsbevoegdheid zijn gelokaliseerd aan de top van het arrangement. Dit zijn de kenmerken van de GEM en van de wijze waarop de participerende partijen de GEM graag ingericht zien.

De gebruikte indicatoren zijn toepasbaar op allerlei organisaties, waardoor het zaak is deze te specificeren voor de GEM als organisatievorm. Hieronder zullen de indicatoren beschreven worden vanuit het perspectief van de GEM.

Focus – zwaartepunt

Het aspect zwaartepunt kan tweeledig worden geïnterpreteerd. Mulford en Rogers (1982) bedoelen dat de focus gericht kan zijn op de actoren zonder noemenswaardige coördinatie. Het andere uiterste is dat het zwaartepunt ligt op de door de actoren apart opgerichte organisatie. In het geval van een GEM is dit laatste natuurlijk altijd het geval. Echter kan deze inrichtingsvariabele ook geïnterpreteerd worden als de plaats waar het zwaartepunt van de te organiseren activiteiten komt te liggen.

De GEM kan als organisatie leidend in het project zijn en de benodigde functies binnen de organisatie vertegenwoordigd hebben, een aantal functies kan echter ook bij een der private partijen of de gemeente ondergebracht zijn. Er is dus variatie mogelijk in de mate waarin publieke en private partijen betrokken zijn bij de GEM en de gebiedsontwikkelingsopgave. De ligging van het zwaartepunt heeft ook te maken met de variabele 'formatie' (Bregman, 1990), die verderop in deze paragraaf aan bod komt.

Actors – actoren

Het aantal betrokken actoren is een belangrijke invloedsfactor op de organisatie, maar ook op het functioneren van de GEM. De betrokken actoren kunnen per project in aantal en grootte verschillen. Een onderscheid dient gemaakt te worden tussen direct en indirect betrokken actoren. Actoren welke direct participeren in de GEM worden ook wel moederpartijen genoemd. Bij indirect betrokken actoren kan gedacht worden aan bewoners, milieugroeperingen, etc. Het aantal direct betrokken actoren is dus van invloed op de inrichting van de aandeelhoudersvergadering en de eventuele Raad van Commissarissen.

Formalization – formalisering

Formalisering duidt op de mate waarin en de manier waarop de organisatie GEM juridisch geformaliseerd is. Op hoofdlijnen zullen op dit gebied geen verschillen bestaan tussen de GEM's, aangezien alle GEM's bestaan uit een juridische entiteit en zodoende beschikken over een directie, een Algemene Vergadering van Aandeelhouders, Statuten, et cetera. Wel kan verschil ontstaan in de wijze waarop het reilen en zeilen van de GEM, de overlegstructuur en de vergaderfrequentie zijn vastgelegd.

Resources – delen van middelen en risico's

Het begrip resources verwijst naar de mate waarin middelen en risico's worden gedeeld tussen de deelnemende partijen. Deze middelen kunnen zowel financieel als niet-financieel van aard zijn. Bregman (1990) onderscheidt een belangrijke variabele bij het inrichten van de organisaties van een GEM, namelijk de 'formatie'. Het aspect 'formatie' duidt op zaken als de benodigde expertise, capaciteit van de GEM-organisatie, de herkomst van de bemensing en de aanwezige functies.

Er zal in ieder geval behoefte zijn aan werkgroepen op het gebied van planeconomie, civiele techniek en stedenbouwkundige planvorming. Ook de omgang met de publiciteit en een communicatieplan zijn belangrijke facetten welke behoren bij de formatie van een GEM.

Daarnaast is aangaande de formatie de continuïteit van deze formatie van belang, aangezien continuïteit binnen de organisatie er voor zorgen dat zaken als vertrouwen, kennis en informatie niet verloren gaan.

Focus of power – bevoegdheden

Focus of power duidt op de bevoegdheden welke door de deelnemende partijen zijn overgedragen aan de GEM. De vrijheid welke de GEM heeft om zelf beslissingen te nemen en het mandaat dat de directie heeft vormen belangrijke aspecten van de bevoegdheden van de GEM.

Focus of control – wijze van besluitvorming

Focus of power beschreef de plaats van de besluitvorming. De focus of control beschrijft de wijze waarop de besluitvorming tot stand komt. Aspecten als vergadercycli, de voorzittersrol en de Algemene Vergadering van Aandeelhouders vormen een onderdeel van deze inrichtingsvariabele.

De gemeente bestaat naast het ambtelijk apparaat ook uit de gemeenteraad. Het is belangrijk dat de gemeenteraad zo vroeg mogelijk betrokken wordt in het proces (Bregman, 1990), teneinde de besluitvorming in de gemeenteraad te vergemakkelijken (zie ook 'focus of control'). Met betrekking tot de private partijen dient bekeken te worden welke partij wanneer betrokken moet worden teneinde de besluitvorming en het proces zo spoedig mogelijk te laten verlopen. De wijze waarop de publieke en private partijen hun besluitvormingsprocessen inrichten, zal in deze scriptie verder niet aan bod komen.

Goals – Doelen

De doelen van de betrokken actoren en van de GEM zijn een belangrijk aspect van de ruimtelijke gebiedsontwikkelingsopgave. Zijn de doelen van de GEM dezelfde als van de moederpartijen en/ of betrokken actoren? Streven de betrokken actoren de doelen van de GEM na of streeft men het eigen (bedrijfs)belang na?

5.3.3 Inrichtingsvariabelen n.a.v. samenwerkingsstructuur

In deze paragraaf is de samenwerkingsstructuur van een GEM bestudeerd teneinde inrichtingsvariabelen aangaande de samenwerkingsstructuur te verkrijgen. In deze scriptie worden de juridische en de organisatorische structuur behandeld.

De juridische structuur van de GEM bestaat uit de wijze waarop de juridische constructie van de organisatie en de wijze waarop het contract wordt ingevuld. De juridische constructie kan op meerdere manieren worden vorm gegeven. De criteria welke bij deze keuze meespelen zijn financiële transparantie, de verdeling van zeggenschap en het beperken van aansprakelijkheid. Dit resulteert erin dat vrijwel alle PPS-constructies bij grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven worden vorm gegeven door een zogenaamde C.V./ B.V. – constructie. De wijze waarop het contract wordt ingevuld bevindt zich in het spanningsveld tussen het creëren van zoveel mogelijk flexibiliteit bij het realiseren van de opgave en het creëren van zoveel mogelijk zekerheid voor de betrokken actoren.

De organisatorische structuur tenslotte is het belangrijkste aspect in relatie tot de inrichting van de organisatie van de GEM. Analyse van de literatuur heeft tot een aantal inrichtingsvariabelen geleid, die per GEM-organisatie op een verschillende manier kunnen worden ingevuld. De volgende inrichtingsvariabelen worden onderscheiden:

- **Zwaartepunt:** hiermee wordt bedoeld op de locatie van de regie van het project dan wel de locatie van de 'trekkers van het project'. Binnen het netwerk kan het zwaartepunt van het project bij zowel de GEM als de publieke of private partijen liggen. Over het algemeen zal het zwaartepunt van het project echter bij de GEM liggen;
- **Actoren:** het aantal direct betrokken actoren is van invloed op de inrichting van de organisatie van de GEM, aangezien deze actoren over het algemeen aandeelhouder en/ of opdrachtgever van de GEM zijn. Een groter aantal actoren zorgt ervoor dat het overleg- en besluitvormingsproces op een andere manier dient te worden ingericht dan bij een kleiner aantal participerende actoren. Daarnaast is de wijze waarop de actoren omgaan met hun verschillende rollen van invloed op de inrichting van de organisatie, aangezien dit zijn uitwerking heeft in het eenduidig opereren van de actoren richting de GEM;
- **Formalisering:** met formalisering wordt bedoeld op de juridische structuur, de overlegstructuren, zoals bijvoorbeeld het aspect contactfrequentie, en de wijze waarop de contracten zijn vorm gegeven;
- **Delen van middelen en risico's:** dit aspect is over het algemeen gekoppeld aan de verdeling van zeggenschap en heeft zijn uitwerking in het besluitvormingsproces;
- **Bevoegdheden:** de bevoegdheden van de GEM kunnen per project verschillen. Het is aan de moederpartijen om te bepalen welke bevoegdheden zij aan de GEM geven en het vertrouwen dat de GEM hierbij krijgt;
- **Wijze van besluitvorming:** de besluitvorming kan ook op meerdere manieren worden ingericht. Te denken valt aan de wijze waarop de participatie van actoren is vorm gegeven en aan het invullen van de voorzittersrol van de overleggen en vergaderingen;
- **Doelen:** in principe is deze inrichtingsvariabele minder relevant, aangezien het doel van de GEM vaststaat, namelijk het realiseren van het project. Van invloed is echter de mate waarin de doelen van de GEM overeen komen met de doelen van de moederpartijen en de gevolgen hiervan voor het functioneren van de GEM;
- **Formatie:** de formatie van de organisatie gaat in afstemming met de moederpartijen. Allereerst dient bepaald te worden welke functies in de organisatie worden opgenomen en welke worden uitbesteed. Vervolgens dienen deze functies ingevuld te worden met personeel, waarbij deze werknemers afkomstig kunnen zijn van moederpartijen of van derden. Ook speelt het vraagstuk of het personeel moet worden ingehuurd dan wel in dienst moet worden genomen. Onafhankelijkheid van de GEM en aanwezige kennis en vaardigheden bij de moederpartijen en GEM ligt aan deze aspecten ten grondslag.

5.4 Resumé

Hoofdstuk 4 heeft antwoord gegeven op onderzoeksvraag 2.1, waarin gezocht is naar situationele factoren welke van invloed zijn op de inrichting van de organisatie van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij. In dit hoofdstuk zijn de overige deelvragen van onderzoeksvraag 2 beantwoord, welke leiden tot inrichtingsvariabelen van de organisatie van de GEM. Onderzoeksvraag 2 luidt als volgt:

Welke variabelen bepalen de inrichting van de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij?

Op basis van literatuur zijn in hoofdstuk 5 het samenwerkingsproces en de samenwerkingsstructuur van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij besproken. Dit heeft geleid tot een aantal variabelen en aspecten, welke de inrichting van de organisatie van de GEM bepalen (zie subparagrafen 5.2.6 en 5.3.4). Wanneer deze variabelen en aspecten worden gecombineerd, is het mogelijk een aantal thema's te formuleren.

Het aspect 'transparante samenwerkingsconstructie' is onderdeel van de juridische structuur. Mandaat van de afgevaardigden heeft betrekking op de wijze waarop participerende actoren hun vertegenwoordigers vormgeven en hun participatie in de organisatie inrichten. Aspecten als vertrouwen, commitment, respect en begrip zijn onderdelen van de verhouding tussen de GEM en de moederpartijen. Flexibiliteit die deze partijen vertonen is enerzijds te bepalen door deze moederpartijen, maar wordt anderzijds beïnvloed door de wijze waarop contracten en afspraken zijn vormgegeven en vastgelegd. Tot slot is een 'project champion' belangrijk, al zal deze rol veelvuldig door de GEM worden vertolkt, en maakt onderdeel uit van de inrichting van de juridische structuur en de onafhankelijkheid van de GEM in de samenwerking.

Bij het bespreken van de samenwerkingsstructuur is eveneens een aantal aspecten aangaande de inrichting van de organisatie besproken. Het zwaartepunt is, net als de 'project champion', onderdeel van zowel de juridische structuur als de onafhankelijkheid van de GEM in de samenwerking. Naast de vertegenwoordigers van de participerende actoren is het aantal participerende actoren van belang. Ook dienen de actoren een aantal rollen te vervullen en de wijze waarop dit gebeurt, is eveneens onderdeel van het thema 'actoren'. Formalisering en zeggenschap- en risicodeling komen naar voren als onderdeel van de juridische structuur. De onafhankelijkheid van de GEM en haar verhouding tot de moederpartijen worden door een aantal aspecten bepaald. Allereerst door de bevoegdheden die de GEM krijgt van haar moederpartijen. Ook de mate waarin de doelen van de moederpartijen overeenkomen met de GEM speelt hier een rol in. Ten dele zijn deze aspecten te sturen middels het vormgeven van de juridische structuur, maar ook wordt het ten dele bepaald door de houding en het gedrag van de moederpartijen. De wijze van besluitvorming is een apart onderdeel waarin de overleg- en besluitvormingsstructuur naar voren komt. Dit zal zodoende als apart inrichtingsthema worden vermeld. Wanneer de volledige structuur is vorm gegeven, dienen de functies te worden ingevuld. De op te nemen functies en de wijze waarop het personeel onderdeel van de GEM wordt, wordt beschreven in het thema 'formatie'.

Tot slot is bij de juridische structuur beschreven dat het aandeel van de gemeente van invloed is op de wijze van aanbesteden, wat op velerlei wijzen door een GEM kan worden gedaan. Zodoende wordt de wijze van aanbesteden als apart thema geformuleerd.

Bovenstaande verhandeling naar aanleiding van de bestudering van het 'samenwerkingsproces' en de 'samenwerkingsstructuur' levert een aantal thema's op aan de hand waarvan de organisatie van een GEM kan worden ingericht en/of beoordeeld. Het thema 'samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen komt met name voort uit de theorie over Interorganisatonele Relaties (IOR's). Uit de verhandeling over de samenwerkingsstructuur komen de thema's 'actoren', 'juridische structuur', 'overleg- en besluitvormingsstructuur' en 'formatie' voort. Deze thema's zijn aangevuld met lessen voortkomend uit de bestudering van theorie over Interorganisatonele Relaties. Tot slot is het thema 'aanbesteding' onderscheiden.

De volgende inrichtingsthema's zijn opgesteld:

- Actoren
Het aantal participerende publieke en private actoren is van invloed op de inrichting van de organisatie. Bij een groter aantal betrokken actoren is het ook van belang of deze actoren georganiseerd zijn middels een consortium of een vergelijkbare constructie. Van de betrokken actoren is belangrijk hoe zij omgaan met hun rollen. De private partijen heeft te maken met haar dubbele pet door haar participatie in zowel de grond- als de bouwexploitatie. De gemeentelijke overheid, welke veelal de publieke partij is, heeft een aantal rollen te vervullen. De belangrijkste rollen voor de gemeente zijn haar rol als aandeelhouder, haar rol als beleidsmaker (beleid en publieke taken) en haar rol als beheerder van het openbaar gebied.
- Juridische structuur
De juridische structuur wordt vorm gegeven door de juridische constructie. Vervolgens dient deze constructie ingevuld te worden middels het inrichten van de statutaire directie, de Algemene Vergadering van Aandeelhouders, de eventuele Raad van Commissarissen en de adviesorganen. Een tweede aspect van de juridische structuur is de wijze waarop het contract is ingevuld, waarbij de tegenstelling flexibiliteit versus zekerheid een rol speelt. Tot slot is het combineren van de grond- en bouwexploitatie een mogelijke constructie en dus van invloed op de organisatie van een GEM.
- Samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen
De wijze hoe de moederpartijen zich verhouden en tot de GEM en vice versa is van belang voor het succesvol zijn van de samenwerking. Onafhankelijkheid van de GEM, het vertrouwen dat zij krijgt en acceptatie en respect tussen actoren, zijn belangrijke factoren voor het functioneren van de samenwerking. Tot slot is het zwaartepunt een onderdeel van de samenwerking. Het zwaartepunt slaat op of er een 'project champion' is, welke persoon of organisatie deze rol dan vervult en waar het commitment is gelegen.
- Overleg- en besluitvormingsstructuur
Een belangrijk onderdeel van de samenwerking is de wijze waarop de overleg- en besluitvormingsstructuur is vorm gegeven. Alle GEM's hebben een statutaire directie en een Algemene Vergadering van Aandeelhouders, echter is de frequentie van deze vergaderingen verschillend per GEM. De slagvaardigheid van de GEM-organisatie speelt ook mee, aangezien een hogere frequentie van vergadercycli de slagvaardigheid van de organisatie negatief kan beïnvloeden.
- Formatie GEM
De formatie van de GEM bevat de invulling van de organisatie. De aanwezigheid van de (kern)functies is het belangrijkste vraagstuk. De wijze waarmee wordt omgegaan met het civieltechnische deel van de opgave is eveneens een inrichtingsvariabele. Naast de formatie is van belang of het personeel ingehuurd of in dienst is van de GEM en of dit personeel afkomstig is van moederpartijen of van externe organisaties. Het continuïteitsvraagstuk is hier ook een onderdeel van.
- Aanbesteding
Gebiedsontwikkelingsopgaven hebben te maken met regelgeving omtrent Europese Aanbesteding en elke GEM gaat hier echter anders mee om. Terwijl aanbesteding wel van invloed is op het functioneren van de GEM, aangezien er door aanbesteding sprake kan zijn van nieuwe participerende private partijen.

6 Casestudy

6.1 Inleiding

Hoofdstuk 6 beschrijft de resultaten van de uitgevoerde casestudy. In deze casestudy zijn zes projecten en de bijbehorende Gemeenschappelijke Exploitatiemaatschappijen (GEM's) geanalyseerd. De geanalyseerde projecten zijn onder te verdelen in uitleglocaties (Vinex-locaties) en herstructureringsopgaven van stadscentra. In paragraaf 6.2 tot en met paragraaf 6.7 zullen achtereenvolgens besproken worden: Saendelft in Zaanstad, Schuytgraaf in Arnhem, Vathorst in Amersfoort, Waalsprong in Amersfoort, Stadshart Amstelveen en Stadshart Lelystad. De twee laatstgenoemde gebiedsontwikkelingsopgaven betreffen de herstructureringsopgaven van stadscentra.

In dit hoofdstuk zal elke casus besproken worden, waarbij de context van het project, het organogram van de organisatie, situationele factoren van het project en de resultaten van de interviews aan bod komen. Wanneer aanwezig sluit elke casus af met suggesties, die door de geïnterviewde mensen zijn gedaan. Uit de literatuurstudie zijn situationele factoren naar voren gekomen welke van invloed zijn op de inrichting van de organisatie (hoofdstuk 3). Hoofdstuk 4 heeft inrichtingsvariabelen opgeleverd aan de hand waarvan de interviews zijn gehouden en de case-resultaten zullen worden beschreven. Het gehanteerde interviewschema is te vinden in bijlage 3. De analyse bestaat uit het interviewen van de projectdirecteuren van de casussen. Daarnaast is bij vier casussen een ambtenaar van de participerende gemeente geïnterviewd, namelijk van de gemeentes Amersfoort, Nijmegen, Amstelveen en Lelystad. De lijst met geïnterviewde personen is te vinden in bijlage 2.

Na de beschrijvingen per casus zal in hoofdstuk 7 de cross-case-analyse uitgevoerd worden. De resultaten verkregen uit de analyses van de verschillende cases worden nu per thema naast elkaar gezet. Deze thema's bestaan uit de indicatoren verkregen uit de literatuurstudie. Tot slot wordt in paragraaf 7.3 de uitgevoerde integrale analyse behandeld, die heeft geleid tot de conclusies aangaande het inrichten van de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij.

6.2 Saendelft – Zaanstad

6.2.1 Context⁵

GEM Saendelft is een van de eerste GEM-constructies in Nederland, waarvan in 1996 de samenwerkingsovereenkomst werd getekend. Vooraf hadden gemeente Zaanstad en een aantal marktpartijen reeds grondposities ingenomen. Gelijktijdig met het vormgeven van de SOK en de C.V./B.V.-constructie diende onderhandeld te worden over door de versnipperde grondposities onderhandeld te worden over de definitieve locatie van Saendelft. De volgende stap was het vaststellen van het bestemmingsplan.

Project	Saendelft - Zaanstad
Investeringsomvang	€ 225 mln
Woningen	4.600 woningen
Werken	4 ha bedrijventerrein
Winkelruimte	7.600 m ²
Voorzieningen	O.a. 2 basisscholen, zorgcentrum, welzijnsvoorzieningen en speelvoorzieningen
Oppervlakte gebied	179,1 ha
Periode	1996 - 2009

Tabel 6.1: Projectkarakteristieken GEM Saendelft

⁵ www.saendelft.nl (geraadpleegd op 27-03-2006)

De bouw van Saendelft kende een moeizame start. In 1999 werd gestart met de bouw van de eerste 100 woningen. Bij de start van de bouw was de bouw was het door Forbo (nabij gelegen linoleumfabriek) ingediende bezwaar tegen de bouwvergunning nog niet afgerond. Toen dit bezwaar uiteindelijk toch gegrond bleek, werd de bouwvergunning door de Raad van State vernietigd. Als gevolg hiervan dienden de reeds in aanbouw zijnde woningen weer afgebroken te worden en moesten de betrokken kopers schadeloos worden gesteld. Naast financiële en reputatieschade is het project een aantal jaren vertraagd en heeft deze affaire de verhoudingen binnen GEM Saendelft onder druk gezet.

6.2.2 GEM Saendelft

De realisatie van Saendelft wordt gecoördineerd door GEM Saendelft Beheer BV. Dit is de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij Saendelft BV, waarbinnen de Gemeente Zaanstad, OBAN en OGS samenwerken.

Achter OBAN, Ontwikkelingsbedrijf Assendelft-Noord B.V., zitten 4 ontwikkelaars en bouwers, te weten:

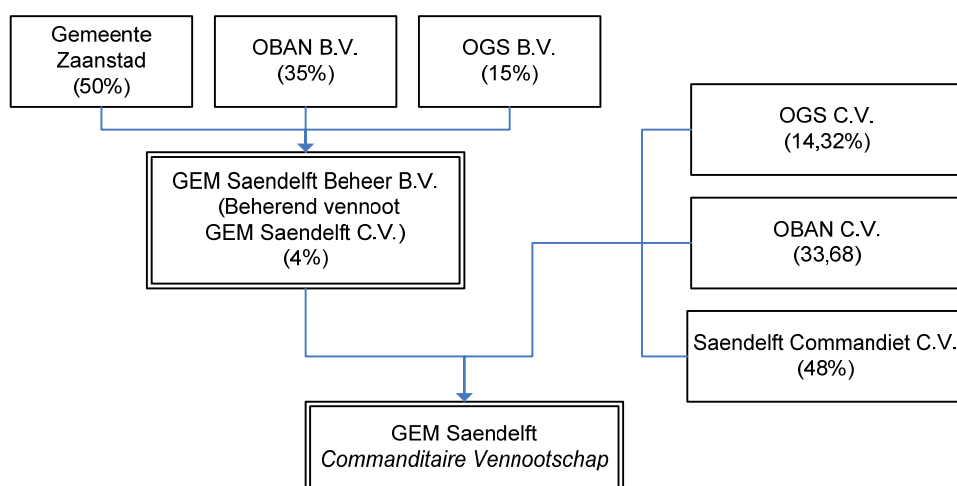
- Bouwfonds Ontwikkeling
- Bouwbedrijf Van der Gragt B.V.
- AM Wonen
- BAM Vastgoed B.V.

OGS, de Ontwikkelingsgroep Saendelft B.V., bestaat uit 3 partijen:

- Noorderweg Bouw- en Exploitatie maatschappij B.V.
- Vos Saendelft B.V.
- Stichting Eigen Haard

De Gemeente participeert in de C.V. middels Saendelft Commandiet C.V., een commanditaire vennootschap. De reden hierachter is dat de gemeente niet als beheerder in de GEM Saendelft C.V. wil optreden, vanwege eventuele hoofdelijke aansprakelijkheid.

In onderstaand organogram is weergegeven hoe de verschillende partijen onderdeel uitmaken van de organisatie GEM Saendelft. De directeur van de GEM is onderdeel van GEM Saendelft Beheer B.V.



Figuur 6.1: Organogram GEM Saendelft

6.2.3 Situationele Factoren

Wederzijdse afhankelijkheid

Toen duidelijk werd dat bij Zaanstad de gebiedsontwikkelingsopgave Saendelft gerealiseerd ging worden, hebben zowel gemeente Zaanstad als ontwikkelaars grondposities ingenomen. Door deze versnipperde grondposities kan gesproken van een hoge mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren.

Inhoudelijke complexiteit

Saendelft wordt niet gekenmerkt door een hoge mate van inhoudelijke complexiteit, al is de opgave ook niet te typeren als een eenvoudig project. Een gemiddeld aantal voorzieningen dienen gerealiseerd te worden, namelijk 2 basisscholen, een zorgcentrum, welzijnsvoorzieningen en speelvoorzieningen. Daarnaast bestaat uit de opgave uit een winkelcentrum, een bedrijventerrein en woningen.

Ook de omvang de opgave is gemiddeld te noemen met een oppervlakte van 179,1 ha en een investeringsomvang van € 225 miljoen. Ook het bedrijventerrein van 4 ha en het winkelcentrum van 7.600 m² is eveneens te bestempelen als van gemiddelde omvang. Wel opmerkelijk is dat omgerekend per woning er iets minder dan € 50.000,- beschikbaar is per woning, hetgeen niet uitzonderlijk veel is en het realiseren van de woningen met bijbehorende voorzieningen dus complexer maakt.

Organisatorische complexiteit

GEM Saendelft wordt getypeerd door een hoge mate van organisatorische complexiteit. Naast Gemeente Zaanstad participeren zeven private partijen in de GEM. De private partijen zijn wel samengevoegd in twee consortia, hetgeen ten goede komt aan de slagvaardig en aansturing op lager niveau. Zogauw het echter om omvangrijke besluiten gaat en alle partijen betrokken dienen te worden, is de aansturing complex te noemen.

Institutionele onzekerheid

De rol van Gemeente Zaanstad wordt af en toe als onzeker en onduidelijk ervaren door de GEM. Zowel vanwege het feit dat de gemeente nagenoeg geen financiële middelen (meer) tot haar beschikking heeft, als doordat de gemeente is vertegenwoordigd door meerdere ambtenaeren met een onduidelijk mandaat. De private partijen vertonen opportunistisch gedrag, doordat zij in zowel de grondexploitatie als de bouwexploitatie participeren en tussen deze exploitaties tegenstellingen kunnen bestaan. Daarnaast heeft de onrust rond de Forbo-affaire de samenwerking sterk negatief beïnvloed. Met het afsluiten van twee overeenkomsten is hier eind 2005 een punt achter gezet.

GEM Saendelft heeft verder te maken met langdurige contracten, waardoor weinig flexibiliteit mogelijk is en private partijen de gewenste zekerheid behouden.

Tenslotte draagt het hoge aantal directiewisselingen bij aan de aanwezige institutionele onzekerheid, doordat deze wisselingen van de wacht niet bijdragen aan de continuïteit van het project.

6.2.4 Inrichtingsvariabelen

Actoren

De GEM geeft aan dat in beginsel (1996) niet gericht is op een zelfstandige organisatie; de directie, private partijen en Gemeente Zaanstad zijn gewoon gestart aan de opgave. Men heeft de manier van realiseren van een gebiedsontwikkelingsopgave zwaar onderschat. Gedurende het proces heeft de organisatie zich ontwikkeld tot wat uiteindelijk één van de eerste GEM's in Nederland.

Volgens de GEM moet de gemeente haar rol als volgt invullen: overkomen als een betrouwbare overheid, weten waar je verantwoordelijkheid ligt en wat je wel/niet kan en weten hoe met marktpartijen omgegaan dient te worden. Idealiter moet de politiek tot en met de initiatieffase en de contractvorming heel sterk aan tafel zitten, aangezien daar de kaders worden gesteld. Volgens dient de gemeente afstand te nemen en dient via de aandeelhoudersstructuur het uitvoeringskader gevolgd te worden. Gezien het bedrijfsmatige aspect van gebiedsontwikkeling kunnen gemeentes dit soort opgaven eigenlijk niet meer zelfstandig uitvoeren. Alleen de allergrootste gemeentes van Nederland hebben hiertoe nog de mogelijkheden.

De GEM geeft aan dat Gemeente Zaanstad sterk heeft gekeken naar een scheiding van haar rollen. Voor het waarnemen van haar aandeelhoudersrol in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders heeft de gemeente iemand ingehuurd. Naar mening van de GEM hoort er ook geen wethouder in de aandeelhoudersvergadering te zitten, omdat vanuit zijn politiek-bestuurlijke rol kan worden aangesproken op de invulling van zijn rol als aandeelhouder. Op het hoogste niveau krijg je een rollenvermenging met de aandeelhouder en de beleidsbepaler, terwijl de financiële besturing scherp gehouden zou moeten worden. Volgens de GEM zou een dienstdirecteur (bijvoorbeeld directeur stadsontwikkeling) wel aandeelhouder kunnen zijn, mits hij/zij over voldoende ervaring beschikt binnen zowel de gemeente als het vakgebied gebiedsontwikkeling.

Verder is de GEM van mening dat de gemeente hoe dan ook veel rollen heeft te vervullen en het dus eigenlijk nooit helemaal goed kan doen. Het is daarom wel wenselijk om naast de aandeelhoudersrol maar één aanspreekpunt bij de gemeente te hebben en dat moet dan iemand met mandaat zijn. De accountmanager is dan aanspreekbaar voor operationele zaken en de aandeelhoudersrol over bestuurlijke zaken.

De GEM geeft aan dat aan zijde van de marktpartijen het onvermogen heerste om dit project als een serieuze opgave te zien en ze wisten niet echt hoe een dergelijke opgave aan te pakken. Mede hierdoor was er sprake van een diffuus veld met maar liefst zeven ontwikkelaars. Als gevolg van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening hadden deze ontwikkelaars zich reeds grondposities in het gebied verschaft, waardoor zij betrokken waren bij de eventuele gebiedsontwikkeling.

Tenslotte wordt er ook nog wel eens gesproken over het laten participeren van de Provincie of het Rijk in de GEM vanwege het verkrijgen van commitment. De GEM denkt echter dat participatie van deze overheden zakelijk gezien op niets uitloopt met onder andere als gevolg een slapend bestaan van deze aandeelhouder(s).

Juridische structuur

Bij aanvang van de gebiedsontwikkelingsopgave is er voor gekozen de directie van GEM Saendelft in te vullen met twee directeuren. Zowel de private als de publieke partij droegen een directeur voor. Na vele directiewisselingen is de directie nu ingevuld met één onafhankelijk directeur. Deze geeft aan dat in het begin de directie niet sprak over het 'runnen van een bedrijf', maar over 'we hebben aandeelhouders en we moeten ergens komen'. Naar mening van de GEM dient bij de opstart een dergelijke organisatie als een GEM iemand gezocht te worden die de organisatie kan opzetten. Gezien de gemiddelde bedrijfsomvang van tien tot twintig mensen personeel is naar mening van de GEM één directeur ruimschoots voldoende. Daarbij levert een directie met twee directeuren, uitzonderingen daargelaten, altijd problemen op.

Volgens de GEM duidt de aanwezigheid van twee directeuren op een meer informele organisatie waarbij de regielijnen minder helder liggen. Naast de directie en de Aandeelhoudersvergadering is binnen GEM Saendelft geen Raad van Commissarissen aanwezig.

Naar mening van de GEM is de huidige wijze van ontwikkelen een keurslijf van een financiële opgave die volbracht moet worden. Er is weinig vrijheid binnen de in het contract vastgelegde kaders. Aan de voorkant van de opgave zou de GEM een contract willen hebben dat hem scherper houdt op mogelijkheden om er iets uit te halen. Zowel aan de kostenkant (aanbesteding) als aan de opbrengstenkant zou hij meer flexibiliteit willen. Dit wordt echter voor een belangrijk deel verklaard door de fase waarin het project zich bevindt.

Samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen

Het zwaartepunt van de samenwerking ligt bij de GEM. De GEM is de trekker van het project en in ogen van de GEM hoort dat ook zo. In feite is de GEM een professioneel grondbedrijf wat in feite het werk doet dat traditioneel bij gemeentes lag. Gemeente Zaanstad is door de GEM op afstand gezet en de samenwerking is redelijk zuiver op basis van de prestatie-afspraken. De reden van deze samenwerking was in eerste instantie ook de aanwezigheid van het grote aantal partijen.

Overleg- en besluitvormingsstructuur

De besluitvormingsstructuur is opgebouwd uit drie lagen. Tot een bepaald niveau mag de directeur besluiten. Boven dit niveau en tot een bepaald maximum dient de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) zich over de kwestie te buigen. Boven het maximale bedrag wordt de kwestie voorgelegd aan de vennoten. Verschil tussen de vennotenvergadering is dat alle vennoten een stem mogen uitbrengen, terwijl in de aandeelhoudersvergadering de gemeente één stem heeft en de private partijen gezamenlijk één stem hebben. Daarnaast worden besluiten in de AvA unaniem genomen, terwijl in de vennotenvergadering besluiten worden genomen op basis van een meerderheid met een preferente positie voor de gemeente.

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders vindt vier tot vijf maal per jaar plaats en wordt voorgezeten door een onafhankelijk technisch voorzitter. De agenda van de vergadering wordt wel door de GEM bepaald. Naar mening van de GEM voorkomt het ook partijdigheid ten opzichte van de mogelijkheid dat de technisch voorzitter de agenda bepaalt.

Formatie GEM

Op dit moment is de formatie vormgegeven met twee projectleiders. De eerste projectleider doet de woningvlekken van de twee deelprojecten en de tweede projectleider is verantwoordelijk voor alles wat daartussen valt. Deze projectleiders krijgen budgetten mee, welke in de grondexploitatie zijn vastgesteld.

De GEM-organisatie zou alleen moeten bestaan uit de benodigde kernfuncties, welke de functies planeconomie, communicatie, gronduitgifte, planvoorbereiding en administratie zijn. Daarnaast is er een sterk civieltechnisch projectmanager nodig te zijn welke de civiele voorbereiding, directievoering en toezicht kan aansturen. Het civieltechnisch deel zou de GEM het liefst uitbesteden, waarbij scherpere prestatieafspraken met de civieltechnische poot gemaakt kunnen worden.

Naar mening van de GEM dienen de kernfuncties in dienst te worden genomen, aangezien dit scheelt in de loonkosten. Deze besparing weegt in zijn ogen zeker op tegen de eventuele kosten van het beëindigen van de contracten van dit personeel. Daarbij is het in dienst hebben van je personeel in de opstartfase van een project zeker wenselijk omdat de mensen zich zo committeren aan je personeel. Naar mening van de GEM hoeft de directeur niet in de dienst van de GEM te worden genomen.

Communicatie is een belangrijk aspect en het informatiecentrum is daar een wezenlijk onderdeel van. Het kantoor van de GEM komt binnenkort ook bij het informatiecentrum te zitten.

De onafhankelijk technisch voorzitter van de aandeelhoudersvergadering heeft eveneens een rol als onafhankelijk deskundige, welke als eerste advies uitbrengt bij eventuele geschillen. Bij Saendelft heeft deze constructie haar waarde bewezen. Verder heeft de GEM de beschikking over een aantal adviesorganen welke advies naar de directeur uitbrengen, namelijk een kerngroep (overleg met algemeen inhoudelijk betrokkenen), een grondexploitatiegroep (financieel advies), een supervisie-team (overleg met inhoudelijk op kwaliteit betrokkenen) en een controlleroverleg (financiële beheersing). De GEM geeft aan dat in de praktijk deze groepen naast adviesorganen ook dienen als mogelijkheden tot informatie-uitwisseling. De GEM voegt hier wel aan toe dat met name in de eerste fase van een project een adviesorgaan erg belangrijk is.

Aanbesteding

De GEM heeft zowel het bouw- en woonrijp maken als de engineering Europees aanbesteed. Toepassing van Europese regelgeving is voor een GEM belangrijk, omdat de overheid in de organisatie participeert.

6.2.5 Suggesties

De GEM merkt op dat het 'pettenprobleem' ook opgelost kan worden door banken als aandeelhouder in de GEM te laten participeren. Deze instellingen zullen meer vanuit het GEM-belang redeneren in plaats van woningproductie en vastgoedrendement. Dus ofwel de GEM groter maken zodat zij onafhankelijker wordt, of de vastgoedontwikkelaars als aandeelhouders vervangen door banken.

Ook is de GEM van mening dat het combineren van de grondexploitatie en de bouwexploitatie zeker een keer geprobeerd moet worden. Er dient dan gewerkt te worden vanuit 'één pot', waarbij alle partijen afgesproken rendementen krijgen over hun aantoonbare aanbesteding.

Tenslotte geeft de GEM dat idealiter een aantal kwartiermakers de structuur en de basis van de GEM-organisatie zouden moeten leggen. Vervolgens zou de GEM dan het personeel voor de kernfuncties in dienst moeten nemen, waarna de GEM-activiteiten gestart kunnen worden.

6.3 Schuytgraaf - Arnhem

6.3.1 Context⁶

De gebiedsontwikkelingsopgave Schuytgraaf vloeit voort uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex), waarin Nijmegen en Arnhem gezamenlijk door het Rijk als één van de knooppunten zijn aangewezen. Naast Schuytgraaf heeft dit ook geresulteerd in de gebiedsontwikkelingsopgaven Waalsprong in Nijmegen en Westeraam in Elst. Tussen de directies van deze GEM's vindt regelmatig overleg plaats, aangezien het niet wenselijk wordt geacht wanneer de GEM's elkaar beconcurreren.

Project	Schuytgraaf – Arnhem
Investeringsomvang	€ 200 mln
Woningen	6.250 woningen
Werken	30.000 m ² kantoorgebied
Winkelruimte	8.100 m ²
Voorzieningen	O.a. 3 brede scholen, sporthal
Oppervlakte gebied	
Periode	2003 - 2012

Tabel 6.2: Projectkarakteristieken GEM Schuytgraaf

Alle betrokken partijen hebben 10-15 jaar geleden posities in de grond ingenomen, zowel de gemeente als de private partijen. Een aantal lokale bedrijven had ook grondposities welke zij verkocht hebben aan Rabo Vastgoed (zie volgende subparagraaf). De participerende partijen hebben hun gronden ingebracht in een groundbank welke beheerd en geëxploiteerd wordt door de gemeente. Daarnaast zijn er ongeveer 6 bouwclaimhouders, welke delen hebben variërend van 45 woningen tot 180 woningen. Deze grondbezitters participeren niet in de GEM Schuytgraaf en hebben er voor gekozen hun grond aan Gemeente / Groundbank te verkopen, en in ruil daarvoor binnen de door de GEM opgestelde kaders, zelf woningen te ontwikkelen.

Door de participerende partijen is in 2000 GEM Schuytgraaf opgericht, waarbij de opgestelde samenwerkingsovereenkomst de basis van de samenwerking vormt. In het begin verliep het functioneren van de GEM nogal stroef en hebben directiewisselingen plaats gevonden. De opstartfase is een lange periode geweest, waarbij de woningproductie niet van de grond kwam door bezwaren tegen de in het bestemmingsplan voorgestelde ontsluiting van Schuytgraaf.

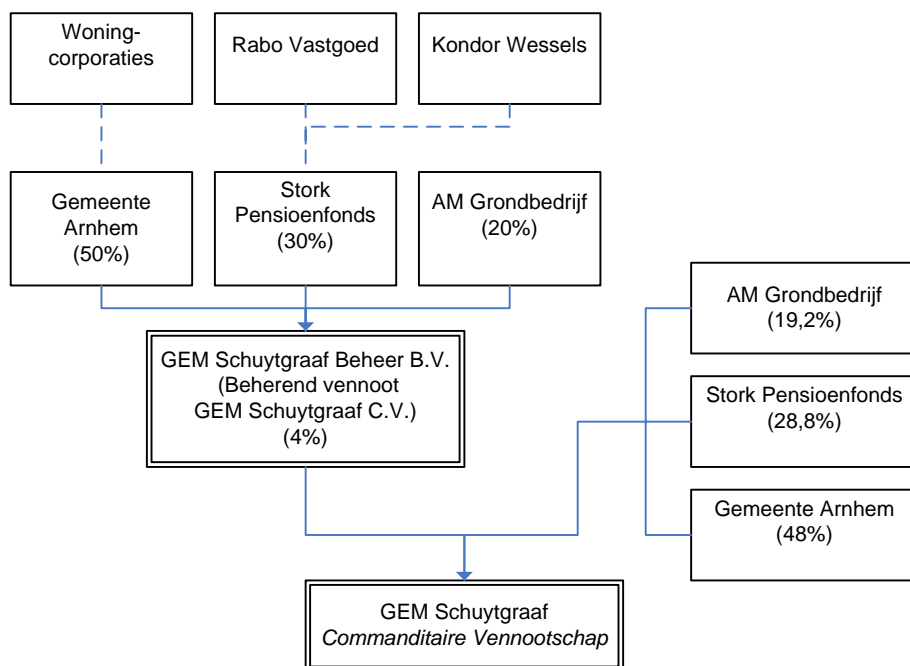
6.3.2 GEM Schuytgraaf

De gemeente Arnhem heeft in samenwerking met Stork Pensioenfonds en AM Grondbedrijf de GEM Schuytgraaf opgezet, welke beheerd wordt door GEM Schuytgraaf Beheer B.V. In de C.V./B.V.-constructie is de Beheer B.V. de beherend venoot.

Achter Stork zitten nog 2 private partijen, te weten Rabo Vastgoed en Kondor Wessels. Het contract hiertussen is niet bekend bij de GEM en ook niet van belang voor de GEM, het is een regeling tussen Stork en die twee private partijen. Daarnaast participeren de woningcorporaties ook niet in de GEM. De woningcorporaties hebben een overeenkomst met gemeente Arnhem gesloten en worden binnen de GEM impliciet door de gemeente vertegenwoordigd.

Gemeente Arnhem participeert voor 50% in GEM Schuytgraaf B.V., Stork voor 30% en AM heeft een aandeel van 20%. In Schuytgraaf C.V. neemt GEM Schuytgraaf Beheer B.V. voor 4% deel in het kapitaal van de GEM. De eerdergenoemde aandeelhoudersverhouding doortrekkend betekent dit dat de gemeente voor 48% deelneemt in het kapitaal, Stork voor 28,8% en Amstelland voor 19,2%. In de C.V. treden als stille vennoten de geldschieters (commandieten) op, vaak door middel van apart gelieerde rechtspersonen.

⁶ www.schuytgraaf.nl (geraadpleegd op 22-02-2006)



Figuur 6.2: Organogram GEM Schuytgraaf

6.3.3 Situationele Factoren

Wederzijdse afhankelijkheid

De vroegere grondposities zijn vertaald in een programmering naar type aantal en locatie. Gezien het feit dat de gemeente betrokken wilde blijven en regie wenste te voeren bij de ontwikkeling van de opgave en de private partijen grote delen van de grond in bezit hadden, waren de betrokken actoren in hoge mate afhankelijk van elkaar.

Inhoudelijke complexiteit

Schuytgraaf is te typeren als een project met een gemiddelde mate van inhoudelijke complexiteit. Naast het realiseren van 6.250 woningen bestaat de opgave uit een kantoorgebied, een winkelcentrum, drie brede scholen en een sporthal. De grootte van het te ontwikkelen kantoorgebied is als bovengemiddeld te typeren. Moeilijker is het om iets te zeggen van de omvang van de opgave, aangezien de investeringsomvang van € 200 mln alleen de planvoorbereidingskosten inclusief het bouw en woonrijp maken bevat en niet de waarde van de ingebrachte gronden.

Organisatorische complexiteit

GEM Schuytgraaf is op organisatorisch vlak niet als complex te bestempelen, doordat er maar twee private actoren zijn. De woningcorporaties worden daarbij door Gemeente Arnhem vertegenwoordigd binnen de GEM. Enig punt is dat een relatief groot aantal claimhouders grondposities in het gebied heeft, hetgeen de aansturing vanuit de GEM met het oog op integrale ontwikkeling complexer maakt.

Institutionele onzekerheid

Doordat er sprake is van een gering aantal aandeelhouders en de vertegenwoordigers op directieniveau binnen hun organisatie zitten, weet de GEM helder en duidelijk wat de achterliggende partijen willen en waar de GEM dus aan toe is. Binnen de opgave dan wel binnen de GEM Schuytgraaf is dan ook een geringe mate van institutionele onzekerheid aanwezig.

6.3.4 Inrichtingsvariabelen

Actoren

Namens de gemeente heeft de Wethouder Ruimtelijke Ordening zitting in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. Daarnaast heeft de GEM één contactpersoon bij de gemeente. Vroeger had de gemeente een kolommen-organisatie waardoor het voor de GEM moeilijk was contact met de juiste persoon te zoeken. De GEM geeft aan dat deze contactpersoon en de aandeelhouder van de gemeenten een soort één-op-één-relatie hebben ontwikkeld. Gemeente Arnhem is ook opdrachtnemer voor de engineering, welke rol dus conflicterend kan zijn met de rol van de gemeente als afnemer.

De woningcorporaties participeren niet in de GEM. Binnen de aandeelhoudersvergadering worden zij vertegenwoordigd door de gemeente, welke een contract met de woningcorporaties heeft afgesloten. De woningcorporaties zijn dus alleen afnemer van de GEM.

De in de GEM participerende private partijen zijn tot een redelijk klein aantal gereduceerd, al is er nog wel sprake van een aantal claimhouders. De aandeelhoudersposities vanuit de private partijen wordt ingevuld door mensen, welke op directieniveau van deze organisaties zitten en dus mandaat hebben om namens hun organisaties besluiten te nemen. Volgens de GEM is de gemeente ook positief over de samenwerking aangezien marktpartijen hen kan helpen op een veel effectievere manier goede besluiten te nemen ten aanzien van de toekomst.

Juridische structuur

Bij de opstart van de GEM Schuytgraaf is gekozen voor een tweehoofdige directie, waarbij zowel de publieke als de private partijen één directeur mochten leveren. Deze constructie is in het verleden echter spaak gelopen. Op dit moment bestaat de directie uit één onafhankelijke directeur. De GEM is van mening dat je als directie bij type ontwikkelingen als Schuytgraaf moet kijken naar de volgende zaken:

- 1) bepalen welke belangen moeten worden gediend;
- 2) wat maakt deze situatie op deze locatie mogelijk, en;
- 3) voor wie doen we het eigenlijk

In de C.V./B.V.-constructie is geen Raad van Commissarissen ingesteld. De GEM geeft aan dat een constructie met een Raad van Commissarissen als minder gewenst wordt ervaren, zeker wanneer zowel de aandeelhouder als een lid in de Raad van Commissarissen uit dezelfde organisatie komen. Eén treedt dan op als belanghouder van zijn eigen aandeel en de ander principieel als belanghouder van de gehele GEM. Binnen de GEM zijn de winst- en risicoverdeling op dezelfde wijze gegaan als de aandeelhoudersverdeling.

Alle gronden zijn ingebracht in een groundbank welke wordt beheerd en geëxploiteerd door Gemeente Arnhem. De exploitatie van de GEM bestaat dus alleen uit de planvoorbereidingskosten en de kosten van het bouw- en woonrijp maken. Onduidelijk is waarom de gronden buiten de exploitatie van de GEM vallen.

Ontwikkelaars dienen zich aan m²-prijzen en de voorgeschreven kwaliteit te houden, maar mogen dan wel binnen het plan meer woningen realiseren ('verdichten') waardoor zij meer opbrengsten kunnen realiseren. Mede hierdoor durven de ontwikkelaars het ook aan duurdere woningen te realiseren, welke een groter afzetrisico met zich meebrengen. Daarnaast dient de GEM gewoon productie te draaien met een draaiboek dat zowel contractueel als kwalitatief voor 10 jaar is vastgelegd. Door deze langdurige en gedetailleerde contracten ontbreekt het de GEM aan flexibiliteit in haar opereren.

Samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen

Naar mening van de GEM zijn de verhoudingen goed. Zakelijke meningsverschillen worden uitgesproken, al dan niet met een advocaat, maar dit gaat niet ten kosten van de verhouding. Er is een arbitrageregeling, maar de stap daaraan vooraf is het laten adviseren door deskundigen. Omschreven is 'hoe' dat in zijn werk dient te gaan, niet 'wie' deze adviseurs zijn.

De GEM gebruikt het contract regelmatig, omdat het naar zijn mening een erg goed contract is. Hij geeft ook aan dat een contract er hoort te zijn, vanwege de aanwezige belangen en een GEM tegen dingen blijft aanlopen.

Overleg- en besluitvormingsstructuur

In de besluitvorming hebben zowel de private partijen als de publieke partijen allebei één stem. Daarnaast worden besluiten op aandeelhoudersniveau genomen met algemene stemmen. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders vindt vijf tot zes maal per jaar plaats en wordt voorgezeten door de GEM-directeur. Naar mening van de GEM is dit handig met betrekking tot het bepalen van de agenda en het behouden van de regie. De GEM geeft aan dat deze constructie goed werkt.

De klankbordgroep van de GEM heeft dezelfde frequentie als de aandeelhoudersvergadering. De GEM geeft aan dat bij 'goed doen' van de directie en akkoord van de klankbordgroep / financiële adviesgroep, de besluitvorming in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders niet echt een probleem meer vormt.

Formatie GEM

De formatie van de GEM bestaat uit een kleine kernbezetting van 11 fte. Ten eerste bestaat de GEM uit een afdeling met planvoorbereiding en een afdeling met planrealisatie. Verder is er een afdeling welke de financiën beheerst en bestaat uit planeconomie en controlling. Daarnaast is er een persoon (namens een extern bureau) verantwoordelijk voor de communicatie. Deze persoon heeft een budget van 10 jaar en is verantwoordelijk voor de communicatie en het informatiecentrum. Overigens zit het informatiecentrum en het GEM-kantoor in hetzelfde pand. Idealiter had de GEM graag gezien dat de afdelingen planvoorbereiding en planrealisatie niet gescheiden zijn, maar dat één persoon verantwoordelijk was voor het implementeren van het voortraject in de realisatiefase. Alle mensen worden ingehuurd van andere organisaties dan de moederpartijen, behalve de bouwcoördinator. Deze persoon is ingehuurd van de stadsingenieurs van gemeente Arnhem.

De GEM wordt door twee organen geadviseerd. Allereerst heeft de GEM een klankbordgroep, die de markt vertegenwoordigt en dus lijntjes heeft naar alle aandeelhouders. In de klankbordgroep komen alle door de GEM gemaakte plannen langs. Daarnaast heeft de GEM een financieel controle- en adviesorgaan. Hierin hebben planners en controllers van de via de aandeelhoudersvergadering aangesloten bedrijven zitting. Ter verduidelijking, hier zitten dus geen vertegenwoordigers van de woningcorporaties in.

Zoals eerder vermeld heeft de GEM Schuytgraaf een contract gesloten met de stadsingenieurs van de gemeente Arnhem ten aanzien van de engineering (planvoorbereiding en voorbereiden bouw- en woonrijp maken). Deze overeenkomst is een lump sum contract voor de gehele looptijd van het project. De stadsingenieurs krijgen zogenoemde O-opdrachten welke dan van het budget afgaan. De opdrachten bestaan uit het voeren van de directie bij bouwopdrachten. De aannemer voor deze opdrachten wordt geselecteerd op basis van bestekken, waarna de GEM een opdracht geeft. Vervolgens voeren de stadsingenieurs de directie onder de GEM.

Aanbesteding

De GEM is van mening dat zij afdoende reden heeft om ten aanzien van de aanbesteding geen andere procedure te kiezen dan in de samenwerkingsovereenkomst is afgesproken. Om te kijken of zij marktconform te werk gaat bij het selecteren van aannemers, ontvangt de GEM van de stadsingenieurs een begroting die zij bij het bestek vinden horen. Vervolgens wordt er GEM-intern een budget voor de opdracht afgegeven. Tot slot komt de inschrijving van de aannemer binnen. Mochten er tussen deze drie prijzen nu grote verschillen zijn, wordt er extern bindend advies ingewonnen.

6.3.5 Suggesties

Met betrekking tot het aantal betrokken private partijen is de GEM van mening dat gepoogd moet worden maximaal 1-2 realisatoren in het veld te krijgen met een beperkt aantal architecten. Een diffuus veld van private partijen met bijkomend aantal architecten maakt het extra moeilijk om de te ontwikkelen locatie tot één geheel te maken. Een ander nadeel van een groter aantal ontwikkelaars is dat innovatieve concepten veel moeilijker voeten aan de grond krijgen.

6.4 Vathorst – Amersfoort

6.4.1 Context⁷

Amersfoort is een door het Rijk aangewezen Vindex-locatie, waarbij de keuze viel op Vathorst. De keuze van deze locatie is na lange discussies, met name in de gemeenteraad van Amersfoort, tot stand gekomen. In 1996 is eindelijk het besluit genomen om het plan door te laten gaan.

Project	Vathorst – Amersfoort
Investeringsomvang	€ 630 mln
Woningen	10.700 woningen
Werken	100.000 m ² kantoorruimte en 33 ha bedrijventerrein
Winkelruimte	21.500 m ²
Voorzieningen	O.a. NS-station, 26 ha aan scholen, zorg en sport.
Oppervlakte gebied	550 ha
Periode	2001 – 2014

Tabel 6.3: Projectkarakteristieken OBV Vathorst

Naar aanleiding van de ervaring met de locaties ‘Kattenbroek’, ‘Centraal stadsgebied’ en ‘Nieuwland’ is er in de jaren ’80 en ’90 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.

⁷ Ontwikkelingsbedrijf Vathorst Beheer bv (2004), *Vathorst: een nieuw stadsdeel van Amersfoort in het hart van Nederland*.

Ontwikkelingsbedrijf Vathorst Beheer bv (2005), *Jaaroverzicht 2004: de vele gezichten krijgen vorm*.

Ontwikkelingsbedrijf Vathorst Beheer bv (2005), *Werken en bouwen aan een wereld van verschil*. www.vathorst.nl (geraadpleegd op 21-03-2006)

Deze discussie over de taken en bevoegdheden van de gemeente Amersfoort en een veranderende opvatting over de werkwijze van de gemeente in zijn algemeenheid heeft geresulteerd in een forse afname van het aantal formatieplaatsen bij de gemeente, waardoor deze nu het kleinste gemeentelijk apparaat van alle grote steden in Nederland heeft. De hoofdtaak van de gemeente nu is het beleid formuleren en regie voeren, maar de uitvoering wordt uitbesteed aan private en geprivatiseerde bedrijven.

De gemeente Amersfoort was zelf nog bezig met het ontwikkelingsproces van de locatie 'Nieuwland' en had (nog) geen beleidsmatig noemer om gronden aan te kopen in Vathorst. Toen via het streekplan bekend werd dat er op de locatie Vathorst gebouwd ging worden en private partijen gronden gingen verwerven, is de gemeente snel met hen in gesprek gegaan om te komen tot afstemming in de grondverwerving. Vervolgens kon overgegaan worden tot het opstellen van een Samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente en de private partijen. In eerste instantie werd de raamovereenkomst verworpen door de gemeenteraad vanwege de te grote financiële risico's. Nadat met de private partijen de grondexploitatie nagenoeg rond was gemaakt, kreeg een nieuwe samenwerkingsovereenkomst gestalte. Deze diende als basis voor het opgerichte Ontwikkelingsbedrijf Vathorst C.V. Vanaf hier zal gesproken worden over de 'locatieontwikkelaar of OBV' in plaats van de 'GEM', aangezien men in Vathorst deze term hanteert.

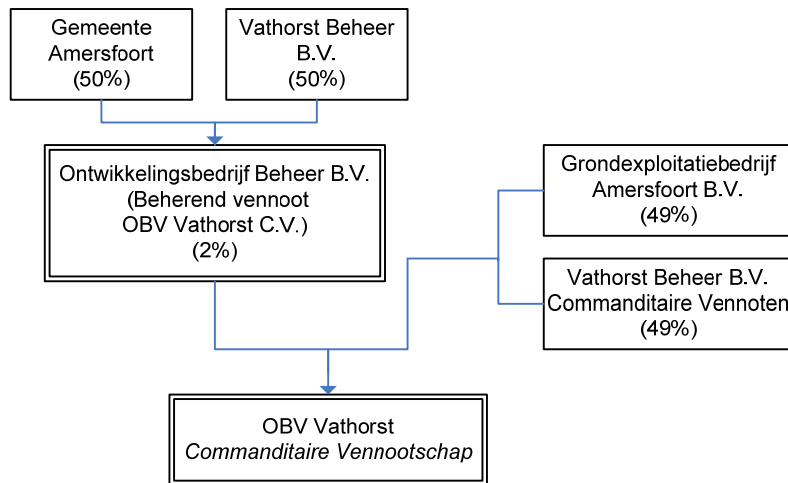
In 2000 schorste de Raad van State de besluitvorming over het Bestemmingsplan Vathorst als gevolg van een bezwaar dat de afwikkeling van het autoverkeer niet voldoende geregeld zou zijn. Hierdoor is de start van de eerste woningbouw ruim een jaar vertraagd. Binnen drie maanden was er weliswaar een convenant tussen alle betrokken overheden, maar het duurde vervolgens nog ruim een half jaar tot de Raad van State de schorsing ophief. In het kader van de vaststelling van ditzelfde bestemmingsplan was al eerder ruim 40 ha. plangebied tot groene overgangszone bestempeld tussen het bestaande dorp Hooglanderveen en de bebouwing van Vathorst. Beide gebeurtenissen hebben grote financiële gevolgen gehad voor de gemeenschappelijke grondexploitatie. De locatieontwikkelaar is hier echter steeds uitgekomen en functioneert goed.

6.4.2 OBV Vathorst

Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (OBV) heeft als achterliggende partijen de gemeente Amersfoort en 5 private partijen, welke gegroepeerd zijn in een consortium. Dit consortium is Vathorst Beheer en bestaat uit:

- Bouwfonds MAB Ontwikkeling B.V.
- Heijmans Vastgoed B.V.
- De Alliantie
- Dura Vermeer Bouw Hengelo B.V.
- AM Wonen B.V.

In onderstaand figuur is het organogram van ontwikkelingsbedrijf Vathorst weergegeven. De organisatie is vorm gegeven middels een C.V./B.V.-constructie. Zowel gemeente Amersfoort als het privaat consortium zijn voor 50% aandeelhouder in de OBV Beheer B.V., welke als behorend venoot optreedt van Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (OBV). De directie van de GEM is onderdeel van de OBV Beheer B.V.



Figuur 6.3: Organogram OBV Vathorst

De werkzaamheden van de OBV bestaan in hoofdlijnen uit: grondverwerving, stedenbouwkundige planuitwerking, engineering, bouw- en woonrijp maken en gronduitgifte. De ontwikkeling van de woningen vindt plaats door projectontwikkelaars, onder regie van de OBV. Verkoop/verhuur van de woningen vindt plaats door de projectontwikkelaars dan wel door makelaars. Sociale huur- en koopwoningen worden aangeboden via de gemeente Amersfoort.

6.4.3 Situationele Factoren

Wederzijdse afhankelijkheid

Gemeente Amersfoort heeft vanaf het eerste begin waar enigszins mogelijk actief op de achtergrond geregisseerd bij de grondverwerving door private partijen in het gebied van Vathorst. Zodra de Gemeenteraad de benodigde besluiten had genomen en een Intentieovereenkomst kon worden gesloten met het consortium van door de Gemeente geselecteerde private partijen is grondverwerving een gemeenschappelijke activiteit waarbij ook het instrument van de Wet Voorkeursrecht wordt ingezet. Door deze samenwerking is grondverwerving in Vathorst geen struikelblok geweest bij de locatieontwikkeling en kan gesproken van een gemiddelde mate van wederzijdse afhankelijkheid. Alle gronden zijn minnelijk verworven en met kopers van buiten het consortium zijn ordelijke bouwclaimafspraken gemaakt. Alle verwervingskosten zijn in de grondexploitatie ingebracht.

Het tijdig en professioneel handelen vanuit de Gemeente, ingegeven door langjarige ervaring met stadsuitleg enerzijds en het adequaat en coöperatief optreden van de private partijen vanuit een lange termijn focus anderzijds heeft de basis gelegd voor een duurzame samenwerking met aantoonbare synergie in termen van risicobeheersing, ruimtelijke kwaliteit, slagkracht en bedrijfsmatig handelen.

Inhoudelijke complexiteit

Gebiedsontwikkelingsopgave Vathorst is te typeren als een opgave met een hoge mate van inhoudelijke complexiteit. In Vathorst dienen ruim 10.000 woningen gerealiseerd te worden. Daarnaast bestaat de opgave uit 100.000 m² kantoorruimte, 33 ha bedrijventerrein, 21.500 m² winkelcentrum, een NS-station en 26 ha aan scholen, zorg en sport. De oppervlakte van Vathorst is 550 ha en de totale investeringsomvang bedraagt € 630 miljoen, waardoor Vathorst qua omvang tot de grootste Vinex-locaties behoort.

Organisatorische complexiteit

In eerste instantie kan Vathorst als organisatorisch complex worden gezien, door het grote aantal betrokken actoren. Vijf private partijen en Gemeente Amersfoort participeren namelijk in Locatieontwikkelaar OBV. Om de organisatorische complexiteit te reduceren, is er voor gekozen de private partijen onder te brengen in een consortium. Daarnaast zijn de beide directieleden voorgedragen door respectievelijk de publieke en de private partijen. Beide directieleden zijn geselecteerd op hun samenwerkingspotentie en hun open mind t.o.v. zowel publieke als private belangen. Als statutaire directeuren staat echter bij beide het belang van het bedrijf voorop. Dat levert een goede afbakening op ten opzichte van de belangen van de beide aandeelhouders en reduceert daarmee de organisatorische complexiteit.

Institutionele onzekerheid

Gemeente Amersfoort is van begin af aan helder geweest over haar eisen en wensen omtrent de ontwikkeling van Vathorst en haar rol daarin. Ook heeft zij haar gemeentelijk apparaat op haar regisserende rol aangepast. Hierdoor is bij zowel de locatieontwikkelaar als de private partijen weinig institutionele onzekerheid aanwezig omtrent het gedrag van de gemeente. Ook door de private partijen ontstaat weinig institutionele onzekerheid. Enerzijds zijn het (deels ook beursgenoteerde) ondernemingen in een concurrerende markt hetgeen hun werkwijze beïnvloed anderzijds wordt in consortiumverband samengewerkt als aandeelhouder en is hun handelen hierin gericht op duurzame samenwerking m.b.t. de alliantie Vathorst.

6.4.4 Inrichtingsvariabelen

Actoren

Gemeente Amersfoort heeft reeds ervaring opgedaan met het werken in PPS-constructies, waardoor de samenwerking in deze opgave een bewuste keuze is. De gemeente heeft bewust een regievoerend, klein ambtelijk apparaat waarmee vooral een opdrachtgeversrol wordt vervuld. Zowel de locatieontwikkelaar als Gemeente Amersfoort geeft aan dat de gemeente een duidelijk onderscheid aanbrengt tussen het 'gemeentelijk belang' en het 'bedrijfsbelang van OBV'. De gemeente geeft ook aan dat zij coöperatief en servicegericht te werk gaat richting OBV.

De aandeelhoudersrol, welke de rendementseis controleert, wordt namens Gemeente Amersfoort vervuld door de Wethouder Financiën. Daarnaast heeft de Gemeente een publieke taak als vergunningverlener. Voor deze bestuurlijke processen zijn tijdslimieten afgesproken tussen OBV en de gemeente, zodat OBV altijd weet wanneer de gemeente reageert op een gevraagde toetsing. Andersom geeft de gemeente aan ook niet sneller te gaan dan de afgesproken tijdslimiet.

Ook zal de gemeente de openbare ruimte in Vathorst afnemen. Daaromtrent zijn vooraf programma's van eisen afgesproken alsook beheerkosten-normen en overdrachtsprotocollen. Tijdens de daadwerkelijk ontwikkeling toetst de Gemeente de plannen van OBV daarop. Er is een coördinerend- en sinds april 2006 een projectwethouder Vathorst die bestuurlijk stuurt op de nakoming van de contractuele verplichtingen van OBV jegens de Gemeente. Een ambtelijk coördinator is de linking pin tussen OBV en de Gemeente zowel in operationele vragstukken als in bestuurlijke zaken. Er wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen het zakelijk belang in OBV (aandeelhoudersrol - Wethouder Financiën) en de inhoudelijke relatie tot OBV (Wethouder Vathorst). Er zijn vooralsnog geen grote conflicten geweest, de wethouders komen elkaar ook tegen in het college waar altijd consensus uitgekomen is.

OBV geeft aan dat de ambtelijk coördinator Vathorst iemand is met gezag en continuïteit binnen de gemeente, hetgeen prettig werkt met betrekking tot de besluitvorming. Tot slot is gemeente Amersfoort ook vennoot in de C.V. via een Gemeentelijke vennootschap waarvan de directie wordt gevoerd door een ambtenaar.

Gemeente Amersfoort wordt ook ingehuurd voor een aantal diensten. Een voorbeeld daarvan is het maken van bestemmingsplannen waarin de gemeente concurreert met marktpartijen. Bijkomend voordeel is dat de gemeente ook publiek verantwoordelijk is, waardoor het proces van bestuurlijke goedkeuring op deze manier was verzekerd. Deze werkzaamheden zijn niet in het contract opgenomen, wat door gemeente ook als niet nodig wordt bestempeld.

Voordat de gemeenteraad van gemeente Amersfoort akkoord was met het plan is reeds contact gezocht met enkele private partijen. Met een aantal van deze partijen wordt al langer zaken gedaan en deze bedrijven vinden het ook prettig om met gemeente Amersfoort samen te werken. De private partijen zijn gegroepeerd in 'Vathorst CV met Vathorst Beheer B.V als beherend vennoot', waarvan de grootste aandeelhouder voorzitter van de directie van deze entiteit is. Verder geeft de gemeente aan dat alle private partijen de aandeelhoudersrol op dezelfde manier oppakken, maar dat de verschillen in cultuur en de wijze van werken tussen de partijen wel groot zijn.

Gemeente Amersfoort had meerdere redenen om met de private partijen te samenwerken. Naast de eerdergenoemde verdeelde grondposities en de positieve ervaringen met PPS, was de gewenste risicodeling reden tot het opzetten van een PPS-constructie.

Juridische structuur

GEM Vathorst is opgebouwd rondom een C.V./B.V.-constructie, waarin de gemeente een aandeel van 50% heeft. Deze bewuste keuze is om als gemeente de mogelijkheid te hebben haar eigen zaken goed te kunnen regelen. Daarnaast bestaat de directie van de B.V. uit twee personen. Zowel de gemeente als de marktpartijen gezamenlijk hebben de mogelijkheid één directeur te benoemen met als reden dat in alle omstandigheden de belangen der partijen gezekerd zijn.

De directeuren van Vathorst zitten allebei sinds de start (ongeveer 8 jaar op moment van schrijven) in de directie en worden door zowel de GEM als Gemeente Amersfoort als complementair aan elkaar omschreven. Wel geeft de GEM aan dat idealiter vanwege de helderheid gekozen dient te worden voor één directeur welke gevoel heeft voor beide partijen. Gemeente Amersfoort geeft als voordeel van een tweehoofdige directie dat beide directieleden hun 'voelhorens' een kant op kunnen steken, hetgeen ten goede komt aan het besluitvormingsproces en de voortgang van het project. Overigens geeft OBV ook aan dat de locatieontwikkelaar als bedrijfsmatige organisatie gestuurd moet worden en vooral niet vanuit de belangen van de achterliggende partijen.

De aandeelhoudersvergadering vindt maar één maal per jaar plaats, aangezien de betrokken partijen elkaar regelmatig spreken middels stuurgroepen (zie 'overleg- en besluitvormingsstructuur'). Namens de gemeente heeft de Wethouder Financiën zitting in de AvA en namens de private partijen de directeur van het consortium 'Vathorst Beheer B.V.' De AvA wordt technisch voorgezeten door de burgemeester van Amersfoort die op deze wijze ook betrokken is bij Vathorst. Er is bewust de keuze gemaakt om geen Raad van Commissarissen op te zetten binnen de organisatie.

Besluiten worden in unanimititeit genomen na een voorbereiding bij beide aandeelhouders afzonderlijk. In de Stuurgroep wordt waar nodig overleg gepleegd. Daartoe in aanmerking komende besluiten worden nagenoeg altijd schriftelijk afgewikkeld.

Het contract tussen de moederpartijen en OBV wordt door de directie van OBV omschreven als weloverwogen en met een voldoende grote speelruimte om ook daadwerkelijk bedrijfsmatig te kunnen handelen: “het werkproces is in zichzelf en vanwege de regelgeving al complex en qua doorlooptijd langdurig genoeg, als iedereen zich er mee gaat bemoeien dan is van bedrijfsmatig handelen gericht op lage voortbrengingskosten en beheersing van risico geen sprake meer” Onderdeel van het contract is ook een officiële arbitrage-regeling, maar deze is nog nooit gebruikt.

Het contract bevat een duidelijke omschrijving van de kwaliteitsambities, waardoor er niet veel spanning is tussen de ‘grondafnemer’ gemeente en de GEM. De gemeente geeft aan dat de beschrijving van de plankwaliteit vrij gedetailleerd is en soms te ver gaat dan wel bijstelling vereist, maar dat het wel helderheid en duidelijkheid geeft. Tot dusver is het contract ook nog niet bijgesteld, maar de gemeente vermeldt dat er ook erkend is dat de opgave een ontwikkeling van meerdere jaren is. Met betrekking tot bijvoorbeeld het bouwbesluit is de norm geformuleerd als ‘één stap verder dan geldende norm’. Hiermee geeft gemeente Amersfoort ook aan over kwaliteitsambities te beschikken.

Samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen

De GEM geeft aan dat zowel de verhoudingen als de financiële situatie goed zijn, waardoor eventuele aanvaringen tot dusver zijn vermeden. Belangrijk hierbij is dat de GEM transparant is richting haar aandeelhouders over de grondexploitatie. Door zowel de GEM als de gemeente worden de stuurgroepen als erg belangrijk onderdeel van het succes van het project gezien. Ook wordt door beide partijen beaamd dat het erom gaat of elkaar begrijpt en respecteert. De GEM is ook van mening dat een onafhankelijke deskundige voor het bemiddelen van geschillen of het voorzitten van vergadering niet nodig is. Een GEM dient haar problematiek zelf te kunnen managen, aangezien er anders niet gesproken kan worden van een goede samenwerking.

Naar mening van de Gemeente Amersfoort heeft OBV een goed gevoel voor de werking van de bestuurlijke processen bij de gemeente. Het voordeel van een externe locatieontwikkelaar is daarbij dat zij door haar bedrijfsdoelstellingen druk vormt ten opzichte van de ‘langzame’ gemeente. De gemeente geeft zelf aan wanneer het wenselijk is de touwtjes richting GEM te laten vieren dan wel strakker te trekken.

Overleg- en besluitvormingsstructuur

OBV heeft haar overlegstructuur vormgegeven middels informele stuurgroepen in plaats van het regelmatig houden van een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). De stuurgroepen zijn niet besluitvormend, maar de smalle stuurgroep is een soort klankbord voor de directie en de brede stuurgroep is om de aandeelhouders bij het project betrokken te houden. Eenmaal per maand komt de smalle stuurgroep bijeen, waarin de directie en vertegenwoordigers van beide aandeelhouders zitting hebben. De brede stuurgroep vindt ook eenmaal per maand plaats en deze bestaat uit de smalle stuurgroep aangevuld met bestuurders namens de gemeente en alle directieleden van het private consortium van de private partijen. De stuurgroep wordt voorgezeten door de wethouder Vathorst. Gemeente Amersfoort geeft aan dat een voordeel van de stuurgroep ten opzichte van de AvA is dat de in de stuurgroep zittende personen meer handelen vanuit het kwaliteitsbelang van OBV en niet uitsluitend vanuit het aandeelhoudersbelang.

Bij het coördinerend ambtelijk overleg bij de gemeente zit de directeur, die is voorgedragen door de private partijen ook bij. Omgekeerd neemt de directeur aangewezen door de Gemeente ook deel aan het vooroverleg met de private aandeelhouder (het consortium).

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders vindt eenmaal per jaar plaats en wordt voorgezeten door de burgemeester van Amersfoort. De vennotenvergadering wordt in de praktijk nooit gebruikt.

Formatie GEM

Gemeente Amersfoort is van mening dat OBV een bedrijf op zich is met haar eigen verantwoordelijkheden waar de gemeente zich buiten dient te houden. De organisatie is opgebouwd met externe mensen, waardoor het bedrijf op de te realiseren opgave kon worden afgestemd. De medewerkers van OBV hebben financiële targets meegekregen, zoals het aantal op te leveren bouwrijpe kavels in enige periode in hun projecten en de daarvoor te ontvangen prijs. Er heerst een cultuur van belonen op prestatie.

Er zijn vier procesmanagers (gezamenlijk drie fte), welke hun eigen budgetten hebben. Alle procesmanagers hebben een projectsecretaris als assistent. Daarnaast heeft OBV een financieel manager, welke een aantal parttimers heeft voor de boekhouding, en een controller-assistent. Ook is er een communicatie-verantwoordelijke, die voor 2,5 dagen per week in dienst is van de GEM en voor de rest van de tijd in dienst van de gemeente. Tot slot zijn er twee mensen voor het secretariaat en wordt het informatiecentrum bemand. In totaal zijn er ongeveer 12 mensen in dienst van de GEM. Er is gekozen om de werknemers in dienst van de GEM te nemen, aangezien dat goedkoper is dan personeel inhuren van adviesbureau's. Er is bij de GEM weinig verloop van personeel, waardoor sprake is van veel opgebouwd expertise. De GEM geeft ook aan dat het draait om de mensen, de kwaliteit van de mensen en het rol-inlevingsvermogen van mensen.

Qua communicatie kunnen bewoners altijd terecht bij de gemeente welke vraagstukken eventueel doorspeelt naar de GEM. Hierdoor hoeven bewoners niet na te denken over de instantie waar zij terecht kunnen. De gemeente en de GEM hebben, naast dat zij de communicatie-verantwoordelijke gezamenlijk in dienst hebben, ook een gezamenlijk communicatieplan opgesteld.

Onderdeel van de organisatie van de GEM is het eigen kwaliteitsteam dat eenmaal per maand bijeen komt. Hierin zitten vier mensen namens verschillende gebieden, te weten stedenbouw, wonen, milieu en beheer. Ze hebben alle vier ook de beschikking over een referent op het betreffende vakgebied binnen de gemeente. Gemeente Amersfoort geeft aan dat er bewust voor gekozen is geen mensen van de gemeente in het kwaliteitsteam te zetten, aangezien het kwaliteitsteam onderdeel van het bedrijf is. De mensen welke zitting hebben in het kwaliteitsteam dienen voorgedragen en door alle moederpartijen goedgekeurd te worden. Wanneer naast het kwaliteitsteam de supervisor (stedenbouwkundige) positief is over de kwaliteit van de opgaven, bemoeit de Welstandscommissie zich niet meer met het betreffende project.

De engineering wordt door OBV op basis van een raamovereenkomst uitbesteed aan een samenwerkingsverband tussen Grontmij en DHV. Dit samenwerkingsverband is opgericht op verzoek van de GEM en het contract is voor de looptijd van de gebiedsontwikkelingsopgave.

Aanbesteding

Over de wijze van aanbesteding is geen informatie beschikbaar.

6.4.5 Suggesties

Gemeente Amersfoort geeft aan dat in de toekomst iets andere contractvormen meer voor de hand liggen. Vanwege flexibiliteit is het handiger om een raamcontract met daarin deelcontracten op te stellen. Daardoor is het ook mogelijk om te schakelen tussen de partijen waarmee samengewerkt wordt. Ook is de gemeente van mening dat de grondexploitatie en de bouwexploitatie, met bijbehorende risico's, in het vervolg beter gecombineerd kunnen worden. De winsten worden behaald in de bouwexploitatie en deze lopen nu bij de gemeente weg. Ook de GEM kan zich vinden in deze constructie, maar geeft daarbij aan dat het belangrijk is dat de gemeentelijke overheid blijft participeren in de samenwerkingsconstructie.

6.5 Waalsprong – Nijmegen

6.5.1 Context⁸

De gebiedsontwikkelingsopgave Waalsprong vloeit voort uit de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex), waarin Nijmegen en Arnhem gezamenlijk door het Rijk als één van de knooppunten zijn aangewezen. Naast Waalsprong heeft dit ook geresulteerd in de gebiedsontwikkelingsopgaven Schuytgraaf in Arnhem en Westeraam in Elst. Tussen de directies van deze GEM's vindt regelmatig overleg plaatsom te voorkomen dat de GEM's elkaar gaan beconcurreren. Deze ontwikkelingen en ontwikkelingen dichters langs de randen van de Waalsprong zijn van invloed op de wijze waarop Waalsprong wordt ontwikkeld.

Project	Waalsprong – Nijmegen
Investeringsomvang	€ 500 mln
Woningen	12.000 woningen
Werken	100.000 m ² kantoorgebied en 40 ha bedrijfsterrein
Winkelruimte	20.000 m ²
Voorzieningen	O.a. NS-station, basisscholen, kinderopvang, sportzaal en sportvelden, medische centra
Oppervlakte gebied	
Periode	1997 – 2018

Tabel 6.4: Projectkarakteristieken GEM Waalsprong

De vertaling van de gebiedsontwikkelingsopgave Waalsprong in een ruimtelijk beeld is neergelegd in het structuurplan 'Het land over de Waal', welke in 1996 door de gemeenteraad is vastgesteld. Voordat de gemeente zich kon gaan richten op de GEM, dienden allereerst 3 andere gemeentes overtuigd te worden aangezien Waalsprong ook op hun grondgebied lag.

Toen duidelijk werd dat Waalsprong gebouwd ging worden, is gemeente Nijmegen al gestart met de eerste discussies met projectontwikkelaars om op tafel te krijgen wat zij belangrijk zouden vinden in een structuurplan en een eventuele samenwerking. Vervolgens is in 1997 de Grond Exploitatie Maatschappij Waalsprong (GEM Waalsprong) opgericht.

⁸ Gemeente Nijmegen (2003), *Voorkeursmodel Waalsprong*

Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Nijmegen, GEM Waalsprong Beheer bv (2004), *De weg naar bestemmingsplannen: Waalsprong*.

GEM Waalsprong Beheer bv (2005), *De Waalsprong maakt Nijmegen helemaal compleet*.

www.waalsprong.nl (geraadpleegd op 15-03-2006)

Binnen deze context kiest de gemeente Nijmegen voor een actief grondbeleid, hetgeen zij duidelijk maakt in haar kadernota⁹. Door het gewenste hoge kwaliteitsniveau acht de gemeente een actieve rol van de overheid onontbeerlijk. De gemeente had ook alle grond in bezit dan wel aangekocht, waardoor de samenwerking met de private partners een bewuste keuze is. Waalsprong is de enige dan wel één van de weinige opgaven waarbij de private partijen geen grond in bezit hadden.

Het bouwproces is in 1998 gestart, maar werd verstoord door de problematiek rondom de verruiming van de Waal. In mei 2001 is de bouw zelfs 2 jaar lang geheel stilgelegd door een uitspraak van de Raad van State, waardoor een MER-ontheffing niet werd ontvangen. Doordat in het structuurplan te weinig concrete beleidsbeslissingen waren, werd het structuurplan niet de eerste bouwtitel en kon dus geen MER-ontheffing worden gegeven. Hierdoor liep het project vast en ontstond een miljoenen tekort in de grondexploitatie. Een nieuw MER-rapport diende vervolgens te worden opgesteld.

De plannen en het ruimtelijk beeld werden bijgesteld en neergelegd in een Voorkeursmodel dat in juli 2003 door de gemeenteraad is vastgesteld. Het Voorkeursmodel is een strategisch ruimtelijk plan waarin de toekomstige ontwikkeling op hoofdlijnen is neergelegd en de programmatische invulling is beschreven. Vanwege de flexibiliteit kiest de GEM Waalsprong voor globale bestemmingsplannen.

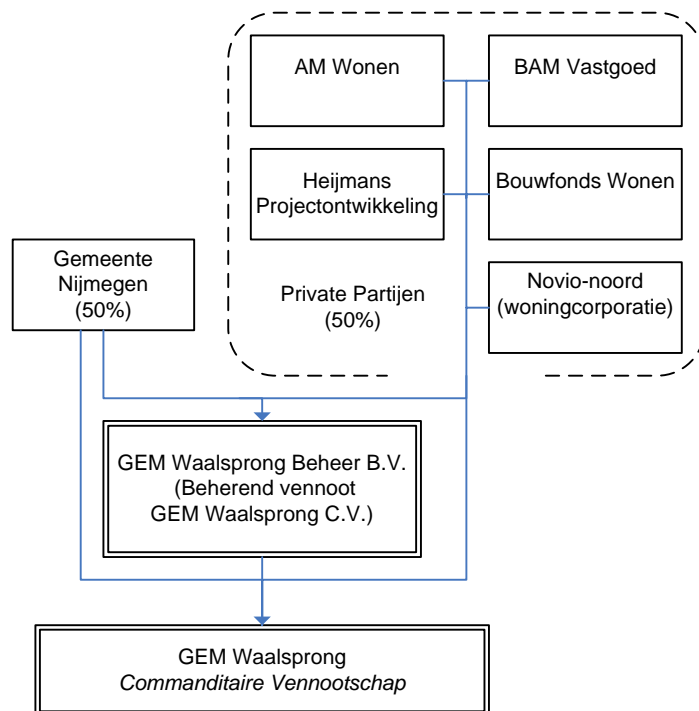
6.5.2 GEM Waalsprong

De gemeente Nijmegen heeft de samenwerking gezocht met vijf projectontwikkelaars en twee woningcorporaties. Deze samenwerking is de basis van de GEM Waalsprong Beheer B.V., welke de beherend vennoot is in de GEM Waalsprong C.V. De woningcorporaties zijn samengegaan in Novio-noord en de ontwikkelaars zijn samen gegaan in Ontwikkelingscombinatie Waalsprong (OCW). Inmiddels maken nog vier ontwikkelaars en Novio-noord samen met gemeente Nijmegen onderdeel uit van de GEM Waalsprong:

- AM Wonen
- BAM Vastgoed
- Heijmans Projectontwikkeling
- Bouwfonds Wonen
- Novio-noord

In de constructie is gemeente Nijmegen voor 50% aandeelhouder en hebben de private partijen gezamenlijk een aandeel van 50%. Hiervan is 40% in handen van OCW (ontwikkelaars) en 10% in handen van Novio-noord (woningcorporaties). In onderstaand organogram is weergegeven hoe de C.V./B.V.-constructie is vormgegeven.

⁹ Gemeente Nijmegen (2005), *Kadernota Grondbeleid*, “ontwikkeling op goede gronden”, Gemeente Nijmegen, Directie Wijk en Stad, Ontwikkelingsbedrijf.



Figuur 6.4: Organogram GEM Waalsprong

6.5.3 Situationele Factoren

Wederzijdse afhankelijkheid

Gemeente Nijmegen had voor de opstart van het project alle grond reeds in haar bezit, waardoor zij in die zin niet afhankelijk was van private partijen. Private partijen waren daarentegen wel afhankelijk van de gemeente, aangezien zij geen gronden in bezit hadden op grond waarvan een samenwerkingsverband een logisch gevolg zou zijn. Het enige aspect waarop de gemeente afhankelijk van de private partijen was, maar ook dit betreft een bewuste keuze van de gemeente, is het delen van de risico's. Gezien de omvang van de opgave achtte Gemeente Nijmegen het wenselijk dan wel noodzakelijk de risico's te delen met meerdere private partijen.

Inhoudelijke complexiteit

Gebiedsontwikkelingsopgave Waalsprong is een omvangrijke opgave en voorzien van een hoge mate van inhoudelijke complexiteit. Naast het realiseren van woningen bestaat de opgave uit de ontwikkeling van een bedrijventerrein, kantoorruimte, winkelcentra, een NS-station, basisscholen, kinderopvang, sportzaal, sportvelden en medische centra. Naast het hoge aantal te realiseren functies, zijn deze functies ook niet van geringe omvang. Er dienen 12.000 woningen, een kantoorgebied van 100.000 m², een bedrijfsterrein van 40 ha en een winkelcentrum van 20.000 m² gerealiseerd te worden binnen een investeringsomvang van € 500 miljoen. Door het hoge aantal functies en de grote omvang van deze functies is de gebiedsontwikkelingsopgave Waalsprong te typeren als een opgave met een hoge mate van inhoudelijke complexiteit.

Organisatorische complexiteit

De start van de opgave ging gepaard met de nodige organisatorische complexiteit, doordat Waalsprong verspreid lag over de grondgebieden van 3 gemeentes. Het meekrijgen dan wel overtuigen van deze gemeentes teneinde Waalsprong te realiseren had de nodige voeten in de aarde.

Daarnaast heeft Gemeente Nijmegen zelf de keuze gemaakt om vanwege risicodeling en aanwezige kennis bij marktpartijen de samenwerking aan te gaan met vijf private partijen. Door de betrokkenheid van vijf partijen en de gemeente zijn de overleg- en besluitvormingsprocessen als complexer te bestempelen en is het mogelijk dat de GEM hierdoor minder slagvaardig kan opereren. Hierdoor kan gesproken worden van een hoge mate van organisatorische complexiteit.

Institutionele onzekerheid

Bij de private partijen heerste een zekere mate van institutionele onzekerheid omtrent het gedrag van de andere private partijen. Dit blijkt uit het feit dat de marktpartijen er op hebben aangestuurd om naast de aandeelhoudersvergadering een Raad van Commissarissen in het leven te roepen als een soort platform waar iedereen vertegenwoordigd was en men zo zicht had op de activiteiten van de overige partijen. Daarnaast ontstaat institutionele onzekerheid vooral omdat deelnemers in het traject niet echt accepteren dat zij een onderneming (de GEM Waalsprong) hebben opgericht en hinken alle partijen (ook de gemeente) op twee gedachten. Enerzijds lekker commercieel en zakelijk plannen maken en uitvoeren en anderzijds zoveel mogelijk eigen belangen nastreven en de andere partij committeren. Dit leidt tot complexiteit en onduidelijkheid.

Een derde aspect van de aanwezige institutionele onzekerheid komt voort uit deze constructie met een Raad van Commissarissen. In deze raad zit de Wethouder Ruimtelijke Ordening welke zogenaamd zonder last en ruggespraak zich uitspreekt over ontwikkelingen bij de GEM. Doordat op twee plekken wethouders van de gemeente vertegenwoordigd zijn, is er sprake van institutionele onzekerheid over en weer.

6.5.4 Inrichtingsvariabelen

Actoren

De GEM geeft aan dat gemeente Nijmegen echt in een publieke rol zit als bijvoorbeeld het goedkeuren van bouwplannen en plannen van de openbare ruimte. Voor het behandelen van de bestemmingsplannen betaalt de GEM aan de gemeente. De beeldkwaliteitplannen fungeren als toetsingsinstrumenten voor de gemeente, waarin zij geadviseerd wordt door de Commissie Beeldkwaliteit. Daarnaast is er een wijkmanager Waalsprong (accountmanager), welke gesubsidieerd wordt door de GEM. De publieke taken van de gemeente zitten in één persoon, die de coördinator grondgebied bij de gemeente is. Overigens erkent de gemeente dat zij soms traag handelt. De GEM is van mening dat een gemeente bereid moet zijn zich in te zetten om te kijken hoe ver gegaan kan worden bij het realiseren van de opgave. Een gemeente hoort in ogen van de GEM dus niet achterover geleund te gaan zitten toetsen.

De gemeente had vrijwel al de grond in haar bezit. Vanwege de gewenste risicodeling heeft de gemeente toch de samenwerking met vijf private partijen opgezicht. Gemeente Nijmegen geeft aan dat de kennis van marktpartijen het minste is dat je moet implementeren. De GEM geeft aan dat gekozen is voor vijf ontwikkelaars vanwege ervaring met verschillende soorten ontwikkelaars en vanwege de gewenste differentiatie. De GEM geeft aan dat het enige dat ontwikkelaars gemeen hebben is het willen krijgen van een zo goed mogelijke positie in het afnemen van grond. Daarnaast merkt zij dat de aandeelhouders vanwege plaatsgevonden fusies de oorspronkelijke samenwerking proberen op te frissen. De GEM probeert dit te vermijden, want dergelijke discussies kosten weer een aantal jaren. De GEM meent dat aandeelhouders dergelijke problemen zelf maar dienen op te lossen.

Juridische structuur

Bij de start van de GEM is er voor een onafhankelijk directeur gekozen. Destijds gaf de gemeente aan dat de onafhankelijkheid van de GEM ten opzichte van de gemeente begint bij een onafhankelijke directie: “een directie moet tot taak hebben de onderneming te leiden en niet de belangen van andere ondernemingen te ondersteunen”. Vanwege de hoeveelheid werk is er nu een tweehoofdige directie, welke wel allebei ‘onafhankelijk’ zijn. De algemeen directeur is 5 dgn/week in dienst en daarnaast er voor 2 dgn/week een financieel directeur in dienst. Gemeente Nijmegen geeft aan dat er twee directeuren nodig zijn om een GEM te besturen en dat zij als 50%-aandeelhouder tenminste één van de directeuren wil leveren. Hiermee wordt iemand namens de gemeente bedoeld, welke niet in dienst is van de gemeente.

Naast de statutaire directie bestaat de juridische structuur van GEM Waalsprong uit een Raad van Commissarissen en een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA). De statutaire directie is als enige bevoegd bindende handelingen namens de C.V. uit te voeren. De Raad van Commissarissen toetst het handelen van de directie en geeft (gevraagd en ongevraagd) advies. De aandeelhoudersvergadering stelt het beleid van de onderneming, de grondexploitatie en de begroting en rekening van de B.V. vast.

De Raad van Commissarissen bestaat uit vertegenwoordigers van alle deelnemers. De gemeente heeft één commissaris, de ontwikkelaars hebben gezamenlijk één commissaris en de woningcorporaties hebben één commissaris. Deze Raad van Commissarissen opereert in de praktijk meer als een soort stuurgroep en legt daarbij verantwoording af aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De AvA wordt voorgezeten door de dezelfde onafhankelijk voorzitter als die van de Raad van Commissarissen.

Gemeente Nijmegen is van mening dat op twee niveaus maximaal invloed uitgeoefend moet worden: op directieniveau en op aandeelhoudersniveau. Op dit moment zit er zowel een wethouder in de Raad van Commissarissen als in de Aandeelhoudersvergadering. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders kan de Raad van Commissarissen natuurlijk terugfluiten, maar dan komen de wethouders tegenover elkaar te staan en dat kan politiek niet. Naar mening van de gemeente dient een Raad van Commissarissen uit onafhankelijke personen te bestaan die de bedrijfsvoering van de GEM sturen en een vinger aan de pols houden. Inhoudelijke betrokkenheid hoort daar dus niet bij. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders dient volgens de gemeente dus echt ergens over te gaan.

Het gebied Waalsprong wordt door Gemeente Nijmegen bestempeld als een lappendeken, waarin de gemeente en de GEM soms ook gezamenlijk als ‘twee private partijen’ optreden tegen het publieke gedeelte van de gemeente. De gemeente geeft wel aan dat de moeilijkere deelprojecten bij de gemeente zijn ondergeschoven en daar heeft de gemeente nog steeds last van. Politiek gezien (gemeenteraad) viel het echter niet meer terug te draaien. Gemeente Nijmegen vermeldt daarbij dat de private partijen de grootschalige lange termijn projecten ook niet aandurfd. Binnen het project heeft de gemeente de regie en verantwoordelijkheid over de realisatie van de hoofdinfrastructuur, bedrijfsontwikkeling/kantoren, landschapsinrichting en bijzondere voorzieningen als sport en recreatie. De bijbehorende infrastructuur wordt door de GEM openbaar aanbesteed. Verder is de GEM verantwoordelijk voor de woningbouw, centrumvoorzieningen en gronden. De GEM verzorgt ook het procesmanagement van het gehele project.

Onderdeel van het contract is dat de deelnemers een bouwplicht hebben. Zo gauw de GEM de hoofdstructuur van het gebied af heeft, dienen de marktpartijen te beginnen met bouwen. De ontwikkelaars krijgen deelplannen en moeten zorgen dat het aansluit op de hoofdverkeersstructuur. Zij krijgen daarbij een supervisor van de GEM mee.

Gemeente Nijmegen is van mening dat de risicodeling niet onderschat dient te worden, aangezien marktpartijen een bankgarantie van 2 miljoen gulden per partij (in totaal dus 12 miljoen gulden) hebben wat gering is vergeleken met de te realiseren omzet. Voor de private partij vallen de risico's van het bouwrijp maken ook wel mee. De GEM is van mening dat je van grote ontwikkelaars ook niet mag verwachten dat zij risicovolle zaken accepteren. Daarnaast is de GEM van mening dat de ontwikkelaars tegenwoordig weinig gevoel meer hebben voor het echte ontwikkelen. Overigens vallen de risico's voor de gemeente ook wel mee, aldus gemeente Nijmegen, mits ze hele dure grond maar niet lang in bezit heeft zonder tijdig te kunnen produceren. De oplopende renteteller zou voor hoge kosten zorgen.

Samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen

De GEM is van mening dat er geen sprake is van samenwerking tussen de partijen, maar dat de GEM zorgt voor de samenwerking dan wel integratie tussen de achterliggende partijen. De GEM is om partijen bij elkaar te krijgen en productie mogelijk te maken. Dit 3-partijstelsel wordt ook door de gemeente als dusdanig beschreven: "de GEM maakt met zowel de private als de publieke partijen bonje". De relatie van de GEM met de achterliggende partijen wordt door de GEM als goed bestempeld. Gemeente Nijmegen is van mening dat de verhouding tussen gemeente en GEM soms te wensen overlaat.

Gemeente Nijmegen is van mening dat je een PPS organiseert om risico's te delen, kennis van de marktpartijen te benutten én om als gemeente een vinger in de pap te houden. Op dit laatste punt zal de GEM dan ook expliciet georganiseerd worden.

Overleg- en besluitvormingsstructuur

Elke week vindt er overleg plaats met het managementteam dat bestaat uit de GEM-directie, de drie procesmanagers en de communicatiemanager (zie formatie). De grondverwerfers van de gemeente hebben iedere week overleg met de GEM-directie.

De Raad van Commissarissen komt eenmaal per twee maanden bij elkaar en wordt voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) vindt tweemaal per jaar plaats en wordt door dezelfde voorzitter als van de Raad van Commissarissen voorgezeten. De frequentie van de AvA is in ogen van de gemeente veel te laag. De gemeente geeft aan dat de GEM-directie alle essentiële zaken laat goedkeuren door de Raad van Commissarissen, welke eenmaal per maand bijeen komt. De Raad van Commissarissen zit volgens de gemeente veel dieper in de inhoud dan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders. De Raad van Commissarissen en de aandeelhoudersvergadering worden door dezelfde persoon voorgezeten, welke een onafhankelijk voorzitter is.

Het Hoofd Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente heeft eenmaal per week overleg met de Wethouder Ruimtelijke Ordening en de coördinator grondgebied, maar daar zit ook de GEM-directeur bij. Doordat de Wethouder Ruimtelijke Ordening ook in de Raad van Commissarissen zitting heeft, heeft deze persoon te maken met een dubbele pet welke nogal eens conflicten met zich meebrengt. Naar mening van Gemeente Nijmegen is dit geen wenselijke situatie en vraagt de gemeente zich af of de wethouders nu wel op de juiste plaats zitten.

Formatie GEM

De formatie van de GEM is in den beginne vorm gegeven met gemeentelijke mensen die beschikbaar waren voor stedenbouwkundig werk. Door detacheren dacht de gemeente de publieke taken te verzekeren. Het aantal gedetacheerde mensen liep echter op naar ongeveer 40 mensen, waarna er een halt is toegeroepen en de GEM is overgegaan tot het inhuren van haar personeel van onafhankelijke partijen. Daarop is één uitzondering, van de gemeente wordt één persoon op persoonlijke titel ingehuurd voor de stedenbouwkundige plannen.

De formatie is nu opgebouwd met drie procesmanagers welke elk verantwoordelijk zijn voor een deelgebied. Deze procesmanagers krijgen een budget en een tekort/overschot van een fase gaat mee naar de volgende fase. De afrekening volgt dan aan het einde van het project. De hoofd-ontsluiting beslaat het gehele gebied en is een zaak van de gemeente. De directie is verantwoordelijk voor deelgebied overstijgende zaken als stedenbouwkundige samenhang, waterhuiskundig systeem, woningbouwprogramma, contracten met Nuon, et cetera.

De drie procesmanagers worden ondersteund door planning & control, administratie, één planeconoom en één secretaresse. Daarnaast is er een juriste voor de begeleiding van het maken van de bestemmingsplannen en zijn er 2 communicatiemedewerkers. Met betrekking tot het informatiecentrum is de GEM van mening dat het combineren van het informatiecentrum met het GEM-kantoor de meest ideale situatie is. Verder bestempelt de GEM de ideale benodigde organisatie als “een directeur, een secretaresse, een telefoon en een chequeboek: al het overige kan ingekocht worden”.

Af en toe worden door de GEM stedenbouwkundige bedrijven uitgenodigd om te filosoferen over de Waalsprong, maar dit is geen garantie voor een vervolgoopdracht. Per project wordt namelijk een stedenbouwkundig bureau ingehuurd. Het civiele deel van de opgave is uitbesteed middels een volumecontract met Grontmij en Royal Haskoning. Onderdelen van dit contract zijn het maken van bestek, de engineering, directievoering en toezicht tijdens de bouwperiode.

Aanbesteding

De rol van GEM Waalsprong en het Ontwikkelingsbedrijf richt zich met name op aansturing van processen en het voeren van regie. Dat betekent in ieder geval dat GEM Waalsprong-taken in het productieproces maximaal zullen worden uitbesteed. De GEM geeft aan dat zij niet openbaar aanbesteed, aangezien zij naar haar mening geen overheidsdienst is. De bijbehorende infrastructuur wordt wel door de GEM openbaar aanbesteed.

6.5.5 Suggesties

Met betrekking tot het eventueel combineren van de grond- en bouwexploitatie is de GEM positief. De GEM meent dat als je een dergelijke opgave serieus wilt aanpakken, je als GEM alles (dus inclusief de bouwexploitatie) dient te doen. Gemeente Nijmegen vindt een dergelijke constructie dubieus, aangezien de private partijen de grootschalige delen van project nu al niet aandurfd.

Verder is de GEM van mening dat wanneer je een commercieel en economisch aantrekkelijke organisatie wilt maken, de GEM los moet kunnen komen van haar publieke verantwoordelijkheid. De gemeente moet een pakket van eisen formuleren aangaande de gebiedsontwikkelingsopgave en dat gedurende het project niet meer wijzigen. Naar mening van de GEM dient idealiter op directioneel niveau iemand neergezet te worden die de ruimte krijgt en ook neemt om er een zelfstandige organisatie van te maken.

Samenwerking is helemaal niet relevant, die ontstaat pas op het moment dat de onderneming een echte koers kan gaan varen. Het kan ook gemeentelijk worden gedaan, maar dan dient het ook echt gemeentelijk te worden gehouden.

6.6 Stadshart Amstelveen

6.6.1 Context¹⁰

Gemeente Amstelveen heeft een aantal malen pogingen gedaan om een nieuw bestemmingsplan te maken voor haar stadscentrum. Al deze plannen zijn echter gesneuveld in de politiek en bij de hogere overheid. In 1991 kwam een hernieuwd plan er wel door heen. Dit hernieuwde plan heeft de gemeente zelf opgesteld op basis van marktonderzoek. Het plan is uitgegroeid tot één van de grootste binnenstedelijke herinrichtingen in Nederland.

Project	Stadshart Amstelveen
Investeringsomvang	€ 420 mln
Woningen	419 woningen
Werken	49.000 m ² kantoorgebied
Winkelruimte	23.000 m ²
Voorzieningen	O.a. 2.500 parkeerplaatsen, 22.052 m ² culturele voorzieningen en 5.184 m ² info/dienstverlening
Oppervlakte gebied	n.v.t.
Periode	1991 - 2004

Tabel 6.5: Projectkarakteristieken SAO Amstelveen

Nadat de gemeentelijke visie was vastgesteld, is Gemeente Amstelveen op zoek gegaan naar marktpartijen om gezamenlijk de herstructurering van het stadshart te realiseren. In overleg met de marktpartijen is vervolgens voor een invulling van de samenwerkingsconstructie gekozen, hetgeen in 1993 geresulteerd heeft in de oprichting van de Ontwikkelingsmaatschappij Stadshart Amstelveen C.V(SAO). Daarna is het feitelijke stedenbouwkundige plan opgesteld. Voorafgaand aan de gang naar de marktpartijen heeft de gemeente veel tijd en energie gestoken in het bepalen wat zij nu zelf wil. Vervolgens heeft de gemeente de regie van het project redelijk strak in handen gehouden, terwijl de ontwikkeling en realisatie in handen is gelegd van de SAO.

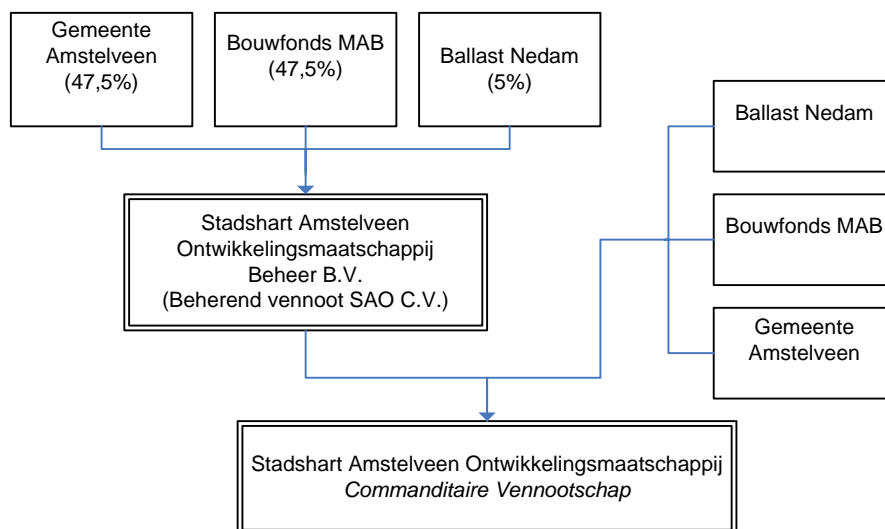
Bijzonder aan deze samenwerkingsconstructie is het feit dat er voor gekozen is de grondexploitatie en de bouwexploitatie te combineren. De ontwikkelingsmaatschappij was dus ook verantwoordelijk voor de bouwproductie. Onderdeel van het contract was de eis de gemeente dat eerst het museum werd gerealiseerd, zodat private partijen konden laten zien dat het hun ernst was met de realisatie van de onrendabele delen van het project. Problematisch gebleken aan de gecombineerde grond- en bouwexploitatie is de bouw van een kantoorpand, aangezien de bouw gestart werd zonder dat er huurcontracten waren en toch voor 5 jaar een huurgarantie werd verstrekt. Door de leegstand van dit pand heeft de ontwikkelingsmaatschappij € 15-17 mln verloren. De moederpartijen hebben extra vermogen moeten bijstorten om het geprognosticeerde verlies van de SAO af te dekken.

Het oprichten van de ontwikkelingsmaatschappij vond plaats in het beginstadium van de opkomst van het begrip PPS in Nederland. Mede hierdoor is er een aantal flinke problemen geweest in de zin van discussies in de samenwerking. . Problemen konden ontstaan vanuit zowel gemeentelijke zijde als vanuit de marktpartijen. Op deze manier werd een soort 'wisselgeld' opgebouwd. De OMS is echter de problemen elke keer te boven gekomen. Maar er is dus wel sprake geweest van een aantal spannende situaties.

¹⁰ www.bno.ballast-nedam.nl/outsite/projects.nsf/0/4A97F015E03BC8C1C1256C8C00653263?OpenDocument (geraadpleegd op 10-02-2006)
www.amstelveen.nl (geraadpleegd op 10-02-2006)

6.6.2 SAO Amstelveen

De gemeente Amstelveen, Bouwfonds MAB en Ballast Nedam werken samen in de Stadshart Amstelveen Ontwikkelingsmaatschappij (CV/BV-constructie). De gemeente en Bouwfonds MAB zijn allebei aandeelhouder voor 47,5% en Ballast Nedam heeft een aandeel van 5%. De SAO wordt beheerd door Stadshart Amstelveen Ontwikkelingsmaatschappij Beheer B.V., waar de directie van het project in zit.



Figuur 6.5: Organogram Stadshart Amstelveen Ontwikkelingsmaatschappij

6.6.3 Situationele Factoren

Wederzijdse afhankelijkheid

Gemeente Amstelveen en Bouwfonds MAB zijn beiden het project aangegaan onder de voorwaarde dat de andere partij eveneens een gelijkwaardig aandeel zou nemen en risicodragend zou meedoen. Bouwfonds MAB zou een dergelijk project niet alleen kunnen (of willen) realiseren. Participatie van Bouwfonds MAB was om dezelfde reden en vanwege haar kennis gewenst. Bij deze opgave is dan ook sprake van een normale mate van wederzijdse afhankelijkheid. Vanwege het feit dat de private partijen geen grondposities in handen hadden, kan wel vermeld worden dat de PPS een bewuste keuze van de gemeente is en dus ook een voorwaarde voor de marktpartijen. In die zin waren de private partijen compleet afhankelijk van de gemeente.

Inhoudelijke complexiteit

De mate van inhoudelijke complexiteit bij de herstructurering van stadshart Amstelveen werd bepaald doordat onderdeel van het project de (her)ontwikkeling van een aantal onrendabele culturele voorzieningen behelsde. Gemeente Amstelveen stelde ook als eis aan de private partijen dat het hele project budgettair neutraal moest zijn voor de gemeente en dat het museum als eerste gerealiseerd diende te worden. Op basis van de investeringsomvang van € 420 miljoen en het grote aantal m² dat aan functies ontwikkeld dient te worden, kan geconcludeerd worden dat deze herstructureringsopgave een redelijk hoge mate van inhoudelijke complexiteit bevat. De balans tussen de commerciële (72.000 m²) en niet-commerciële (niet-rendabele; 27.136 m²) functies draagt zeker bij aan deze hoge mate van inhoudelijke complexiteit. Een tweede aspect dat bijdraagt aan de inhoudelijke complexiteit is het feit dat er voor gekozen is de grond- en bouwexploitatie te combineren, waardoor met name het financiële aspect van de opgave van een veel grotere dimensie en daarmee gepaarde complexiteit is.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat de SAO één van de eerste PPS-constructies in Nederland is, waardoor de nodige ervaringen ontbreken en een hogere mate van inhoudelijke onzekerheid aanwezig is.

Organisatorische complexiteit

Gemeente Amstelveen heeft de samenwerking opgezet met Bouwfonds MAB (ontwikkelaar) en Ballast Nedam (aannemer), waarbij Ballast Nedam voor 5% deelnam in de ontwikkelingsmaatschappij. De mate van organisatorische complexiteit wordt gereduceerd door het geringe aantal betrokken actoren. Maar doordat Ballast Nedam niet gelijkwaardig deelneemt, geeft dat een vreemde verhouding tussen de actoren. Daarbij gebeurt het zelden dat een aannemer participeert in een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij.

Institutionele onzekerheid

De ontwikkelingsmaatschappij geeft aan dat de mate van institutionele onzekerheid omtrent het gedrag van de actoren niet bijzonder hoog was, doordat bij de actoren duidelijk de intentie merkbaar was van 'we gaan het met elkaar doen en afmaken'. Verder is de mate van institutionele onzekerheid vergelijkbaar met overige gebiedsontwikkelingsopgaven. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het soms onvoorspelbare gedrag van de politiek.

6.6.4 Inrichtingsvariabelen

Actoren

Naar mening van de Stadshart Amstelveen Ontwikkelingsmaatschappij hebben de vertegenwoordigers van de moederpartijen het wel moeilijk vanwege hun dubbele petten. Soms dienen zij zich te scharen achter de keuzes van de SAO en dan hebben zij weer het belang van hun moederpartij te dienen. Voor de SAO was het makkelijk om zich binnen de driehoek SAO – publiek – privaat te begeven (zie ook samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen).

Gemeente Amstelveen geeft aan dat het historisch besef bij raadsleden na zovele jaren dalende is, wat eventuele beslissingen soms erg moeilijk maakt. Een financieel foute beslissing was de bouw van het kantoorpand zonder huurcontracten. De gemeente geeft wel aan dat zij veel overhoudt aan een dergelijk project als culturele gebouwen en infrastructuur. De private partijen hebben in materiële zin puur verlies geleden.

De gemeente brengt de gronden in en krijgen daar gerealiseerde culturele voorzieningen en infrastructuur voor terug. Naast het zijn van afnemer geeft Gemeente Amstelveen aan ook op een aantal onderdelen opdrachtnemer te zijn, maar dan als commerciële partij. Deze rol wordt vertolkt door de gemeente-projectmanager. De aandeelhouderspositie van de gemeente wordt ingevuld door de Wethouder Ruimtelijke Ordening. Gemeente Amstelveen voegt toe dat het zorgen voor een interne eenheid als gemeente erg belangrijk is, omdat je anders zo door de SAO of door private partijen wordt uitgespeeld. De conditionerend architect van de SAO is tevens benoemd als gemandateerd welstandsadviseur van het College van B&W. Het college wordt dus meegenomen in het gehele proces, zodat ze achteraf geen problemen meer kunnen maken.

De SAO geeft aan dat een aantal malen de financiële garantiepolitiek is doorgelegd naar de individuele partners. Gemeente Amstelveen geeft ook aan dat de gemeente met een gelijkwaardig aandeel en risico-dragend diende mee te doen, want anders had Bouwfonds/MAB het niet alleen kunnen doen. Wel is de gemeente van mening dat het bouwbedrijf in de ontwikkelingsmaatschappij, Ballast Nedam, nooit in de organisatie gezet had moeten worden. Het is een vreemd element binnen de OMS.

Juridische structuur

De directie van de Stadshart Amstelveen Ontwikkelingsmaatschappij bestond bij de start uit twee personen, te weten het Hoofd Openbare Werken namens de gemeente en een directielid van Bouwfonds MAB. Deze partijen hebben beiden een 47,5% aandeel in de OMS. De derde aandeelhouder, Ballast Nedam, zit niet in de directie. Vanwege tijdgebrek is na een aantal jaren een derde, onafhankelijke directeur toegevoegd en deze is de operationeel directeur geworden. Mandaten liggen nog wel bij de twee statutair directeuren, dus de operationeel directeur heeft (en wil) ook geen tekeningsbevoegdheid. De SAO geeft aan dat het voordeel van de formele instrumenten neerleggen bij de risicodragende partners is dat je op basis van vertrouwen dingen moet regelen en onderliggende problemen zo veel sneller naar boven komen. Hij geeft daarbij wel aan dat het belangrijk is dat de statutair directeuren draagvlak binnen hun eigen organisatie hebben.

De directie wordt gecontroleerd door een Raad van Commissarissen, welke uit vijf commissarissen en een onafhankelijk voorzitter bestond. Van de vijf commissarissen zijn er twee afkomstig van de gemeente, één commissaris van Ballast Nedam en één commissaris van Bouwfonds MAB. De Raad van Commissarissen is weer opgehangen aan de OMS Amstelveen, waar aandeelhouders en vennoten controlerend optreden.

Eén van de basisafspraken is dat de achterliggende partijen ieder hun aandeel hebben in de werkzaamheden. Naar mening van de SAO heeft dit goed gewerkt, omdat hierdoor draagvlak wordt verkregen. Dit betekent overigens ook dat er dus een prestatieplicht bij deze partijen ligt. De gemeente is verantwoordelijk voor alle onder- en bovengrondse infrastructuur, hetgeen is ingebed in de afdeling 'openbare werken'. De planeconomie wordt ingebracht door Bouwfonds/MAB.

Naar mening van Gemeente Amstelveen is het huidige contract een 'wurgcontract' met de belegger, wat niemand in de gaten heeft gehad. Dit heeft financiële consequenties gehad aangaande de leegstand van het gebouwde kantoorpand. De gemeente geeft aan dat het besluit tot bouwen van het kantoorpand functioneel wel nodig was in verband met benodigde parkeerplaatsen in de kelder van het pand en het lege gat binnen het plan.

Gemeente Amstelveen is ook van mening dat het contract veel zekerheid geeft, aangezien het contract als basis fungeert en iedereen gewoon zijn verplichtingen moet nakomen. Wanneer bijvoorbeeld de gemeenteraad gaat twijfelen over een bepaald deelproject, kan de ontwikkelingsmaatschappij gewoon verwijzen naar het contract.

De SAO bestaat uit een gecombineerde grond- en bouwexploitatie. Zoals in de context-beschrijving (subparagraaf 5.6.1) te lezen is, brengt dit zowel voordelen (hogere opbrengsten voor de SAO) als risico's (bijvoorbeeld de kosten van een leegstaand kantoorpand) met zich mee. Met de ontwikkelaars is een rendement afgesproken voor de door hen te ontwikkelen deelprojecten.

Samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen

De verhoudingen tussen de partijen zijn erg goed volgens de SAO. De samenwerking is altijd goed gegaan. Gedurende het project heerste een intentie bij de partijen van: "we maken het met elkaar af". Daarnaast geldt dat doordat de operationeel directeur geen tekeningsbevoegdheid heeft, er altijd sprake is van commitment van de risicodragende partijen. Naar mening van de SAO valt of staat het project met de samenwerking tussen de directie onderling. Naar mening van gemeente Amstelveen was de Wethouder Ruimtelijke Ordening ook altijd erg blij met het PPS-contract, aangezien dat hem meer zekerheid bood dan het college-programma.

De SAO beschrijft dat gedurende de samenwerking partijen een soort 'wisselgeld' bij elkaar opbouwen. De ene keer ligt bijvoorbeeld de publieke partij dwars en de andere keer maakt bijvoorbeeld de private partij een fout. En binnen deze driehoek van partijen zit de SAO soms in het publieke kamp en soms in het private kamp.

Het zwaartepunt van het project ligt volgens de gemeente bij de ontwikkelingsmaatschappij. De gemeente zit in de regisserende rol en geeft het feitelijke werk uit handen. Naar mening van Gemeente Amstelveen is dit ook de juiste rol die een gemeente in een PPS-project moet aannemen. Naar mening van de SAO is de gelijkwaardigheid van partijen erg belangrijk, omdat je er uiteindelijk allemaal met hetzelfde doel zit.

Overleg- en besluitvormingsstructuur

De SAO legt eenmaal per maand verantwoording af aan de twee statutair directeuren. Besluiten worden in de directie of in de Raad van Commissarissen genomen op basis van unanimititeit. Wanneer de SAO er niet uitkomt, wordt de kwestie bij de een groep 'wijze mannen' neergelegd.

De directie legt eenmaal per 2-3 maanden verantwoording af aan de Raad van Commissarissen en dient ook een deel besluitvorming voor te leggen aan deze Raad. Daarnaast vindt er veel informeel overleg plaats tussen de operationeel directeur en de voorzitter van de Raad van Commissarissen.

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders vindt eenmaal per jaar plaats voor aandeelhouders en vennoten. Daarin worden de ontwikkelingen van het afgelopen en het komend jaar besproken, de jaarstukken worden goedgekeurd en men wordt geïnformeerd over de begroting. Het vaststellen van de begroting vindt plaats tussen de directie en de Raad van Commissarissen.

Formatie GEM

In tien jaar tijd is er een groot verloop van mensen geweest, waardoor veel kennis verloren is gegaan en de SAO te maken heeft gehad met veel nieuwe meningen. De SAO is van mening dat continuïteit van kennis, mensen en besluiten belangrijk is, maar geeft daarbij ook aan dat je dit niet (altijd) in de hand hebt.

De financiële administratie van de SAO bestaat uit een controller en een administratief medewerker. Daarnaast is er een afdeling communicatie en PR. Alle ingehuurd mensen zijn onafhankelijk.

De SAO geeft aan dat zeker in de beginfase van het project (planontwikkelingsfase) het communiceren van je plannen en het creëren van draagvlak in je omgeving en alle belanghebbenden uiterst belangrijk is. De SAO heeft dus veel energie in de communicatie gestoken. Gemeente Amstelveen is van mening dat de gemeente slecht herkenbaar is voor de burger en dat de SAO geen expertise heeft in het omgaan met burgers. Dit geeft wel eens lastige situaties.

De SAO heeft de beschikking over een onafhankelijk kwaliteitsteam dat gedurende het proces de kwaliteit bewaakt. Het kwaliteitsteam is ook een adviesorgaan aan het College van B&W, waardoor het college in het gehele proces is meegenomen. Hierdoor is ook Welstand uitgeschakeld.

Ongeveer drie maal is een raad van wijze mannen (buiten de zittende deskundigen en partijen om) bijeen geroepen om opening van zaken te bieden. Door de SAO wordt dit ook niet als vervelend of verkeerd ervaren, aangezien het in zijn ogen normaal is dat de rek soms even uit de samenwerking is. De kwestie even laten rusten en inwinnen van extern advies zijn dan prima oplossingen.

Aanbesteding

Er is geen informatie verkregen over de wijze waarop SAO Amstelveen met haar aanbesteding omgaat.

6.6.5 Suggesties

De SAO is van mening dat contracten veel meer op flexibiliteit gericht moeten worden. Bij modulair contracteren is het mogelijk om meer flexibiliteit in te bouwen. De gemeente geeft aan dat er wel variatie mogelijk was in het aantal te realiseren m² kantoor- en winkelruimte. Ook is het belangrijk om speelruimte ten opzichte van de politiek of ten opzichte van de private achterban te creëren. De SAO geeft daarnaast aan dat het 'aantal benodigde handtekeningen voor een besluit' beperkt dient te blijven, naar dat er wel voor gezorgd dient te worden dat de verantwoordelijkheid bij de aandeelhouders komt te liggen.

Het is een combinatie van slagvaardigheid van de SAO en commitment bij de aandeelhouders. Gemeente Amstelveen voegt daaraan toe dat het een voordeel is van een GEM-organisatie dat deze vele malen slagvaardiger kan opereren dan dat het ambtelijke apparaat dat zou kunnen.

6.7 Stadshart Lelystad

6.7.1 Context¹¹

Eind jaren '90 heeft gemeente Lelystad een masterplan voor de hele stad opgesteld, waarbij het stadshart één van de thema's was. Op basis van de hierin opgenomen uitgangspunten ten aanzien van het stadshart is een aantal marktpartijen uitgenodigd om haar visie te geven. Dit heeft geresulteerd in een samenwerkingsovereenkomst met één marktpartij (William Properties) en deze is vormgegeven in de ontwikkelingsmaatschappij Lelystad (OMS Lelystad). Vervolgens is door de partijen een masterplan gemaakt voor de herstructurering van het stadshart.

Project	Stadshart Lelystad
Investeringsomvang	€ 80 mln ¹²
Woningen	600 woningen
Werken	37.000 m ² kantoorgebied
Winkelruimte	40.000 m ² (70.000 m ² totaal)
Voorzieningen	O.a. bibliotheek, theater, groene carré (ontsluitingsstructuur), 1.500 parkeerplaatsen (incl. 4 parkeergarages)
Oppervlakte gebied	n.v.t. / 70.000 m ²
Periode	1999 - 2010

Tabel 6.6: Projectkarakteristieken OMS Lelystad

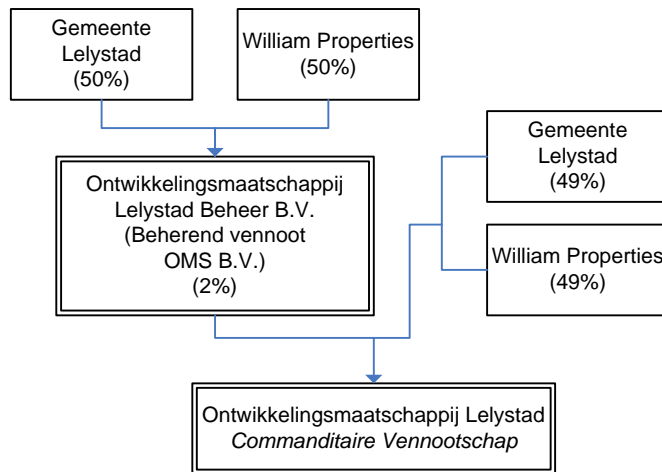
De herstructureringsopgave is opgedeeld in een aantal deelopgaven welke gerealiseerd worden door respectievelijk de ontwikkelingsmaatschappij, gemeente Lelystad en de private partij. De ontwikkelingsmaatschappij heeft daarbij, onder andere, een reeds in aanbouw zijnde project gekregen, wat geld ging opleveren door verkoop van woningen. De private partij wordt geacht 30.000 m² winkelcentrum te realiseren en de OMS zal 40.000 m² realiseren. Daarnaast is voor een aantal kleinere deelprojecten door OMS een andere private partij benaderd, omdat William Properties het betreffende deelproject niet kon of wilde realiseren. De groene carré (ontsluitingsstructuur) en de nieuwbouw van het theater worden door de gemeente uitgevoerd, waarbij voor beide deelprojecten aparte exploitaties zijn opgezet. Ook de parkeervoorzieningen zijn ook een parkeerexploitatie van de gemeente. De ontwikkelingsmaatschappij is verder verantwoordelijk voor het procesmanagement van het gehele project.

6.7.2 OMS Lelystad

Gemeente Lelystad heeft ervoor gekozen de gebiedsontwikkelingsopgave te willen realiseren met 1 marktpartij: William Properties. Allebei hebben zij een aandeel van 50% in de Beheer B.V. van de Ontwikkelingsmaatschappij Lelystad (OMS). In onderstaand organogram is weergegeven hoe de C.V./B.V.-constructie is opgebouwd.

¹¹ Gemeente Lelystad (2001), *Masterplan Stadshart Lelystad*
www.oms-lelystad.nl (geraadpleegd op 03-03-2006)
www.lelystad.nl (geraadpleegd op 03-03-2006)

¹² De door de OMS beheerde exploitatie bedraagt € 80 mln. Daarnaast beheren de gemeente en de private partij (William Properties) de exploitaties van de door hen te ontwikkelen deelprojecten.



Figuur 6.6: Organogram Ontwikkelingsmaatschappij Lelystad

6.7.3 Situationele Factoren

Wederzijdse afhankelijkheid

Gemeente Lelystad is initiator van het de herstructureringsopgave en heeft de participerende marktpartij, William Properties, uitgekozen gedurende een selectieproces. Hierdoor is William Properties in hoge mate afhankelijk van de gemeente, aangezien er anders niet aan het project kon worden deelgenomen. Daartegenover heeft de gemeente bewust gekozen voor een marktpartij vanwege de daar aanwezige kennis en financiële middelen en de mogelijkheid tot risicodeling. Gezien het feit dat er voor gekozen is het project in deelprojecten te delen, betekent dat de actoren bij het realiseren van deze deelprojecten niet erg afhankelijk van elkaar zijn. Bij deze herstructureringsopgave is dan ook een gemiddelde tot lage mate van wederzijdse afhankelijkheid aanwezig.

Inhoudelijke complexiteit

De herstructurering van het stadscentrum van Lelystad bedraagt zowel commerciële (ruim 100.000 m² en 600 woningen) als niet-commerciële (o.a. bibliotheek, theater, groene carré) functies. Door deze verscheidenheid aan functies en de omvang van deze functies is de opgave te omschrijven als een project met een redelijke mate van inhoudelijke complexiteit. Aan de hand van de investeringsomvang van € 80 miljoen euro kan niets worden geconcludeerd, aangezien dit de investeringsomvang van alleen de deelprojecten van de ontwikkelingsmaatschappij en niet van de deelprojecten van Gemeente Lelystad en van William Properties.

Organisatorische complexiteit

Herstructureringsopgave Lelystad heeft te maken met een hoge mate van organisatorische complexiteit, doordat de deelprojecten zijn opgedeeld tussen de ontwikkelingsmaatschappij, Gemeente Lelystad en William Properties. Het aantal betrokken actoren is niet bijzonder hoog. Doordat echter de actoren afzonderlijk van elkaar projecten realiseren, zijn de besluitvorming en aansturing complex te noemen. Hierdoor is sprake van een hoge mate van organisatorische complexiteit.

Institutionele onzekerheid

Doordat het project opgedeeld is in deelprojecten, is het minder van belang wat de verschillende actoren met hun deelgebieden doen. Daarnaast zijn er, naast de ontwikkelingsmaatschappij, maar twee moederpartijen waardoor onzekerheid omtrent het gedrag van de andere partij minimaal is. Al geeft Gemeente Lelystad wel aan dat de culturen wel ver uit elkaar liggen, waardoor de partijen wel naar elkaar toe hebben moeten groeien. Maar door de genoemde factoren is er een geringe mate van institutionele onzekerheid aanwezig bij deze herstructureringsopgave.

6.7.4 Inrichtingsvariabelen

Actoren

De OMS geeft aan dat hij bij Gemeente Lelystad meerdere contactpersonen heeft, maar dat hij ook zorgt dat hij rapporteert aan de besluitvormers. Naar mening van de OMS is het belangrijk eenheid te verkrijgen tussen alle wethouders met hun verschillende portefeuilles. De OMS heeft daarom een projectwethouder of stuurgroep, welke het onderwerp 'Ontwikkelingsmaatschappij Lelystad' heeft afgedekt binnen het College van B&W. Ook Gemeente Lelystad beschrijft dat voordat wethouders besluiten kunnen nemen, deze eerst intern via het college worden afgedekt.

De OMS geeft ook aan dat de invloed van de gemeenteraad beperkt is door de constructie van een OMS. Dit is positief, aangezien naar zijn mening de gemeenteraad lang niet in elke situatie de goede afweging kan maken vanwege de te verschillende belangen. De Welstandscommissie van gemeente Lelystad wordt vervangen door het superviserende werk van de ingehuurde supervisor.

Bij aanvang van de gebiedsontwikkelingsopgave heeft Gemeente Lelystad de keuze gemaakt met één private partij samen te willen werken. Naar mening van de gemeente haal je de voortgang niet als je met meerdere ontwikkelaars aan tafel zit. Wel wordt er buiten de bestaande partijen om vanwege eventuele risico's soms een derde partij gecontracteerd voor het realiseren van een deelproject. Wel vindt de OMS het ingewikkeld om de ontwikkelaars (dan) op elkaar af te stemmen.

Juridische structuur

Ontwikkelingsmaatschappij heeft een directie met twee leden, waarbij zowel de publieke partij als de private partij een directeur mogen leveren. De statutaire directeuren zijn betrokken middels het directieoverleg dat eenmaal per twee weken plaatsvindt. De OMS is verantwoordelijk voor het gehele proces, waardoor alle documenten, beslissingen, en dergelijke bij hem langs gaan. De procesmanager is verantwoording schuldig aan de directie. Vanuit de gemeente is de Directeur Stadsontwikkeling afgevaardigd als statutair directeur. Gemeente Lelystad geeft aan dat hij hier ½ dag per week aan besteedt.

De OMS is van mening dat deze constructie goed werkt, omdat in andere constructie ook langs de aandeelhouders gegaan zou moeten worden. Hij vindt dat je beter commitment op schrift kunt hebben in plaats van bij de partijen. Daarbij geeft Gemeente Lelystad aan dat een directie met alleen een procesmanager niet wenselijk is, aangezien de gemeente graag haar invloed op het opereren van de GEM wil behouden.

De procesmanager heeft een zekere vrijheid in het nemen van beslissingen, maar kiest ervoor om alles te laten ondertekenen door de directie zodat draagvlak gegarandeerd is. Wanneer het opdrachten boven de € 20.000,- betreft, wordt het besluit voorgelegd aan de aandeelhouders.

Buiten de bestaande partijen om contracteert de OMS soms een derde partij voor het realiseren van een deelproject vanwege eventuele risico's. De OMS geeft aan dat het inschatten van risico's de OMS heeft 'gered'. Risicospreiding wordt dus over meerdere ontwikkelaars gedaan. Overigens geeft Gemeente Lelystad aan dat de samenwerking tussen de gemeente en William Properties niet altijd via de ontwikkelingsmaatschappij gaat. Wel zou de gemeente in het volge voor eenzelfde constructie kiezen, aangezien deze integrale aanpak ertoe leidt dat de ontwikkelingsmaatschappij functioneert als ware het een gebiedsontwikkelaar.

William Properties is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de gebouwen en doet dit onder procesmatige begeleiding van de assistent procesmanager. William Properties wilde geen afnameplicht, maar heeft dus een bouwplicht opgelegd gekregen. Verder zijn de projecten in het plangebied verdeeld tussen de ontwikkelingsmaatschappij, Gemeente Lelystad en William Properties op basis van kennis en kunde van de partij en op de financiën van het betreffende projectdeel. Gemeente Lelystad zou wel willen dat er één team van William Properties, de gemeente en de ontwikkelingsmaatschappij bij wijze van spreken dag en nacht bezig zou zijn met de herstructureringsopgave, aangezien in de ogen van de gemeente er nu teveel georganiseerd moet worden om de partijen bij elkaar te krijgen.

Binnen het contract is strak omschreven wie wat moet betalen en wie wat voor zijn/haar rekening neemt. Volgens Gemeente Lelystad is in één keer alles tot op het kleinste detail uitgekauwd. De OMS geeft aan dat de langdurig contract van tien jaren als positief wordt ervaren door zowel de ontwikkelaar als de gemeente. De gemeente heeft commitment van één en dezelfde ontwikkelaar, terwijl het voor de ontwikkelaar prettig is dat de samenwerking over de verkiezingsperiode wordt heen getild. Het zoeken naar een nieuwe ontwikkelaar is volgens de gemeente ook niet wenselijk, omdat dan opnieuw kan worden begonnen. Overigens wordt volgens de gemeente nu minder naar de samenwerkingsovereenkomst gekeken dan in het begin van het project.

Vanwege de risico's met bijvoorbeeld de kantorenmarkt is de OMS geen voorstander van een gecombineerde grond- en bouwexploitatie. Hij wil één aparte rechtspersoon welke een gemeenschappelijke grondexploitatie, een langdurige samenwerking en eigen besluitvorming heeft. De opgave dient te bestaan uit integrale realisatie, waarbij risico's en onzekerheden gedeeld en financiële middelen verevend worden.

Samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen

De OMS is van mening dat de gemeente en de ontwikkelaar twee verschillende werelden zijn waartussen weinig begrip bestaat. De procesmanager opereert tussen deze twee partijen. Hij geeft dat je moet blijven erkennen dat er verschillende belangen spelen en dat hij een soort primus inter pares is. De OMS geeft aan dat je tegengestelde belangen niet kunt wegpraten en dat je ze dus moet wegen. Een goed contract is zeker belangrijk. Vanwege de langdurige samenwerking en het maken van gemeenschappelijke kosten, loop je als partij volgens de OMS ook niet zo snel weg van de samenwerking. Maar partijen dienen bij elkaar gehouden te worden op basis van praten en niet op basis van contracten. Gemeente Lelystad geeft ook aan dat bij conflicten tussen William Properties en de gemeente de ontwikkelingsmaatschappij wel eens als intermediair zal optreden.

De gemeente is van mening dat in het begin de culturen van de gemeente en van William Properties ver uit elkaar lagen, maar inmiddels toch naar elkaar toe zijn gegroeid. Er zijn af en toe hevige discussies, maar deze zijn altijd wel oplossend van aard. Gemeente Lelystad geeft ook aan dat flexibiliteit ten goede komt aan de samenwerking.

Formeel gedrag roept naar de mening van de gemeente weerstand op, waardoor de samenwerking eerder strandt dan wanneer enige flexibiliteit ten toon wordt gespreid.

Naar mening van de OMS zijn er twee noodzaken. Ten eerste moet er een plan worden gerealiseerd. Ten tweede moeten, omdat het een langdurig proces is, de belangen van de partijen in de gaten worden gehouden aangezien deze kunnen wijzigen.

Overleg- en besluitvormingsstructuur

De OMS geeft aan dat hij eenmaal per twee weken directieoverleg heeft met beide statutair directeuren. Dit betekent dus ook dat eenmaal per twee weken de afstemming met de aandeelhouders wordt gezocht, aangezien de statutair directeuren afkomstig zijn van de moederpartijen. Gemeente Lelystad geeft aan dat de ontwikkelingsmaatschappij alle besluiten aan de directie moet voorleggen en dat door de hoge vergaderingsfrequentie van de directie snel op ontwikkelingen gereageerd kan worden. Het bijeen moeten roepen van een Algemene Vergadering van Aandeelhouders haalt de snelheid eruit. De gemeente voegt hieraan toe dat het goedlopen van de vergadering wel erg afhankelijk is van de mensen die aan tafel zitten.

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders wordt één tot twee maal per jaar gehouden, wat volgens Gemeente Lelystad te weinig is om een eventuele onafhankelijke directie te controleren. In deze AvA hebben twee wethouders van Gemeente Lelystad, twee directeuren van William Properties en de procesmanager zitting. De aandeelhoudersvergadering wordt beurtelings voorgezeten. Tijdens deze vergadering worden de grondexploitatie en aanmerkelijke wijzigingen, de planning en deelplanning en de samenvatting van het voorgaande jaar besproken en, behalve de samenvatting van het voorgaande jaar, vastgesteld. De OMS geeft aan dat de begroting (grondexploitatie) nooit problemen oplevert in de AvA, aangezien de procesmanager bij eventuele problemen altijd even bij de directie langs gaat.

Formatie GEM

De procesmanager is verantwoordelijk voor het procesmatige aspect van de ruimtelijke ordening. Daarnaast heeft hij een assistent procesmanager welke verantwoordelijk is voor het inhoudelijk bouwrijp maken van het gebied. Daarnaast is de assistent procesmanager bezig met de grondexploitatie, de planning en een klein beetje procesmatig werk. Inhoudelijk bouwrijp maken wordt gesplitst van de infrastructuur, aangezien de assistent procesmanager de infrastructuur door de hele organisatie heen doet in plaats het te organiseren bij de projectleider van elk deelproject. Dus in plaats van per project, zijn de te verrichten werkzaamheden per functie georganiseerd.

Daarnaast is er een administrateur aanwezig voor een halve dag per week, een communicatiemedewerker (één dag per week) en een secretaris (1,5 dag per week) aanwezig bij de ontwikkelingsmaatschappij. De OMS geeft aan dat de supervisor door de OMS wordt ingehuurd.

Al het personeel van de OMS wordt ingehuurd van externe partijen met als reden dat ze moeten luisteren naar de procesmanager en niet moeten gaan hangen naar hun eigen baas. Met als uitzondering de officemanager, want deze is in vaste dienst van de ontwikkelingsmaatschappij.

Communicatie wordt door Gemeente Lelystad als een probleem ervaren, aangezien de gemeente meer gewend is te communiceren naar bewoners en winkeliers dan dat William Properties dat is. Er is een communicatieplan opgesteld, waarin is beschreven wie wat betaalt en wie wat doet, maar naar mening van de gemeente blijft het bij William Properties elke keer zeuren om geld. Eenduidige communicatie blijft moeilijk. Daarbij geeft de gemeente aan dat de bevolking toch altijd bij de gemeente aan de lijn hangt.

Aanbesteding

Voor alle deelprojecten wordt door de Ontwikkelingsmaatschappij Lelystad, in samenwerking met Gemeente Lelystad, aanbesteed.

7 Resultaten casestudy

In hoofdstuk 5 zijn de zes casussen beschreven, die onderdeel uitmaken van de casestudy van dit onderzoek. De casestudy bestaat uit het analyseren van de gebiedsontwikkelingsopgaven Saendelft, Schuytgraaf, Vathorst, Waalsprong, Stadshart Amstelveen en Stadshart Lelystad. In dit hoofdstuk wordt een cross-case-analyse uitgevoerd met als doel het vergelijken van de individuele casus-resultaten. In paragraaf 7.1 worden de situationele factoren van de verschillende gebiedsontwikkelingsopgaven met elkaar vergeleken. In paragraaf 7.2 wordt vervolgens dezelfde analyse uitgevoerd voor de inrichtingsvariabelen van de organisatie van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM). In beide paragrafen is zowel het onderscheid tussen stadsherstructureringsopgaven en uitleglocaties als het onderscheid tussen de meningen van de GEM en gemeente beschreven. De uitgevoerde analyses in de paragrafen 7.1 en 7.2 geven antwoord op de derde onderzoeksvraag, welke als volgt is geformuleerd:

Wat zijn de (geconstateerde) knelpunten en eventuele oplossingen met betrekking tot de inrichting (van de organisatie) van GEM's?

Nadat zowel de situationele factoren van de gebiedsontwikkelingsopgave als de inrichtingsvariabelen van de organisatie van de GEM zijn geanalyseerd, wordt in paragraaf 7.3 de synthese gemaakt naar de leidraad voor het inrichten van de organisatie van de GEM. In deze integrale analyse wordt de link gelegd tussen situationele factoren en de inrichtingsvariabelen van de organisatie van de GEM. Het resultaat vormt de leidraad, die gehanteerd kan worden bij het inrichten van de organisatie van de GEM. Hiermee wordt de vierde en laatste onderzoeksvraag beantwoord en deze vraag luidt als volgt:

Aan welke eisen en randvoorwaarden moet de leidraad voldoen die gebruikt kan worden bij het bepalen van de inrichting van een GEM?

7.1 Cross-case-analyse van de Situationele Factoren

In dit onderzoek zijn vier situationele factoren onderscheiden, die van invloed kunnen zijn op de inrichting van de organisatie van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij. Deze factoren zijn 'wederzijdse afhankelijkheid', 'inhoudelijke complexiteit', 'organisatorische complexiteit' en 'institutionele onzekerheid'. Paragraaf 4.6 bevat de definities van deze begrippen en beschrijft de indicatoren waaruit de mate van aanwezigheid van de betreffende factor blijkt.

In deze paragraaf worden de bij de onderzochte casussen aanwezige situationele factoren met elkaar vergeleken. Bij de integrale analyse (paragraaf 7.3) komt de invloed van deze factoren op de inrichting van de organisatie van de GEM aan bod. Ter verduidelijking, met de term GEM worden ook de ontwikkelingsmaatschappijen bedoeld zoals aanwezig bij stadsherstructureringsopgaven.

7.1.1 Wederzijdse afhankelijkheid

Bij de gebiedsontwikkelingsopgaven Saendelft, Schuytgraaf en Vathorst hadden de private partijen bij aanvang van de opgave grote delen van het grondgebied in bezit, waardoor de betreffende gemeentes in hoge mate afhankelijk waren van deze private partijen. De gemeentes hebben namelijk niet de financiële mogelijkheden deze grondposities over te nemen.

Gemeente Amersfoort regisseerde echter vroegtijdig dat de in haar ogen gewenste private partijen de grondposities innamen van het gebied dat de nieuwe VINEX-locatie zou gaan worden. Hierdoor was zij afhankelijk van die private partijen, waarmee zij graag de samenwerking wilde aangaan. Daarnaast had Gemeente Amersfoort reeds ervaring met PPS en kon de (meer)waarde van private partijen dus goed inschatten. Gemeente Nijmegen had daarentegen wel alle grond van het plangebied in haar bezit, waarbij de keuze van de gemeente om samen te werken met private partijen gebaseerd is op de wens tot risicodeling.

Private partijen zijn bij elke opgave altijd in zekere mate afhankelijk van de gemeente, aangezien de gemeente veelal initiatiefnemer van gebiedsontwikkelingsopgaven is. Daarnaast is de gemeente zowel vanwege haar bestuurlijk / ambtelijke rol als haar rol als beheerder betrokken bij de opgave, waardoor participatie van de gemeente voordelig kan werken ten aanzien van zowel de procesvoortgang als de kwaliteit. De conclusie is gerechtvaardigd dat de betrokken actoren, zowel publiek als privaat, in hoge mate afhankelijk van elkaar zijn. De term 'gedwongen huwelijk', welke veelal gebruikt werd door de geïnterviewden, is dan ook een toepasselijke term om de afhankelijkheid tussen de actoren bij grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven te kenschetsen.

De grondposities bij herstructureringsopgaven van stadscentra zijn heel anders verdeeld. Hier hebben de marktpartijen geen grote delen van het plangebied in bezit. De private partijen zijn dus volledig afhankelijk van de gemeente of zij wel/niet kunnen deelnemen aan de gebiedsontwikkelingsopgave. De gemeentes zijn ook hier initiatiefnemer en hebben door selectie één (Lelystad) of meerdere (Amstelveen) marktpartijen uitgekozen. Reden tot samenwerking was de mogelijkheid tot risicodeling en de aanwezige kennis bij de marktpartijen. Deze gemeentes zijn echter wel veel vrijer in hun keuze van de marktpartij en hebben veel invloed op het te ontwikkelen programma. De mate waarin private partijen afhankelijk zijn van de gemeente is dus beduidend hoger dan de mate waarin de gemeente afhankelijk is van deze private partijen. Bij de onderzochte stadsherstructureringsopgaven kan over het algemeen dus gesproken worden van een redelijke mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen de betrokken actoren.

7.1.2 Inhoudelijke complexiteit

Een belangrijke graadmeter bij het analyseren van de inhoudelijke complexiteit is de investeringsomvang van de opgave. Alle onderzochte casussen behoren tot de grotere gebiedsontwikkelingsopgaven, al is dit niet af te leiden van de investeringsomvang van de OMS Lelystad (€ 80 miljoen). Hier hebben zowel de OMS als de gemeente en de private partij een exploitatie voor hun deelgebied, waardoor deze € 80 miljoen maar een gedeelte van de opgave dekt. De grondexploitaties van de uitleglocaties variëren van € 200 miljoen (Schuytgraaf) en € 225 miljoen (Saendelft) tot € 500 miljoen (Waalsprong) en € 630 miljoen (Vathorst). Op basis van de investeringsomvang kan geconcludeerd worden dat bij Vathorst en Waalsprong de inhoudelijke complexiteit in hogere mate aanwezig is dan bij Saendelft en Schuytgraaf. In Amstelveen heeft de SAO een investeringsomvang van € 420 miljoen. Dit is een substantieel bedrag, maar betreft wel een gecombineerde grond- en bouwexploitatie.

Op basis van het aantal te realiseren voorzieningen kan geconcludeerd worden dat Vathorst en Waalsprong een beduidend hogere mate van inhoudelijke complexiteit bevatten dan Saendelft en Schuytgraaf. Naast dat de omvang van de locatie groter is, dienen er meer en grotere functies en/of voorzieningen te worden gerealiseerd op deze Vinex-locaties.

Qua omvang zijn de stadsherstructureringsopgaven van Lelystad en Amstelveen ongeveer even groot, al bevat stadshart Amstelveen een aantal niet-rendabele voorzieningen zoals een museum. Desalniettemin kan geconcludeerd worden dat beide herstructureringsopgaven min of meer dezelfde mate van inhoudelijke complexiteit bevatten.

Opgemerkt dient te worden dat het koppelen van het aantal te realiseren functies aan de investeringsomvang een ander beeld kan geven van de mate van inhoudelijke complexiteit van een project. Wanneer de investeringsomvang gedeeld wordt door bijvoorbeeld het aantal te realiseren woningen, blijkt dat er in Vathorst bijna € 60.000,- per woning beschikbaar is. In Waalsprong is daarentegen maar € 42.000,- beschikbaar per woning. Aangezien de te realiseren voorzieningen niet meegenomen zijn in de berekening, kunnen hier geen conclusies aan verbonden worden. Maar het geeft wel een indicatie over de complexiteit van de realisatie van een opgave. Waalsprong zou in dat geval als meer complex bestempeld mogen worden dan Vathorst.

7.1.3 Organisatorische complexiteit

Elke onderzochte casus heeft gemeen dat de gemeentelijke overheid participeert in de GEM (dan wel ontwikkelingsmaatschappij) en daarbij altijd een minimaal gelijkwaardig aandeel (en maximaal 50%) in de organisatie heeft. In Nijmegen diende eerst met twee nabijgelegen gemeentes gesproken te worden, aangezien Waalsprong ook op hun grondgebied lag. Nadat dit succesvol gebeurd was, kon Gemeente Nijmegen starten met het opzetten van de GEM.

Van de uitleglocaties zijn bij zowel Saendelft als Vathorst en Waalsprong een groot aantal private partijen betrokken, terwijl in Schuytgraaf maar twee private partijen participeren. In Schuytgraaf hebben betrokken woningcorporaties een contract met de gemeente gesloten en worden door deze gemeente vertegenwoordigd in de GEM. Maar bij het merendeel van de uitleglocaties kan door een hoog aantal betrokken actoren dus gesproken worden van een hoge mate van organisatorische complexiteit, al worden deze private partijen meestal gegroepeerd in consortia. In Waalsprong wilden de private partijen echter allemaal individueel betrokken blijven bij de GEM, hetgeen niet ten goede komt aan de mate van organisatorische complexiteit.

De onderzochte herstructureringsopgaven worden gekenmerkt door een mindere mate van organisatorische complexiteit. In Amstelveen zijn naast de gemeente twee private partijen actief in de ontwikkelingsmaatschappij, waarbij één maar een aandeel van 5% in de ontwikkelingsmaatschappij heeft. In Lelystad is maar één private partij actief naast de gemeente, alleen wordt de organisatorische complexiteit hier vergroot doordat een aantal deelprojecten verdeeld zijn tussen de gemeente, de private partij en de ontwikkelingsmaatschappij. Hierdoor bleek het moeilijker om een homogeen centrum te ontwikkelen. Naar mening van de betrokken was het beter geweest als de partijen op één locatie geplaatst waren waar waarvandaan het stadscentrum (her)ontwikkeld kon worden.

7.1.4 Institutionele onzekerheid

Met betrekking tot de uitleglocaties veroorzaken zowel Gemeente Zaanstad als Gemeente Nijmegen institutionele onzekerheid binnen de betreffende GEM. Bij gemeente Zaanstad komt deze onzekerheid voort uit de complexe historie en moeizame samenwerking. Bij GEM Waalsprong in Nijmegen wordt de onzekerheid veroorzaakt door het feit dat in twee besluitvormende organen van de GEM een wethouder zitting heeft, waardoor er niet eenduidig gehandeld wordt vanuit deze gemeente.

Gemeente Amersfoort en Gemeente Arnhem daarentegen zijn heel duidelijk over hun rollen en hun verwachtingen jegens de GEM. Voor elke opgave geldt dat het gedrag van de gemeente onderhevig is aan politieke invloeden.

Private partijen veroorzaken ook institutionele onzekerheid. Die onzekerheid ontstaat door de dubbele petten van deze private partijen. Naast de grondexploitatie hebben de private partijen ook te maken met de bouwexploitatie en de belangen van beide exploitaties kunnen tegengesteld zijn. Hierdoor is het gedrag van deze private partijen voor de overige actoren moeilijker in te schatten, hetgeen een toename van de mate van institutionele onzekerheid tot gevolg heeft.

De ontwikkelingsmaatschappijen (GEM's) bij de herstructureringsopgaven van de stadscentra hebben te maken met een mindere mate van institutionele onzekerheid, doordat een klein aantal private partijen participeert in de ontwikkelingsmaatschappij en daardoor is hun gedrag en handelen overzichtelijker voor de overige partijen. Daarnaast was in Amstelveen duidelijk de intentie merkbaar om het 'met zijn allen' af te maken, hetgeen de mate van institutionele onzekerheid reduceert. In Lelystad wordt opgemerkt dat de culturen van de gemeente en de private partij ver uit elkaar liggen, al staat daar tegenover dat de partijen daar in geringere mate met elkaar samenwerken. Net als bij de uitleglocaties geldt ook hier dat het gedrag van de gemeentelijke overheid beïnvloed wordt door de politiek.

Een ander belangrijk aspect van institutionele onzekerheid is de onzekerheid die participerende actoren ervaren bij het gedrag van de GEM. Een aantal gemeentes¹³ heeft ook aangegeven het belangrijk te vinden om invloed op de GEM te behouden middels bijvoorbeeld het hebben van het recht om één van de directeuren te benoemen.

7.2 Cross-case-analyse van de inrichtingsvariabelen

In deze scriptie is een aantal inrichtingsvariabelen onderscheiden, die de inrichting van de organisatie van een GEM bepalen. Deze inrichtingsvariabelen zijn onderverdeeld in een aantal thema's (zie paragraaf 5.4), te weten 'actoren', 'juridische structuur', 'samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen', 'overleg- en besluitvormingsstructuur', 'Formatie GEM' en 'Aanbesteding'. In hoofdstuk 6 zijn verschillende casussen geanalyseerd op basis van deze thema's en in deze paragraaf zullen de verkregen resultaten met elkaar worden vergeleken. Bij de integrale analyse (paragraaf 7.3) zal het verband tussen de inrichting van deze thema's en de aanwezige situationele factoren (paragraaf 7.1) worden beschreven. Ter verduidelijking, met de term GEM worden ook de ontwikkelingsmaatschappijen bedoeld zoals deze bij de herstructureringsopgaven zijn genoemd.

7.2.1 Actoren

Bij elke geanalyseerde gebiedsontwikkelingsopgave maakt de betreffende gemeente onderdeel uit van de GEM. Hierbij heeft de gemeente altijd een aandeel dat minimaal gelijkwaardig aan de (grootste) private partij(en) en maximaal 50% is. Per opgave verschilt hoe de gemeentelijke overheid is omgegaan met haar aandeel in de samenwerking. Daar waar Gemeente Amersfoort ervaring had met PPS en haar organisatie hierop heeft aangepast, geeft GEM Saendelft aan dat zowel Gemeente Zaanstad als de betrokken private partijen het realiseren van een gebiedsontwikkelingsopgave hebben onderschat.

¹³ Er hebben geen interviews met participerende marktpartijen plaatsgevonden

Naar mening van GEM Saendelft moet een overheid overkomen als een betrouwbare partner, weten waar haar verantwoordelijkheid ligt en wat wel/niet kan en weten hoe met marktpartijen omgegaan dient te worden. De ervaring van Amersfoort met betrekking tot het werken in PPS-verband blijkt dan ook uit het feit dat Gemeente Amersfoort bewust heeft gekozen voor een regievoerend, klein ambtelijk apparaat.

Gemeente Arnhem was eveneens positief over een samenwerking met marktpartijen, aangezien deze de gemeente kon helpen om op een veel effectievere manier goede besluiten te nemen. Gemeente Nijmegen heeft heel bewust gekozen voor een publiek-private samenwerking (PPS), aangezien de gemeente de gronden van Waalsprong reeds in bezit had. De keuze voor een samenwerking is dan ook een bewuste en gebaseerd op gewenste risicodeling. Bij de herstructureringsopgaven geeft Gemeente Amstelveen aan dat het bewaken van de interne eenheid bij de gemeente belangrijk is, hetgeen wordt beaamd door OMS Lelystad.

Elke gemeente dient een aantal rollen te vervullen, te weten de rol als aandeelhouder in de GEM, de rol als beheerder van het openbaar gebied en de rol als beleidsmaker (beleid en publieke taken). Vrijwel alle GEM's zijn het er over eens dat deze rollen helder gedefinieerd moeten zijn en ingevuld moeten worden door zo min mogelijk ambtenaren. Gemeente Zaanstad heeft sterk gekeken naar de scheiding van haar rollen. Zij heeft zelfs iemand ingehuurd om haar rol als aandeelhouder in de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) waar te nemen, zodat op het hoogste gemeentelijk niveau geen rollenvermenging ontstaat tussen de gemeente als aandeelhouder en de gemeente als beleidsbepaler. In Vathorst geven zowel Gemeente Amersfoort als de GEM aan dat de gemeente een duidelijk onderscheid aanbrengt tussen het 'gemeentelijk belang' en het 'bedrijfsbelang van de GEM'.

De wijze waarop de aandeelhoudersrol wordt ingevuld, kan per GEM verschillen. Gemeente Amersfoort en gemeente Nijmegen vaardigen de Wethouder Financiën af als aandeelhouder, omdat de aandeelhouder de GEM behoort te beoordelen op rendement en zodoende de Wethouder Financiën de aangewezen persoon is voor het vervullen van de aandeelhoudersrol.

Gemeente Arnhem en Gemeente Lelystad kiezen er echter voor om de Wethouder Ruimtelijke Ordening de aandeelhoudersrol te laten vervullen. In Lelystad hebben beide wethouders zitting in de aandeelhoudersvergadering. Zoals gezegd, kiest Gemeente Zaanstad er voor een extern persoon in te huren om de aandeelhoudersrol te vervullen, zodat de wethouder politiek niet aansprakelijk gesteld kan worden voor het beleid van de GEM.

Het openbaar gebied van de opgave wordt van de GEM overgenomen door de gemeente. Deze privaatrechtelijke relatie tussen de GEM en de gemeente levert voor de gemeente de rol als beheerder op. Enkele gemeentes hebben deze rol apart als functie onderscheiden. Bij Gemeente Amersfoort wordt deze rol vervuld door de Wethouder Vathorst. Bij Waalsprong zit de Wethouder Ruimtelijke Ordening van Gemeente Nijmegen in de Raad van Commissarissen van de GEM. Deze wijze van inhoudelijke betrokkenheid wordt achteraf door de gemeente als niet echt gelukkig bestempeld, doordat nu op twee plekken in de organisatie van de GEM wethouders zitting hebben. Hierdoor is het voor de gemeente moeilijk eenduidig richting de GEM te opereren.

Tot slot dient elke gemeente de rol als beleidsmaker te vervullen. Deze rol is contactpersoon voor de GEM aangaande bestuurlijk/ambtelijke zaken en publieke taken. Gemeente Nijmegen heeft deze rol in één persoon samengevoegd: de coördinator grondgebied. Deze persoon geldt als contactpersoon voor de GEM op het gebied van alle publieke taken. Gemeente Amersfoort heeft een ambtelijk coördinator Vathorst aangesteld, welke gezag en continuïteit heeft binnen de gemeente en contactpersoon is richting de GEM. Ook heeft de gemeente afspraken gemaakt met de GEM over de contactpersoon aangaande publieke zaken en de afwikkelingstermijn van bijvoorbeeld toetsingsverzoeken van de GEM. Gemeente Zaanstad geeft aan dat de rol als beleidsmaker vertolkt moet worden door iemand met mandaat binnen de gemeente.

Van de herstructureringsopgaven geeft OMS Lelystad aan dat de gemeente meerdere contactpersonen heeft, maar dat de OMS zorgt dat zij rapporteert aan de besluitvormers. Wel geeft Gemeente Lelystad aan dat zij eventuele besluiten eerst binnen het College van B&W afdekt, zodat de betreffende wethouder de mogelijkheid heeft om besluiten bij de OMS te nemen.

Vermeld dient te worden dat GEM Schuytgraaf ervoor gekozen heeft, naast bovenstaande relaties met de gemeente, ook een contract voor de engineering af te sluiten met de stadsingenieurs van Gemeente Arnhem. Volgens de GEM Schuytgraaf is een eventuele conflicterende rol met de afnemersrol van de gemeente niet hinderlijk, aangezien de gemeente toch al meerdere rollen heeft te vervullen.

Deelname van private partijen is nodig vanwege zowel hun grondposities als hun kennis, financiële middelen en de mogelijkheid tot risicodeling. Vele GEM's geven aan dat het aantal private partijen niet te groot moet zijn. Enerzijds vergemakkelijkt dit het organiseren van het overleg- en besluitvormingsproces en anderzijds wordt het aantal architecten beperkt. Bij een groter aantal private partijen is het raadzaam deze partijen te groeperen in een consortium, zoals in Vathorst en Saendelft is gebeurd. In Schuytgraaf zijn maar twee private partijen aanwezig, maar participeren de woningcorporaties ook niet in de GEM. De woningcorporaties hebben een overeenkomst met gemeente Arnhem gesloten en worden binnen de GEM impliciet door de gemeente vertegenwoordigd. Alleen bij GEM Waalsprong zijn vijf private partijen actief zonder dat zij gegroepeerd zijn in een consortium.

Bij de stadsherstructureringsopgaven in Amstelveen en Lelystad is het aantal participerende private partijen kleiner, namelijk twee respectievelijk één. Dit is een bewuste keuze van de beide gemeentes, mede omdat er natuurlijk geen sprake was van versnipperde grondposities zoals bij de meeste uitleglocaties het geval is. Daarbij geeft OMS Lelystad aan dat de voortgang niet gehaald wordt als er meerdere private partijen aan tafel zitten.

Voor alle gebiedsontwikkelingsopgaven geldt dat de private partijen, net als de gemeente te maken hebben met meerdere rollen. De dubbele pet van de private partijen komt voort uit het feit dat zij zowel in de grondexploitatie als in de bouwexploitatie participeren en de belangen van beide exploitaties tegengesteld kunnen zijn. Hierdoor hebben de private partijen intern te maken met tegengestelde belangen, wat zijn invloed heeft op het functioneren van de GEM.

7.2.2 Juridische structuur

Alle onderzochte samenwerkingsconstructies zijn vormgegeven middels een C.V./B.V.-constructie. Hierbij hebben alle casussen gemeen dat de gemeentelijke overheid participeert in de GEM (dan wel ontwikkelingsmaatschappij) en daarbij altijd een minimaal gelijkwaardig aandeel (en maximaal 50%) in de organisatie heeft. Winst- en risicodeling gebeurt veelal op dezelfde wijze als de aandeelhoudersverdeling is gegaan. Gemeente Nijmegen is daarbij van mening dat de risicodeling niet onderschat moet worden, aangezien de bankgarantie van de private partijen in het niet valt bij de omzet die deze partijen waarschijnlijk gaan realiseren. Toch is bij deze gemeente, net als bij Gemeente Lelystad, de mogelijkheid tot risicodeling een belangrijk argument geweest voor het betrekken van private partijen.

Vervolgens kent de B.V. een statutaire directie, een Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) en eventueel een Raad van Commissarissen. De statutaire directie is als enige bevoegd bindende handelingen namens de C.V. uit te voeren. De aandeelhoudersvergadering stelt het beleid van de onderneming, de grondexploitatie, de begroting en rekening van de B.V. vast. De eventuele Raad van Commissarissen toetst het handelen van de directie en geeft (gevraagd en ongevraagd) advies. De aandeelhoudersvergadering komt aan bod bij het bespreken van de overleg- en besluitvormingsstructuren (subparagraaf 7.2.4).

De GEM's hebben hun statutaire directie op verschillende wijzen ingevuld. Bij aanvang van de opgave hebben Saendelft en Schuytgraaf gekozen voor een tweehoofdige directie, waarbij zowel de publieke partij als de private partijen een directielid hebben geleverd. Vathorst, Amstelveen en Lelystad hebben de directie eveneens met twee personen ingevuld. Bij Saendelft en Schuytgraaf is de deze constructie echter spaak gelopen en heeft men vervolgens gekozen voor de huidige constructie, namelijk een directie bestaande uit één onafhankelijke directeur. Bij Waalsprong is bij aanvang reeds gekozen voor één onafhankelijke directeur, welke vanwege de veelheid aan werkzaamheden is uitgebreid met een tweede onafhankelijk directeur. Daar waar GEM Waalsprong aangeeft onafhankelijk te willen opereren, wil Gemeente Nijmegen, vanwege haar 50%-aandeel in de GEM en de wens om 'een vinger in de pap te houden', het recht hebben om één directielid te benoemen. Vathorst heeft nog steeds dezelfde constructie, terwijl Amstelveen en Lelystad hun directies hebben uitgebreid met respectievelijk een onafhankelijke derde directeur en een onafhankelijke procesmanager. GEM Vathorst geeft wel aan dat vanwege helderheid idealiter gekozen dient te worden voor één (onafhankelijk) directeur die gevoel heeft voor beide partijen. Gemeente Lelystad is echter van mening dat de directie bestaande uit alleen de onafhankelijk procesmanager niet wenselijk is, aangezien deze dan zijn stempel teveel op het project kan drukken. Bij het merendeel van de casussen wordt wel erkend dat een GEM gestuurd dient te worden als een bedrijfsmatige organisatie vanuit de belangen van de GEM en vooral niet vanuit de belangen van de achterliggende partijen. Op directioneel niveau dient dan iemand neergezet te worden die de ruimte krijgt en ook neemt om er een zelfstandige organisatie van te maken.

Zowel binnen Saendelft als Schuytgraaf en Vathorst is er geen Raad van Commissarissen geplaatst, aangezien dit als lastig wordt ervaren wanneer aandeelhouder en lid van de Raad van Commissarissen uit dezelfde organisatie komen en deze elkaar dienen te controleren. Bij Waalsprong is de Raad van Commissarissen opgericht, omdat de private partijen een platform wilden hebben waar alle partijen bij elkaar zouden komen. In Amstelveen is bewust de keuze gemaakt om een Raad van Commissarissen als controle- en adviesorgaan op te zetten binnen de constructie.

Bij alle geanalyseerde casussen wordt opgemerkt dat het contract veelal voor een te lange termijn en te gedetailleerd wordt opgesteld, waardoor de flexibiliteit binnen deze contracten ontbreekt. In plaats van één totaalcontract wordt het opstellen van een raamcontract met deelcontracten als alternatief genoemd. Vathorst is wel van mening dat afbakening van de door de GEM te verrichten werkzaamheden erg belangrijk is, zodat de GEM bedrijfsmatig bezig kan zijn zonder bemoeienis van andere organisaties. Gemeente Amstelveen voegt toe dat een dergelijk contract wel veel zekerheid geeft aangaande het nakomen van verplichtingen door de betrokken partijen. Ook OMS Lelystad geeft aan dat een langdurig contract door zowel gemeente als ontwikkelaar als positief wordt ervaren. De gemeente heeft commitment van één en dezelfde ontwikkelaar, terwijl het voor de ontwikkelaar prettig is dat de samenwerking over de verkiezingsperiode heen wordt getild. Ook bevat een aantal contracten een bouwplicht, afnameplicht en/of prestatieplicht liggen bij de deelnemende partijen. Verder wordt aangegeven dat een contract een combinatie van slagvaardigheid bij de GEM en commitment bij de aandeelhouders hoort te zijn.

Tot slot is de optie om de grond- en bouwexploitatie te combineren aan bod gekomen. Alleen in Amstelveen is dit gebeurd en hier zijn rendementen afgesproken met de participerende ontwikkelaars. Ontwikkelingsmaatschappij Amstelveen geeft dat het zowel (financiële) voordelen oplevert voor de SAO, maar ook risico's met zich meebrengt. Vanwege deze risico's (bijvoorbeeld het gedrag van de kantoren- of woningenmarkt) is OMS Lelystad geen voorstander van een gecombineerde grond- en bouwexploitatie. Saendelft, Vathorst en Waalsprong geven aan het combineren van de grond- en bouwexploitatie een goed idee te vinden dat zeker eens geprobeerd moet worden. Gemeente Nijmegen heeft wel haar bedenkingen, aangezien private partijen nu al een aantal grootschalige delen van het project niet aandurfd.

7.2.3 Samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen

Elke opgave bestaat uit de driehoek 'GEM – gemeente – private partijen'. Bij vrijwel elke opgave vormt de GEM het zwaartepunt van het project en is dus de belangrijkste trekker van de opgave. Onafhankelijkheid van de GEM wordt als belangrijk onderdeel van een goed functionerende GEM gezien, al hebben in Amstelveen en Waalsprong de respectievelijke gemeentes een actief regisserende rol. Gemeente Nijmegen is van mening dat een gemeente een PPS organiseert om juist een vinger in de pap te houden. Bij Saendelft daarentegen is Gemeente Zaanstad op een afstand gezet en is de GEM de trekker van het project.

Alle GEM's geven aan dat de verhoudingen met de betrokken partijen goed zijn, al plaatst in een enkel geval de gemeente kritische kanttekeningen bij de samenwerking vanwege overheersend gedrag van één of meer andere partijen. Saendelft beschrijft haar samenwerking als redelijk zuiver op basis van prestatie-afspraken. Amstelveen, dat een tweehoofdige directie heeft, voegt toe dat het project valt of staat met de samenwerking tussen de directieleden onderling. Lelystad is daarnaast van mening dat flexibiliteit bij de betrokken actoren ten goede komt aan de samenwerking. Lelystad voegt daaraan toe dat een goed contract belangrijk is, maar dat de partijen op basis van 'praten' bij elkaar gehouden dienen te worden. Vathorst geeft aan dat begrip en respect jegens elkander van belang zijn en Amstelveen is van mening dat gelijkwaardigheid van de partijen belangrijk is. Veel GEM's zijn van mening dat een gezonde financiële situatie bij de GEM ten goede komt aan de verhoudingen tussen de betrokken partijen.

Tot slot hebben de GEM's een arbitrageregeling in het contract opgenomen, al is deze niet vaak gebruikt. Veelal is in het contract voorgeschreven welke procedure bij eventuele conflicten moet worden doorlopen, maar niet welke personen geraadpleegd dienen te worden. Saendelft heeft formeel een onafhankelijk deskundige benoemd, die én voorzitter van de aandeelhoudersvergadering is én wordt ingeschakeld bij eventuele conflicten. Vathorst is echter van mening dat een goede samenwerking geen onafhankelijk deskundige nodig behoort te hebben.

7.2.4 Overleg- en besluitvormingsstructuur

De besluitvormingsstructuur is bij vrijwel alle C.V./B.V.-constructies opgebouwd uit drie lagen. Besluiten tot een bepaald financieel niveau mogen door de directie worden genomen. Vervolgens dienen besluiten te worden voorgelegd aan de Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA), welke eveneens gebonden is aan een maximaal bedrag waarover zij mag besluiten. Boven dit maximum worden besluiten voorgelegd aan de vennotenvergadering. Saendelft is eigenlijk de enige GEM, die aangeeft dat de vennotenvergadering wel eens bij elkaar wordt geroepen.

Een belangrijke contactmogelijkheid tussen de moederpartijen is de aandeelhoudersvergadering. De frequentie waarin deze AvA plaatsvindt, verschilt per GEM. Vathorst, Waalsprong, Amstelveen en Lelystad houden maar één tot twee maal per jaar een aandeelhoudersvergadering, terwijl Saendelft en Schuytgraaf de AvA vier tot zes maal per jaar organiseren. Vathorst heeft naast de aandeelhoudersvergadering een smalle en een brede stuurgroep opgezet. In deze stuurgroepen nemen de belangrijkste betrokken actoren, waaronder de aandeelhouders, plaats. Dit orgaan is overigens niet besluitvormend, maar het voordeel is dat leden van de stuurgroep handelen vanuit het kwaliteitsbelang van de GEM en niet vanuit het aandeelhoudersbelang. Naast de AvA worden in Vathorst ook veel besluiten schriftelijk afgehandeld. Ook andere GEM's geven aan overlegorganen te hebben, al dan niet informeel, buiten de AvA om. GEM Waalsprong heeft een lage AvA-frequentie, omdat de Raad van Commissarissen eenmaal per maand bij elkaar komt en de functie van de AvA eigenlijk heeft overgenomen. Gemeente Nijmegen geeft aan dat dit niet ideaal is en dat in de huidige werkwijze de wethouders Financiën (AvA) en Ruimtelijke Ordening (Raad van Commissarissen) eigenlijk van plaats zouden moeten wisselen. Lelystad en Amstelveen hebben maar twee aandeelhouders, die beiden ook een statutair directeur leveren. Doordat één tot twee maal per maand deze directie bij elkaar komt, is het één tot twee maal per jaar houden van een aandeelhoudersvergadering voldoende. Verder wordt aangegeven dat qua besluitvorming het raadzaam is het aantal stemmen te reduceren door de private partijen te groeperen in een consortium en één gezamenlijke stem te geven.

Een ander aspect van de aandeelhoudersvergadering is het voorzitterschap. Saendelft heeft gekozen voor een onafhankelijk technisch voorzitter, waarbij de GEM wel de agenda van de AvA bepaalt. In Waalsprong wordt de Aandeelhoudersvergadering ook voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter, welke tevens de voorzitter van de Raad van Commissarissen is. In Vathorst wordt de AvA door de burgemeester van Amersfoort voorgezeten en in Lelystad zit beurtelings één van de aandeelhouders de AvA voor. In Schuytgraaf zit juist de GEM-directeur de AvA voor, aangezien dit naar mening van de GEM handig is het met bepalen van de agenda en het behouden van de regie.

Veel GEM's hebben de beschikking over klankbordgroepen, kwaliteitsteams en/of adviesgroepen op allerlei gebied, zoals bijvoorbeeld een kerngroep op het gebied van kwaliteit en een financiële adviesgroep. Deze adviesorganen hebben veelal dezelfde frequentie als de aandeelhoudersvergadering dan wel een frequentie van vier tot vijf maal per jaar dat deze organen bijeen komen. Naast het uitbrengen van advies dienen volgens Saendelft deze groepen ook als mogelijkheden tot informatie-uitwisseling. Bij sommige GEM's is het zo dat wanneer zowel het kwaliteitsteam als de supervisor positief zijn over de kwaliteit, de Welstandscommissie van de gemeente zich er niet meer mee bemoeit.

7.2.5 Formatie GEM

Het vormgeven van de formatie van de organisatie kan op verschillende wijzen gebeuren. De eerste keus is het bepalen of het project per deelgebied of als geheel aangestuurd gaat worden en er dus wel/niet projectleiders onder de directie worden geplaatst. Saendelft, Vathorst en Waalsprong hebben er voor gekozen twee tot vier projectleiders onder de GEM-directie te plaatsen, die dan verantwoordelijk zijn voor een deelgebied. Schuytgraaf heeft de afdelingen planvoorbereiding en planrealisatie gescheiden, maar had graag gezien dat deze gecombineerd werden waardoor één persoon verantwoordelijk wordt voor het betreffende deelgebied. Als voordeel van mensen verantwoordelijk maken voor een deelgebied wordt genoemd dat een gevoel van betrokkenheid bij de betreffende projectleider wordt gecreëerd. Door de verantwoordelijkheid bij één persoon neer te leggen, is het makkelijker om in de realisatiefase geconstateerde fouten terug te leiden tot de oorzaak van deze fouten. Amstelveen heeft niet gekozen voor projectleiders of procesmanagers van deelgebieden, terwijl Lelystad er voor kiest onderscheid per functie (bijvoorbeeld infrastructuur) aan te brengen in plaats van per deelproject. Bij OMS Lelystad is het werk onderverdeeld tussen de procesmanager en de assistent procesmanager. Stadsherstructureringen zijn qua oppervlakte meestal kleiner dan uitleglocaties, waardoor het opdelen in een groot aantal deelgebieden minder voor de hand liggend is. Daarnaast is het stadscentrum van Lelystad onderverdeeld in deelprojecten tussen de OMS, de private partij en Gemeente Lelystad. Deze partijen sturen hun eigen deelgebieden aan.

Alle GEM's noemen in ieder geval een aantal benodigde kernfuncties voor hun organisatie en dat zijn planeconomie en control (financiën), communicatie, gronduitgifte, planvoorbereiding en administratie, en deze dienen dan ter ondersteuning van de eventuele projectleiders of procesmanagers. Het invullen van deze kernfuncties gebeurt over het algemeen door tien tot twintig mensen, wat ongeveer gelijk is aan een kernbezetting van tien tot vijftien fte. Qua personele invulling hebben alle GEM's er voor gekozen om het personeel in te huren van externen en niet van de achterliggende partijen, waarmee getracht wordt onafhankelijkheid van de GEM jegens de achterliggende partijen te creëren. Vathorst heeft er zelfs voor gekozen haar personeel in dienst van de GEM te nemen. Saendelft geeft aan dit eigenlijk ook te willen, aangezien de hierdoor verlaagde loonkosten meer dan opwegen tegen de kosten van het beëindigen van de arbeidscontracten. Zowel Amstelveen als Vathorst geven aan dat continuïteit van kennis, mensen en besluiten belangrijk is, maar ook dat je dat niet altijd in de hand hebt. Bij Vathorst is er echter sprake van een laag verloop onder haar personeel.

Communicatie dient apart vermeld te worden, aangezien communicatie wordt gezien als én een belangrijk onderdeel van de activiteiten van de GEM én als een activiteit waarvoor zowel de GEM als de moederpartijen verantwoordelijk zijn. Binnen Schuytgraaf is één persoon van een extern bureau ingehuurd, die een budget voor tien jaar heeft gekregen en daarmee verantwoordelijk is gesteld voor alle communicatie.

Vathorst heeft ook één persoon verantwoordelijk gesteld voor communicatie, waarbij deze persoon voor 50% van de tijd in dienst is van Gemeente Amersfoort en 50% van de tijd in dienst van de GEM. Gemeente Amersfoort voegt hieraan toe dat (toekomstige) bewoners altijd terecht kunnen bij de gemeente, die dan eventueel het vraagstuk doorschuift naar de GEM. De bewoner wordt dan niet voor de keuze geplaatst over welke instantie hij/zij dient te benaderen. Amstelveen geeft aan dat zeker in de beginfase van het project (de planontwikkelingsfase) het communiceren van je plannen en het creëren van draagvlak binnen de omgeving en alle belanghebbenden uiterst belangrijk is. Vergelijkbaar met Amersfoort is Gemeente Amstelveen van mening dat de ontwikkelingsmaatschappij niet ervaren is in het communiceren met burgers, maar dat de gemeente soms ook slecht herkenbaar is.

Ook Gemeente Lelystad ervaart het samen verantwoordelijk zijn voor de communicatie als een probleem. Zij heeft samen met de private partij een gezamenlijk communicatieplan opgesteld, maar het blijkt niet makkelijk te zijn dit plan samen uit te voeren. Verder is het informatiecentrum een onderdeel van de communicatie. Saendelft, Schuytgraaf en Waalsprong hebben het GEM-kantoor en informatiecentrum in één pand geplaatst. Waalsprong is ook van mening dat het combineren van het GEM-kantoor en het informatiecentrum de beste oplossing is.

Een ander aspect van de formatie van de GEM is de wijze van omgaan met het civieltechnische deel, waar engineering, directievoering en toezicht in de realisatiefase onder valt. Saendelft is van mening dat er een sterk civieltechnische projectmanager nodig is, die de civieltechnische voorbereiding kan aansturen. Op dit moment heeft GEM Saendelft iemand in dienst die verantwoordelijk is voor het civieltechnische deel van de opgave, maar idealiter wil zij het complete civieltechnische deel uitbesteden. GEM Schuytgraaf heeft de engineering uitbesteed aan Gemeente Arnhem, welke dus tevens afnemer van het ontwikkelde gebied is. Bij Vathorst is de engineering uitbesteed aan een samenwerkingsverband tussen Grontmij en DHV, waarbij dit samenwerkingsverband is opgericht op verzoek van de GEM met een looptijd net zo lang als de looptijd van de gebiedsontwikkelingsopgave. Waalsprong heeft het civieltechnische deel van de opgave ook uitbesteed middels een volumecontract met Grontmij en Royal Haskoning.

7.2.6 Aanbesteding

GEM Saendelft is de enige GEM waarbij er voor gekozen is zowel het samenwerkingscontract als het engineeringscontract Europees aan te besteden. Deze GEM geeft hierbij aan dat het voor een overheid niet handig is te participeren in een organisatie die zich niet aan de richtlijnen houdt. GEM Waalsprong en GEM Schuytgraaf geven aan geen reden te zien om een andere procedure ten aanzien van aanbesteding te kiezen dan in de samenwerkingsovereenkomst is afgesproken. Daarbij geeft GEM Waalsprong aan zichzelf niet te zien als een overheidsdienst en dus niet openbaar hoeft aan te besteden. Vrijwel alle GEM's kiezen ervoor per deelproject aan te besteden.

7.3 Integrale analyse

In voorgaande paragrafen is zowel de analyse van de situationele factoren van gebiedsontwikkelingsopgaven als de analyse van de inrichtingsvariabelen van de organisatie van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij beschreven. In deze paragraaf wordt de integrale analyse uitgevoerd, welke de link legt tussen deze situationele factoren en de inrichting van de organisatie van de GEM. Het resultaat vormt de leidraad, die gehanteerd kan worden bij het inrichten van de organisatie van de GEM.

Deze integrale analyse geeft daarmee antwoord op de vierde en laatste onderzoeksvraag, welke als volgt luidt:

Aan welke eisen en randvoorwaarden moet het keuzemodel voldoen dat gebruikt kan worden bij het bepalen van de inrichting van een GEM?

De gevraagde eisen vormen de inrichtingsvariabelen van de organisatie. De wijze waarop deze inrichtingsvariabelen worden ingevuld, wordt beïnvloed door de randvoorwaarden: de situationele factoren.

Vier situationele factoren zijn in deze scriptie onderscheiden, namelijk 'wederzijdse afhankelijkheid', 'inhoudelijke complexiteit', 'organisatorische complexiteit' en 'institutionele onzekerheid'. Paragraaf 7.1 behandelt de aanwezigheid van de situationele factoren bij de verschillende casussen. Daarnaast wordt een aantal inrichtingsthema's onderscheiden, te weten 'actoren', 'juridische structuur', 'samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen', 'overleg- en besluitvormingsstructuur', 'formatie GEM' en 'aanbesteding'. In paragraaf 7.2 is besproken op welke wijze deze variabelen zijn ingevuld bij de geanalyseerde GEM's.

Wederzijdse afhankelijkheid blijkt bij alle vrijwel alle gebiedsontwikkelingsopgaven in hoge mate aanwezig te zijn, hetgeen niet verwonderlijk is aangezien afhankelijkheid tussen actoren als een belangrijke voorwaarde voor een succesvolle PPS-organisatie wordt gezien. Bij de uitleglocaties wordt deze wederzijdse afhankelijkheid veelal veroorzaakt door de grondposities van de private partijen. Opvallend is echter dat Gemeente Nijmegen, ondanks dat zij alle grond reeds in bezig had, er toch voor gekozen heeft om met maar liefst vijf private partijen te participeren in een GEM-constructie, die min of meer hetzelfde is en functioneert als de GEM's van de overige gebiedsontwikkelingsopgaven. Ten aanzien van het delen van de risico's voelde Gemeente Nijmegen zich afhankelijk van de private partijen. Herstructureringsopgaven van stadscentra hebben daarentegen te maken met maar één tot enkele private partij(en). Het aantal participerende private partijen is van invloed op de organisatie, doordat een groter aantal partijen zorgt voor een toenemende mate van organisatorische complexiteit. De complexiteit van het overleg- en besluitvormingsproces wordt namelijk beïnvloed door het aantal participerende actoren. Gerechvaardigd is te concluderen dat het aantal participerende actoren zo klein mogelijk gehouden moet worden.

De mate van inhoudelijke complexiteit verschilt niet in grote mate per gebiedsontwikkelingsopgave, aangezien de geanalyseerde opgaven allen bestaan uit het realiseren van woningen en bijbehorende voorzieningen. Verschil bestaat wel in de omvang van het te realiseren programma, wat van invloed kan zijn op de vereiste grootte van de organisatie. Een tweede onderscheidend aspect aangaande de inhoudelijke complexiteit is de (beschikbare) investeringsomvang, welke per casus kan verschillen.

Gezien het feit dat een financieel gezonde GEM ten goede komt aan de verhoudingen tussen de actoren, kan de beschikbare investeringsomvang van invloed zijn op de verhoudingen en daarmee eventueel op de voortgang van de GEM. Uiteindelijk blijken de verschillen in de aanwezige mate van inhoudelijke complexiteit bij grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven marginaal te zijn. Stadsherstructureringen kunnen qua inhoudelijke complexiteit verschillen op basis van de hoeveelheid te realiseren niet-commerciële voorzieningen, al is er tussen de onderzochte projecten geen noemenswaardig verschil in inhoudelijke complexiteit aanwezig.

Organisatorische complexiteit is reeds aangestipt bij het bespreken van de wederzijdse afhankelijkheid. Deze complexiteit wordt veroorzaakt door het aantal betrokken actoren en is bij uitleglocaties van invloed op de inrichting van de organisatie van de GEM. Hierbij kan gedacht worden aan het aantal stemmen binnen een aandeelhoudersvergadering en de invloed die elke partij wil hebben op het te realiseren programma. Overigens wordt als voordeel van een goed functionerende tweehoofdige directie genoemd dat een deel van de discussie met de moederpartijen reeds binnen de directie heeft plaatsgevonden, waardoor de moederpartijen minder (snel) geraadpleegd dienen te worden. Hierdoor wordt het overleg- en besluitvormingsproces versimpeld.

Wel dienen vanwege de mate van organisatorische complexiteit alle activiteiten vanuit één locatie, het GEM-kantoor, te worden aangestuurd en niet verdeeld te worden over meerdere organisaties zoals in Lelystad is gebeurd. Verder is bij herstructureringsopgaven de organisatorische complexiteit veelal in mindere mate aanwezig, aangezien de gemeentes vrijheid hebben in het bepalen van het aantal participerende private partijen en dit aantal dus kunnen beperken tot één of twee marktpartijen. Door dit geringere aantal private partijen kan de slagvaardigheid van de GEM hoger liggen.

Institutionele onzekerheid is een moeilijker te beoordelen situationele factor, aangezien deze bepaald wordt door het gedrag van de participerende actoren en hun houding jegens de overige actoren. Gerechvaardigd is te concluderen dat het helder en transparant zijn van partijen in de verwachtingen en gedrag jegens andere partijen bijdraagt aan de reductie van institutionele onzekerheid, maar dat deze aspecten niet in de structuren van de organisatie van de GEM zijn vast te leggen. Wel is het aantal betrokken actoren van invloed op de mate institutionele onzekerheid, doordat een groter aantal participerende partijen tot gevolg kan hebben dat partijen behoudender zijn in hun opereren. Ook hier geldt dus dat het aantal participerende marktpartijen zo laag mogelijk moet zijn.

Een tweede aspect van institutionele onzekerheid is de onzekerheid die moederpartijen ervaren bij het gedrag van de GEM. Een aantal actoren wil graag invloed hebben op de GEM middels bijvoorbeeld het hebben van de mogelijkheid om een directeur te benoemen, zodat zij minder onzekerheid ervaren omtrent het gedrag van de GEM. De institutionele onzekerheid, die moederpartijen ervaren bij de GEM, is dus van invloed op de onafhankelijkheid van de GEM. Andersom geredeneerd werkt een gebrek aan vertrouwen vanuit de moederpartijen (als gevolg van de institutionele onzekerheid die zij ervaren) niet in het voordeel van het functioneren van de GEM. Om deze onzekerheid te reduceren zijn moederpartijen geneigd langdurige contracten op te stellen.

Resumerend blijkt dat het inrichten van de organisatie van de GEM beïnvloed worden door drie aspecten. Allereerst dienen participerende organisaties in de organisatie te worden opgenomen, waardoor het raadzaam is het aantal participerende organisatie zo laag mogelijk te houden. Een tweede aspect is het beheersen van de inhoudelijke complexiteit, die overigens bij alle opgaven in nagenoeg gelijke mate aanwezig is. De organisatie dient op een dusdanige wijze ingericht te worden, zodat de inhoudelijke complexiteit beheersbaar is voor de GEM.

Tot slot is de onafhankelijkheid van de GEM ten opzichte van de overige actoren een belangrijk aspect aangaande het functioneren van de GEM. De wijze waarop de betrokken actoren participeren in de GEM en vertrouwen hebben in de GEM zijn hier aspecten van.

Nu bekend is met welke situationele factoren omgegaan dient te worden, kan de inrichting van de organisatie van de GEM bepaald worden. Aan de hand van de eerdergenoemde inrichtingsthema's zal hieronder worden wat per thema de 'best practice' is en welke afweging hieraan ten grondslag ligt. Met 'best practice' wordt geredeneerd vanuit de bedrijfsprocessen van de GEM; 'met welke organisatie is de GEM het beste in staat haar bedrijfsprocessen te vervullen'.

Actoren

De gemeente heeft vooralsnog altijd een aandeel in de GEM, dat nooit meer mag zijn dan 50%. In verband met de regelgeving omtrent aanbesteding kan de GEM niet als overheidsorganisatie aangemerkt worden, waardoor het aandeel van de gemeente niet groter dan 50% mag zijn. In verband met de zeggenschap wil een aantal gemeentes een aandeel dat gelijkwaardig is aan de private partijen. De private partijen willen echter ook graag dat de gemeente een gelijkwaardig aandeel heeft, omdat de gemeente financieel voordeliger leningen kan krijgen en deze zijn nodig bij een dergelijk grote opgave.

Gemeentes dienen zich bewust te zijn van de grootschaligheid en complexiteit van de realisatie van een gebiedsontwikkelingsopgave. Hierbij dienen gemeentes een aantal rollen te vervullen, waardoor het bewaken van de interne eenheid bij deze gemeentes een aandachtspunt is. Ook is het van belang dat deze rollen helder gedefinieerd moeten zijn en ingevuld moeten worden door zo min mogelijk mensen teneinde het aantal contactpersonen te reduceren.

De gemeente heeft drie rollen te vervullen, te weten haar rol als aandeelhouder, haar rol als beheerder van het openbaar gebied en haar rol als beleidsmaker. De aandeelhoudersrol kan het beste vervuld worden door een 'directeur van de gemeente' of een ingehuurd extern persoon. Belangrijk is dat wethouders op afstand worden gehouden, zodat de bedrijfsprocessen van de GEM worden onttrokken van de politieke besluitvorming.

De privaatrechterlijke relatie tussen de GEM en de gemeente wordt vanuit de gemeente ingevuld door de beheerder van het openbaar gebied, de zogenoemde accounthouder beheerder. Deze rol kan toebedeeld worden aan een ambtenaar van de gemeente, maar belangrijk is dat het wel bij deze ene contactpersoon blijft.

Tot slot dient de rol van de gemeente als beleidsmaker ingevuld te worden, die bestaat uit het uitvoeren van het beleid en de publieke taken (toetsingen, vergunningen, etc) van de gemeente.

Private partijen vormen de overige actoren bij het realiseren van een gebiedsontwikkelingsopgave. Vaak zijn er bij uitleglocaties meerdere private partijen betrokken. Gevolg hiervan is dat alle partijen een mening vormen over de activiteiten van de GEM en vaak dat alle partijen uiteindelijk een deel van het gebied gaan ontwikkelen. Het verkrijgen van slagvaardigheid van de GEM en het behouden van homogeniteit binnen het gebied zijn daarom moeilijker te realiseren. Zodoende is het raadzaam het aantal private partijen zo klein mogelijk te houden of ze anders te groeperen in een consortium, zodat de organisatorische complexiteit gereduceerd wordt. Een mogelijkheid is om eventuele woningcorporaties achter de gemeente te 'plaatsen', waarbij de gemeente de belangen van deze corporaties impliciet binnen de GEM vertegenwoordigd.

De private partijen hebben altijd te maken met een dubbele pet, tenzij de grond- en bouwexploitatie gecombineerd wordt. Private partijen participeren namelijk in beide exploitaties en tussen deze exploitaties kunnen tegengestelde belangen zijn. Hierdoor kunnen tegengestelde belangen ontstaan binnen een private partij, waardoor het wenselijk is de rollen in de grondexploitatie en in de bouwexploitatie door verschillende personen te laten vervullen.

De belangrijkste conclusies aangaande actoren zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Inrichtingsvariabele	'Best Practice'	Afweging
Aantal actoren	<ul style="list-style-type: none"> - Bij voorkeur 2-3 actoren - Bij groter aantal private partijen groeperen in consortia 	<ul style="list-style-type: none"> - minder complexe overlegstructuur - minder partijen met bemoeienis
Rollen gemeente <ul style="list-style-type: none"> - Aandeelhouder - Beheerder openbare ruimte - Accounthouder 	<ul style="list-style-type: none"> - Directie gemeente c.q. externe inhuur - Accounthouder beheer - Ambtelijk coördinator 	<ul style="list-style-type: none"> - Bedrijfsprocessen GEM lostrekken van politieke besluitvorming → politiek op afstand - Beperkt aantal contactpersonen, maar wel mét mandaat
Rollen private partijen	<ul style="list-style-type: none"> - Aandeelhouder dient directielid - Private partijen dienen hun rollen in zowel de grond- als de bouwexploitatie helder te onderscheiden en erkennen 	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkt aantal contactpersonen, maar wel mét mandaat

Tabel 7.1: Inrichtingsvariabelen - Actoren

Juridische structuur

Alle GEM's zijn vormgegeven middels een C.V./B.V.-constructie, waarbij zowel de gemeente als de private partijen gezamenlijk veelal een aandeel van 48% tot 50% hebben en de beheersmaatschappij (B.V) een aandeel van 0% tot 4% heeft. Binnen deze constructie dient de directie, de aandeelhoudersvergadering en een eventuele Raad van Commissarissen te worden ingevuld. De directie kan het beste door één onafhankelijke directeur worden vorm gegeven teneinde de onafhankelijkheid van de GEM te waarborgen. Een tweehoofdige directie zorgt ervoor dat de tegenstelling publiek-privaat tot op het hoogste niveau aanwezig is. Daarnaast is de GEM-organisatie dusdanig klein qua personele bezetting dat één directeur voldoende is. Belangrijk aan de onafhankelijk directeur is wel dat deze persoon vertrouwen geniet bij zowel de publieke als de private partijen, aangezien dit voordelig werkt ten aanzien van het besluitvormingsproces. Een ander voordeel van een onafhankelijk directeur is dat het functioneren van de GEM niet afhankelijk is van de wijze waarop de directie onderling samenwerkt, waardoor het functioneren minder persoonsafhankelijk is geworden. De GEM vormt dan het zwaartepunt van de samenwerking tussen de publieke partijen en private partijen. Het toevoegen van een extern deskundige is niet noodzakelijk, aangezien bij een goede PPS de partijen eventuele conflicten zelf moeten kunnen oplossen.

De aandeelhoudersvergadering is een belangrijk orgaan binnen een GEM. Daarom is het relevant dat de in de aandeelhoudersvergadering aanwezige partijen mensen met voldoende mandaat afvaardigen, zodat in de AvA de besluiten genomen kunnen worden. Dit is overigens een punt waar de organisatie-inrichting van de GEM geen invloed op heeft. Verder is het in verband met de onafhankelijkheid van de GEM en het vertrouwen van de participerende organisaties aan te raden een onafhankelijk technisch voorzitter van de AvA aan te stellen, maar er wel voor zorg te dragen dat de GEM invloed heeft op de agenda van de AvA.

Het is niet wenselijk de AvA verantwoording af te laten leggen aan een Raad van Commissarissen, aangezien leden in de AvA en leden in de Raad van Commissarissen uit dezelfde organisatie komen. Het is niet wenselijk dat leden van dezelfde organisatie elkaar binnen de GEM dienen te controleren. Daarnaast betekent het instellen van een Raad van Commissarissen dat er een extra besluitvormend orgaan wordt gecreëerd, wat het functioneren van de GEM niet ten goede lijkt te komen. Het ligt meer voor de hand om geen Raad van Commissarissen op te richten, maar de overlegstructuur vorm te geven middels stuurgroepen. In deze stuurgroepen worden dan de privaatrechterlijke aspecten besproken, zoals de kwaliteit van het te realiseren gebied. Mocht er toch voor gekozen worden een Raad van Commissarissen op te zetten, dan dient deze ingevuld te worden met onafhankelijke personen en niet met vertegenwoordigers van de participerende partijen.

De frequentie van de aandeelhoudersvergadering kan verschillen. Dit hangt samen met de mate waarin de AvA dient als overlegorgaan of alleen maar gebruikt wordt als besluitvormingsorgaan. De meest ideale invulling lijkt een frequentie van één tot tweemaal per jaar en daarnaast het instellen van informele stuurgroepen waarin de betrokken actoren bij elkaar komen. Belangrijk onderliggend argument is dat leden van de AvA namens hun organisatie in de AvA zitten, terwijl zij in informele stuurgroepen meer in het belang van de GEM denken. Maar de overlegstructuur is dus op meerdere wijzen vorm te geven. Naast deze informele overlegorganen is het raadzaam dat een GEM over klankbordgroepen en adviesgroepen beschikt. Afhankelijk van de onderwerpen kunnen deze groepen bestaan uit afgevaardigden van moederpartijen (bijvoorbeeld een financiële adviesgroep) of afgevaardigden van derden (bijvoorbeeld een klankbordgroep of kwaliteitsteam).

Met betrekking tot de formalisering wordt aangegeven dat de contracten veelal voor een te lange termijn en te gedetailleerd worden opgesteld. Het is voor de GEM niet meer mogelijk flexibel te opereren en zo voordelen te behalen aan zowel kosten- als opbrengstenkant. Het opstellen van een raamcontract met deelcontracten lijkt een beter alternatief te zijn. Ook geven velen aan dat een gecombineerde grond- en bouwexploitatie bij kan dragen aan het verlichten van de financiële druk. Een dergelijke exploitatie brengt financiële voordelen met zich mee, aangezien in de bouwexploitatie de marges groter zijn dan in de grondexploitatie.

De belangrijkste conclusies aangaande de juridische structuur zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Inrichtingsvariabele	'Best Practice'	Afweging
Juridische structuur	<ul style="list-style-type: none"> - C.V./B.V. - constructie - Gemeente hooguit aandeel 50% 	<ul style="list-style-type: none"> - Zeggenschap + risicodeling bepalen aandeel < 50%
Directie	<ul style="list-style-type: none"> - Onafhankelijk directeur 	<ul style="list-style-type: none"> - GEM sturen vanuit bedrijfsbelangen en niet vanuit de belangen van de moederpartijen
AvA	<ul style="list-style-type: none"> - Afgevaardigden met mandaat - Onafhankelijk voorzitter mag 	<ul style="list-style-type: none"> - Slagvaardigheid GEM - Onafhankelijkheid GEM
RvC	<ul style="list-style-type: none"> - Niet noodzakelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Leden van dezelfde organisatie moeten geen verantwoording aan elkaar afleggen - Extra besluitvormend orgaan → functioneren GEM complexer
Adviesorganen	<ul style="list-style-type: none"> - Frequentie van bijeenkomen: 4-5 maal per jaar - zowel advies als informatie-uitwisseling 	<ul style="list-style-type: none"> - klankbord voor GEM - adviesorganen op gebied van grondexploitatie, kwaliteit, supervisie
Formalisering / contract	<ul style="list-style-type: none"> - geen overall-contract, maar raamcontract met deelcontracten 	<ul style="list-style-type: none"> - flexibiliteit

Tabel 7.2: Inrichtingsvariabelen - Juridische Structuur

Formatie

Na het vormgeven van de juridische constructie komt de invulling van de organisatie aan bod. Veelvuldig is aangegeven dat, teneinde de inhoudelijke complexiteit te beheersen, het raadzaam is een aantal projectleiders onder de directie te plaatsen en deze elk verantwoordelijk te maken voor een deelgebied. Het voordeel van een dergelijke constructie is dat mensen zich verantwoordelijk voelen voor en betrokken zijn bij hun deelgebied. Daarnaast is het makkelijk om in (bijvoorbeeld) de realisatiefase geconstateerde fouten terug te leiden tot de verantwoordelijke personen en/of organisaties. Deze constructie is in ieder geval aan te raden bij uitleglocaties, maar het is de vraag of het ook nodig is bij herstructureringsopgaven van stadscentra aangezien deze kleinschaliger zijn dan uitleglocaties.

Als ondersteuning van de projectleiders dienen de vereiste kernfuncties te worden opgenomen in de organisatie, te weten planeconomie en control, communicatie, gronduitgifte, planvoorbereiding en administratie. Deze functies kunnen worden vervuld door tien tot twintig mensen, welke ingehuurd dienen te worden van externe organisaties teneinde het onafhankelijk opereren en functioneren van de GEM te waarborgen.

Ook is het mogelijk het personeel in dienst van de GEM te nemen, aangezien de verlaagde loonkosten zeker opwegen tegen de eventuele kosten van het beëindigen van de arbeidscontracten. In dienst nemen van personeel komt eveneens ten goede aan de continuïteit van de mensen en de aanwezige kennis.

Communicatie verdient een aparte vermelding, aangezien afstemming is vereist tussen gemeente en GEM. De meest doelmatige oplossing lijkt te zijn dat de gemeente en de GEM gezamenlijk één extern persoon / extern bureau contracteren, welke gedurende de looptijd van de opgave verantwoordelijk is voor alle communicatie van de GEM en het informatiecentrum. Daarnaast dient de burger bij vragen contact met de gemeente op te kunnen nemen, waarna gemeente en GEM onderling bekijken waar het probleem ligt en waar het vraagstuk het beste beantwoord kan worden.

Het civieltechnische deel van de opgaven, bestaande uit engineering, directievoering en toezicht in de realisatiefase, wordt door de meeste GEM's uitbesteed middels een volumecontract aan derden. Teneinde een duidelijk onderscheid te hanteren tussen de voorbereidingsfase en de realisatiefase lijkt het volledig uitbesteden van de engineering, directievoering en toezicht de meeste effectieve oplossing. Mocht overigens de grond- en bouwexploitatie gecombineerd worden, dan wordt het civieltechnische deel sowieso als kernfunctie binnen de organisatie opgenomen.

De belangrijkste conclusies aangaande formatie zijn in onderstaande tabel weergegeven:

Inrichtingsvariabele	'Best Practice'	Afweging
Formatie	<ul style="list-style-type: none"> - 10 à 15 fte personeel - kerntaken: <ul style="list-style-type: none"> - projectleiding (3 à 4 projectleiders; afhankelijk van grootte van de opgave) - planvoorbereiding - planeconomie & control - administratie - communicatie - gronduitgifte - personeel in dienst van GEM en daarbij niet afkomstig van één der moederpartijen 	<ul style="list-style-type: none"> - GEM wordt een slanke organisatie → uitbesteden van engineering, directievoering en toezicht - verlaagde loonkosten wegen op tegen ontbinden contracten - GEM dient onafhankelijk te zijn, waarvoor 'onafhankelijk' personeel een vereiste is

Tabel 7.3: Inrichtingsvariabelen - Formatie

Tot slot is de wijze van aanbesteding aan bod gekomen. Het blijkt dat elke GEM daar anders mee omgaat en er niet altijd voor kiest Europees aan te besteden. De wijze van aanbesteden is niet van invloed op de inrichting van de organisatie en daarnaast is vooralsnog niet bekend of de GEM's wel of niet Europees dienen aan te besteden.

8 Conclusies en aanbevelingen

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt teruggeblikt op hetgeen in dit verslag is besproken. Aan de hand van de geformuleerde doelstelling worden de conclusies van dit onderzoek uiteengezet. De doelstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

'Het ontwikkelen van een leidraad, voor zowel publieke als private partijen, voor het bepalen van de inrichting van de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM)'

Op basis van een literatuurstudie zijn zowel situationele factoren van een gebiedsontwikkelingsopgave als inrichtingsvariabelen van de organisatie van een GEM geformuleerd. Met deze resultaten is een casestudy uitgevoerd, waarbij vier uitleglocaties (VINEX) en 2 herstructureringsopgaven van stadscentra zijn geanalyseerd. De resultaten, die leiden tot de leidraad voor het inrichten van de organisatie van een GEM, zijn beschreven in paragraaf 7.3. De belangrijkste resultaten vormen de conclusies van dit onderzoek en vormen de leidraad voor het inrichten van de organisatie van de GEM. De leidraad wordt in paragraaf 8.2 gepresenteerd.

In paragraaf 8.3 wordt teruggeblikt op het onderzoek en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek. Enerzijds zullen de aanbevelingen gaan over de onderzoeksresultaten (subparagraaf 8.3.1) en anderzijds over de onderzoeksopzet (8.3.2).

8.2 Conclusies

Het inrichten van de organisatie van een GEM bevat vele aspecten, die in dit onderzoek belicht zijn. De conclusies van dit onderzoek vormen de leidraad voor het inrichten van de organisatie van de GEM. Allereerst worden de conclusies over de GEM algemeen en de situationele factoren vermeld. Vervolgens wordt de leidraad gepresenteerd en onder de leidraad is toegelicht hoe deze tot stand is gekomen en geïnterpreteerd dient te worden.

GEM algemeen

Vrijwel alle GEM's hebben te kampen met een moeizame start en maken na ongeveer twee jaar een soort 'doorstart'. Het blijkt dat GEM's met een erg grote organisatie starten en na verloop van tijd overgaan in een kleinere en efficiëntere organisatie. Ook ontwikkelen zich dan werkwijzen en routines binnen de GEM-organisaties. Deze moeizame start moet in de toekomst vermeden worden doordat GEM's vanaf het begin een goede organisatie krijgen. De in dit onderzoek verkregen leidraad dient daar een bijdrage aan te leveren.

De mate van aanwezigheid van de situationele factoren verschilt niet in grote mate per grootschalige gebiedsontwikkelingsopgave. Alle opgaven hebben te kampen met actoren die afhankelijk van elkaar zijn, een zekere mate van inhoudelijke complexiteit en een zekere mate van institutionele onzekerheid. Organisatorische complexiteit verschilt niet in de zin dat er zowel publieke als private partijen participeren. Wel kan invloed uitgeoefend worden op het aantal participerende private partijen en de wijze waarop deze georganiseerd zijn. Hiermee kan de organisatie complexiteit gereduceerd worden.

Leidraad voor het inrichten van de organisatie van de GEM

Onderstaande tabel vormt deze leidraad. Onder de tabel is toegelicht hoe de conclusies tot stand zijn gekomen en geïnterpreteerd moeten worden.

In de eerste kolom zijn alle inrichtingsvariabelen van de organisatie van de GEM terug te vinden. De tweede kolom bevat de zogenoemde 'best practices'. Bezien vanuit de bedrijfsprocessen van de GEM lijken de 'best practices' de aan te bevelen manier om de inrichtingsvariabelen van de organisatie vorm te geven. In de derde kolom staat vervolgens de afweging, die ten grondslag ligt aan deze 'best practice'.

Inrichtingsvariabele	'Best Practice'	Afweging
Aantal actoren	<ul style="list-style-type: none"> - Bij voorkeur 2-3 actoren - Bij groter aantal private partijen groeperen in consortia 	<ul style="list-style-type: none"> - minder complexe overlegstructuur - minder partijen met bemoeienis
Rollen gemeente - Aandeelhouder - Beheerder openbare ruimte - Accounthouder	<ul style="list-style-type: none"> - Directie gemeente c.q. externe inhuur - Accounthouder beheer - Ambtelijk coördinator 	<ul style="list-style-type: none"> - Bedrijfsprocessen GEM lostrekken van politieke besluitvorming → politiek op afstand - Beperkt aantal contactpersonen, maar wel mét mandaat
Rollen private partijen	<ul style="list-style-type: none"> - Aandeelhouder dient op directieniveau te zijn - Private partijen dienen hun rollen in zowel de grond- als de bouwexploitatie helder te onderscheiden en erkennen 	<ul style="list-style-type: none"> - Beperkt aantal contactpersonen, maar wel mét mandaat
Juridische structuur	<ul style="list-style-type: none"> - C.V./B.V. - constructie - Gemeente hooguit aandeel 50% 	<ul style="list-style-type: none"> - Zeggenschap + risicodeling bepalen aandeel < 50%
Directie	<ul style="list-style-type: none"> - Onafhankelijk directeur 	<ul style="list-style-type: none"> - GEM sturen vanuit bedrijfsbelangen en niet vanuit de belangen van de moederpartijen
AvA	<ul style="list-style-type: none"> - Afgevaardigden met mandaat - Onafhankelijk voorzitter mag 	<ul style="list-style-type: none"> - Slagvaardigheid GEM - Onafhankelijkheid GEM
RvC	<ul style="list-style-type: none"> - Niet noodzakelijk 	<ul style="list-style-type: none"> - Leden van dezelfde organisatie moeten geen verantwoording aan elkaar afleggen - Extra besluitvormend orgaan → functioneren GEM complexer
Adviesorganen	<ul style="list-style-type: none"> - Frequentie van bijeenkomen: 4-5 maal per jaar - zowel advies als informatie-uitwisseling 	<ul style="list-style-type: none"> - klankbord voor GEM - adviesorganen op gebied van grondexploitatie, kwaliteit, supervisie
Formalisering / contract	<ul style="list-style-type: none"> - geen overall-contract, maar raamcontract met deelcontracten 	<ul style="list-style-type: none"> - flexibiliteit

<p>Formatie</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 10 à 15 fte personeel - kerntaken: <ul style="list-style-type: none"> - projectleiding (3 à 4 projectleiders; afhankelijk van grootte van de opgave) - planvoorbereiding - planeconomie & control - administratie - communicatie - gronduitgifte - personeel in dienst van GEM en daarbij niet afkomstig van één der moederpartijen 	<ul style="list-style-type: none"> - GEM wordt een slanke organisatie → uitbesteden van engineering, directievoering en toezicht - verlaagde loonkosten wegen op tegen ontbinden contracten - GEM dient onafhankelijk te zijn, waarvoor 'onafhankelijk' personeel een vereiste is
-----------------	--	--

Tabel 8.1: Leidraad voor het inrichten van de organisatie van een GEM

Actoren

Bij de uitleglocaties is vaak een groot aantal actoren betrokken. Naast de gemeente participeren ook woningcorporaties en ontwikkelaars in de ontwikkeling van het gebied. Door een groot aantal betrokken private partijen blijkt het overleg- en besluitvormingsproces moeilijker te organiseren, hetgeen ten koste gaat van de slagvaardigheid van de GEM. Het aantal participerende partijen, inclusief gemeente, dient dan ook gereduceerd te worden tot maximaal twee à drie. De overige marktpartijen dienen dan betrokken te worden middels een bouwclaim. Mocht dit niet lukken, dan is het raadzaam de private partijen te groeperen in een consortium en ze gezamenlijk een stem binnen de GEM te geven, waardoor het aantal 'partijen met stem' gereduceerd wordt.

De gemeentelijke overheid dient een aantal rollen te vervullen. In de initiatiefase speelt de bestuurlijke rol van de gemeente een belangrijke rol. Wanneer de GEM echter de operationele fase in is gegaan, is het belangrijk dat de bestuurlijke rol van de gemeente op afstand wordt gezet. In deze operationele fase worden dan drie rollen van de gemeente onderscheiden, namelijk haar rol als aandeelhouder in de GEM, haar rol als beheerder van het openbaar gebied en haar rol als beleidsmaker (beleid en publieke taken).

Belangrijk is te voorkomen dat de gemeente op het hoogste niveau last krijgt van rollenvermenging. De bedrijfsprocessen van de GEM dienen losgetrokken te worden van de politieke besluitvorming, waardoor wethouders geen rollen dienen te vervullen. De rollen van de gemeente kunnen het beste als volgt worden ingevuld:

- De rol als aandeelhouder dient om de GEM te beoordelen als aandeelhouder en dat wil zeggen op basis van rendementen. Deze rol bestaat eigenlijk alleen maar uit het bewaken van het contract uit de samenwerkingsovereenkomst. Een ambtelijk persoon, op directieniveau binnen de gemeente, kan het beste de rol als aandeelhouder vervullen;
- Als beheerder van de openbare ruimte neemt de gemeente het ontwikkelde openbaar gebied af van de GEM. Het gaat hier dan om een inhoudelijke privaatrechterlijke relatie tussen de gemeente en de GEM. Deze rol dient vervuld te worden door een ambtenaar, die accounthouder beheer wordt;

- De rol als beleidsmaker bestaat uit enerzijds het uitvoeren van het beleid (maar dit aspect speelt met name tijdens de initiatieffase van de opgave) en anderzijds uit de publieke taken van de gemeente. Deze rol wordt vervuld door een ambtenaar, die ambtelijk coördinator wordt en contactpersoon is voor de GEM aangaande gemeentelijke zaken.

Private partijen hebben eveneens te kampen met meerdere rollen. Enerzijds zijn zij aandeelhouder in de GEM en hebben dus een belang in de grondexploitatie. Anderzijds participeren zij veelal in de bouwexploitatie, waarin zij dus ook een belang hebben. De genoemde belangen kunnen tegengesteld zijn. Ten eerste moet dit erkend worden en ten tweede dienen private partijen hiermee om te gaan. Mogelijkheid zou zijn om, net als bij de gemeentelijke overheid, de rollen door verschillende personen te laten vervullen.

Juridische structuur

De juridische structuur kan het beste worden vorm gegeven middels een C.V./B.V.-structuur, vanwege de gewenste transparantie en risico-bepanking. Hierbij is het aandeel van de gemeente nooit meer dan 50%. De grootte van het aandeel van de gemeente wordt bepaald door de (gewenste) risicodeling en verdeling van zeggenschap.

De GEM dient een onafhankelijke organisatie te zijn, welke wordt bestuurd vanuit de belangen van de GEM en niet vanuit de moederpartijen. Mede daarom moet de statutaire directie worden ingevuld met een onafhankelijk directeur, die wel vertrouwen geniet bij zowel de publieke als de private partijen.

De Algemene Vergadering van Aandeelhouders (AvA) is het belangrijkste besluitvormende orgaan waarbij ook moederpartijen aanwezig zijn. Om slagvaardigheid van de GEM te creëren dienen de door de moederpartijen afgevaardigde vertegenwoordigers te beschikken over voldoende mandaat om in de AvA besluiten namens hun organisatie te nemen. Daarnaast is het, vanwege de onafhankelijkheid van de GEM, een mogelijkheid om een onafhankelijk (technisch) voorzitter de AvA te laten leiden.

Een Raad van Commissarissen (RvC) is niet noodzakelijk binnen een GEM. Het is niet wenselijk dat leden van dezelfde actor verantwoording aan elkaar moeten afleggen, wat gebeurt wanneer in zowel de RvC als in de AvA leden van dezelfde actor zitten. Daarnaast is een RvC een extra besluitvormend orgaan (naast de AvA), hetgeen niet ten goede komt aan het doelmatig functioneren van de GEM.

Elke GEM dient te beschikken over een aantal adviesorganen op het gebied van onder andere kwaliteit, grondexploitatie en supervisie. Deze adviesorganen fungeren als adviesorganen, maar ook als mogelijkheden tot informatie-uitwisseling. Met een frequentie van vier tot vijf maal per jaar dienen deze adviesorganen als een geschikt klankbord voor de GEM.

De formalisering van elke GEM dient minder langdurig en minder gedetailleerd te worden vastgelegd. Elke GEM dient in plaats van een 'overall-contract' als basis een 'raamcontract met deelcontracten' te hebben. Dergelijke contracten zorgen ervoor dat een GEM gedurende de lange projectduur veel flexibeler kan opereren op allerlei gebieden, zoals bijvoorbeeld de opbrengsten- en kostenkant. Het opstellen van de contracten vindt plaats voordat de GEM wordt opgezet. Gezien de belangrijkheid van dit aspect is dit wel vermeld in de conclusies en opgenomen in de leidraad.

Formatie

De formatie van de GEM dient te bestaan uit 10 á 15 fte, waarmee alle kernfuncties vervuld kunnen worden en de GEM een slanke en flexibele organisatie is. Deze kerntaken bestaan uit planvoorbereiding, planeconomie & control, administratie, communicatie en gronduitgifte. De projectleiding (eveneens een kerntaak van de GEM) dient te gebeuren door drie à vier projectleiders (afhankelijk van de grootte van de opgave), die verantwoordelijk zijn voor hun eigen deelgebied. Engineering, Directievoering en Toezicht tijdens de realisatiefase dienen volledig uitbesteed te worden, aangezien dat ten goede komt aan de scherpste van de organisatie en de beheersbaarheid van de kosten. Het personeel dient in dienst van de GEM te komen. Enerzijds omdat de verlaagde loonkosten opwegen tegen de kosten van het beëindigen van de arbeidscontracten. Anderzijds omdat het zal bijdragen aan de continuïteit van het personeel en (dus) van de aanwezige kennis. Het personeel van de GEM dient vanwege de onafhankelijkheid van de GEM niet afkomstig te zijn van de moederpartijen.

8.3 Aanbevelingen

Het onderzoek naar de inrichting van de organisatie van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij levert een aantal aanbevelingen op voor vervolgonderzoek. Hierbij worden twee categorieën aanbevelingen onderscheiden. Subparagraaf 8.3.1 beschrijft de aanbevelingen, die voortkomen uit de verkregen onderzoeksresultaten. In subparagraaf 8.3.2 worden de aanbevelingen behandeld, die voortkomen uit de gehanteerde onderzoeksopzet.

8.3.1 Aanbevelingen n.a.v. onderzoeksresultaten

Naar aanleiding van de verkregen onderzoeksresultaten is een aantal aanbevelingen te doen voor vervolgonderzoek. Deze aanbevelingen slaan op de wijze waarop de resultaten te gebruiken zijn.

De resultaten van de scriptie hebben geleid tot een leidraad, die gebruikt kan worden voor het inrichten van de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij. Deze leidraad is te gebruiken bij startende GEM's en draagt bij aan het inrichten van de organisatie van deze GEM. Deze leidraad kan worden gebruikt bij het kijken naar en discussiëren over de inrichtingsvariabelen van de GEM. Enerzijds geven de conclusies van dit onderzoek aan hoe de inrichtingsvariabelen van de GEM ingevuld kunnen worden. Anderzijds kan deze leidraad ook gebruikt door de betrokken organisaties om alle inrichtingsvariabelen gestructureerd langs te lopen en zo tot een inrichting van de organisatie van de GEM te komen.

Het moment waarop de leidraad ter hand genomen dient te worden, bevindt zich dan ook nadat de Samenwerkingsovereenkomst afgesloten is en de achterliggende partijen de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij willen gaan opzetten. In dat stadium is de leidraad van toepassing voor de betrokken partijen en dat zijn de volgende:

- Publieke partij: (gemeentelijke) overheid
- Private partijen: projectontwikkelaars en woningcorporaties
- Advies- en managementbureaus actief in de gebiedsontwikkeling

8.3.2 Aanbevelingen n.a.v. onderzoeksopzet

Naar aanleiding van de verkregen onderzoeksresultaten is een aantal aanbevelingen te doen voor vervolgonderzoek. Enerzijds slaan deze aanbevelingen op de binnen de onderzoeksopzet gemaakte keuzes (afbakening) en anders op gebieden die interessant kunnen zijn voor vervolgonderzoek (vervolgonderzoek).

Afbakening

- De overheid bestaat uit meerdere bestuurslagen en dit onderzoek is alleen ingegaan op de gemeentelijke overheid. Aanbevolen wordt dat vervolgonderzoek zich richt op de Provincie en het Rijk. Met name in de Nota Ruimte komt de rol van de Provincie uitvoering naar voren. Daarnaast is de Rijk bezig met haar eigen rijksontwikkelingsbedrijf, dat mogelijk ook haar invloed gaat hebben op de gebiedsontwikkeling.
- De casestudy van dit onderzoek bestond uit het interviewen van zowel één persoon van de gemeente als één persoon van de GEM, welke zich allebei uitspraken over de verschillende rollen van de gemeente. Aan te bevelen is om het onderzoek te richten op deze rollen van de gemeente. Interviews dienen dan gehouden te worden met de personen, die deze rollen namens de gemeente invullen. Daarnaast is het interessant om het onderzoek te richten op de private partijen en de interviews te houden met de marktpartijen.
- Dit onderzoek heeft de GEM als organisatie geanalyseerd zonder deze te koppelen aan de verschillende fasen van een PPS-project. Omdat de rol en meerwaarde van deze partijen kunnen veranderen gedurende het verloop van een gebiedsontwikkelingsopgave, kan een onderscheid worden gemaakt naar de projectfasen van PPS (cyclus van initiatiefase --> haalbaarheidsfase --> realisatiefase --> beheerfase --> initiatiefase). De organisatie van de GEM kan dan aangepast worden aan elke fase.

Vervolgonderzoek

- De wetgeving verbonden aan gebiedsontwikkeling is voortdurend aan verandering onderhevig. Op dit moment is een aantal ontwikkelingen gaande, die in deze scriptie niet besproken zijn. Ten eerste is het Vathorst-arrest aangaande Europese Aanbesteding nog gaande. Wet- en regelgeving blijkt door vele GEM's anders geïnterpreteerd te worden, waardoor én de uitkomsten van het Vathorst-arrest interessant zullen zijn én vervolgonderzoek over de wet- en regelgeving omtrent Europese Aanbesteding aan te bevelen is.

Ten tweede worden in 2007 zowel de nieuwe Grondexploitatiewet als de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening in Nederland verwacht. De nieuwe wetten kunnen van invloed zijn op de positie van de overheid in het onderhandelingstraject voorafgaand aan het oprichten van de GEM. Ook zijn zij van invloed op contracteringsvraagstukken en de samenwerkingsconstructies zoals deze in gebiedsontwikkeling aanwezig zijn.

Het is aan te bevelen onderzoek te verrichten naar de invloed op de gebiedsontwikkeling van de nieuwe Grondexploitatiewet en nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening.

- In het rapport is verschillende keren gesproken over de gecombineerde grond- en bouwexploitatie en menigeen is van mening dat deze constructie uitgetoet moet worden bij uitleglocaties. Interessant is om een studie te verrichten naar de mogelijkheden van deze gecombineerde grond- en bouwexploitatie. Het motief is dat verwacht wordt dat een gecombineerde grond- en bouwexploitatie zorgt voor een groter investeringsvolume voor de gebiedsontwikkelingsopgave. Daarnaast wordt door het combineren van de exploitaties de tegenstellingen en daarmee gepaard gaande spanning tussen de grondexploitatie en de bouwexploitatie weggenomen. In de casus Stadshart Amstelveen is een gecombineerde grond- en bouwexploitatie aanwezig, echter kunnen op basis van één casus geen conclusies worden getrokken.

- Bij de geanalyseerde gebiedsontwikkelingsopgaven is er in alle gevallen voor gekozen dat de gemeente een minimaal gelijkwaardig aandeel aan de (grootste) private partij(en) en maximaal een 50%-aandeel neemt. De vraag kan gesteld worden waarom dit gebeurt en of de gemeente niet voor bijvoorbeeld 20% in de constructie kan gaan zitten. Aan te bevelen is dan ook om onderzoek te doen naar andere risico- en aandeelhoudersverdelingen binnen de GEM.
- Gebleken is dat de situationele factoren van de geanalyseerde opgaven niet in hoge mate verschillen van elkaar. Dit komt waarschijnlijk doordat vooraf gekozen is om alleen grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven in de casestudy op te nemen. Interessant voor vervolgonderzoek zou kunnen zijn om meer uit elkaar liggende gebiedsontwikkelingsopgaven te analyseren met betrekking tot de verbinding tussen de situationele factoren van de opgave en de inrichting van de organisatie van de GEM.

9 Literatuurlijst

Alexander, E.R. (1995), *How organizations act together: interorganizational coordination in theory and practice*. Australia: Gordon and Breach.

Auster, E.A. (1994), *Macro and Strategic Perspectives on Interorganizational Linkages*. In: *Interorganizational relations and interorganizational strategies*. Greenwich: Jai.

Berenschot Groep B.V., Universiteit Utrecht en Utrecht nieuwsblad (2002), *Leidsche Rijn Monitor 2002: naar realistische ambities*. Utrecht: Berenschot, Universiteit Utrecht en Utrecht nieuwsblad.

Berenschot Groep B.V. in opdracht van het Ministerie van VROM en Kenniscentrum PPS (2002), *Wijkontwikkelingsmaatschappijen: samenwerkingsverbanden in de herstructurering. Rapportage nulmeting*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Berenschot Groep B.V. in opdracht van het Ministerie van VROM i.s.m. Kenniscentrum PPS (2003), *Samenwerkingsconstructies in de herstructurering*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Blanken, A, Bult-Spiering, W.D., Dewulf, G.P.M.R. (2004), *Publiek-private samenwerking bij integrale gebiedsontwikkeling*. P3BI, Enschede: Universiteit Twente.

Blau, Peter M. (1972), *Inderdependence and Hierarchy in Organizations*. Social Science Research.

Braster, J.F.A. (2000), *De kern van casestudy's*. Assen: Van Gorcum.

Bregman, A.G. (1990), *Publiek-private samenwerking in de stadsvernieuwing: een brochure voor de praktijk*. 's Gravenhage: VNG-Uitgeverij

Bruil, I., Hobma, F. Peek, G-J., Wigman, G., Departement of Real Estate & Housing van de faculteit Bouwkunde, TU Delft (2004), *Integrale gebiedsontwikkeling: het stationsgebied 's-Hertogenbosch*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.

Bult-Spiering, W.D. (2003), *Publiek-Private Samenwerking: de interactie centraal*. Proefschrift, Utrecht: Lemma.

Bult-Spiering, W.D., Dewulf, G.P.M.R. (2003), *De Rijksoverheid in PPS: een interactieperspectief*. In: *Publiek-private samenwerking: Rijksoverheid in debat met wetenschappers*. Delft: Eburon Publishers.

Canoy, M., Janssen, M., Vollaard, B. (2001), *PPS: een uitdagend huwelijk. Publiek-private samenwerking bij combinatieprojecten*. Den Haag: CPB.

Cobouw 21-01-2004, *Robbert Coops, Publiek-private samenwerking ook succes in landelijk gebied*. Den Haag: Sdu Uitgevers B.V.

GEM Waalsprong Beheer B.V. (2005), *De Waalsprong maakt Nijmegen helemaal compleet*.

Gemeente Lelystad (2001), *Masterplan Stadshart Lelystad*

- Gemeente Nijmegen (2003), *Voorkeursmodel Waalsprong*
- Gemeente Nijmegen (2005), *Kadernota Grondbeleid, "ontwikkeling op goede gronden"*, Gemeente Nijmegen, Directie Wijk en Stad, Ontwikkelingsbedrijf.
- Huisman, C.J. (2004), *Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar? Een onderzoek naar de gehanteerde rolverdeling bij gebiedsontwikkelingsprocessen op VINEX-locaties met daarbij een toetsing aan de wens van meer marktwerking op de woningmarkt*. Afstudeerscriptie, Enschede: Universiteit Twente.
- Kenniscentrum PPS (2003), *Rijksbetrokkenheid bij integrale gebiedsontwikkeling en PPS*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Kenniscentrum PPS (2004a), *Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën
- Kenniscentrum PPS (2004b), *Handleiding risicomanagement bij PPS-gebiedsontwikkelingsprojecten*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (2004c), *Handleiding inrichting van het pps-proces bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Klijn E.H., Teisman, G.R. (2002), *Institutionele en strategische belemmeringen voor publiek private samenwerking*. Rotterdam.
- Koppenjan J.F.M., Klijn, E.H. (2004), *Managing uncertainties in networks; A network approach to problem solving and decision making*. London: Routledge.
- Koster, W.J.H. (2005), *De BV/CV en het wetsvoorstel personenvennootschappen: Leidt het wetsvoorstel tot het einde van de publiek-private samenwerking (PPS) in de vorm van een BV/CV?* In: Bouwrecht nr. 8, augustus 2005. Alphen aan den Rijn: Kluwer BV.
- McDougall, K., Rajabifard, A., Williamson, I. (2005), *Understanding the Motivations and Capacity for SDI Development from the Local Level*. Werkzaamheden op 'FIG Working Week 2005 and GSDI-8', Egypte, Cairo.
- Meij, van der, J.P., Beek, ter, H.M., Postema, A., Putten, van der, M. (Ernst & Young Consulting, 2000), *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS-projecten*. Onderzoek in opdracht van Kenniscentrum PPS, Ministerie van Financiën. Utrecht
- Mulford, C.L., Rogers, D.L. (1982), *Definitions and Models*. In: Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation. Iowa, Ames: Towa State University Press, pp. 9-31.
- Ontwikkelingsbedrijf Vathorst Beheer B.V. (2004), *Vathorst: een nieuw stadsdeel van Amersfoort in het hart van Nederland*.
- Ontwikkelingsbedrijf Vathorst Beheer B.V. (2005), *Jaaroverzicht 2004: de vele gezichten krijgen vorm*.
- Ontwikkelingsbedrijf Vathorst Beheer B.V. (2005), *Werken en bouwen aan een wereld van verschil*.

Ontwikkelingsbedrijf Gemeente Nijmegen, GEM Waalsprong Beheer bv (2004), *De weg naar bestemmingsplannen: Waalsprong*.

Roestenberg, S., Bult-Spiering, W.D. (2003), *Publiek-privaat samenwerken*. In: Publiek-private samenwerking: rijksoverheid in debat met wetenschappers. Delft: Eburon Publishers.

Schütte, A.R., Schoonhoven, P.R., Dolmans-Budé, I.A.H. (2002), *Commercieel Vastgoed*. Doetinchem: Elsevier bedrijfsinformatie / Berenschot Osborne B.V.

Smit, M., Dewulf, G.P.M.R., Bult-Spiering, W.D. (2002), *De publieke visie op PPS. Rapportage resultaten enquête en workshop*, P3BI, Enschede: Universiteit Twente.

Spiering, W.D., Dewulf, G.P.M.R (2001), *Publiek-Private Samenwerking bij infrastructurele en stedelijke projecten*, P3BI, Enschede: Universiteit Twente.

Steen, L.S. van der (2005), *Vroegtijdige private betrokkenheid bij infrastructurele projecten. De sleutel tot het creëren van meerwaarde?* Afstudeerscriptie, Enschede: Universiteit Twente.

Stichting Bouwresearch (1999), *Publiek-private samenwerking in binnenstedelijke gebieden: herstructurering bestaande woningvoorraad, een inventariserende verkenning*. Rotterdam: Stichting Bouwresearch.

Stichting Bouwresearch (2001), *Publiek-private samenwerking bij herstructurering: een leidraad voor ontwikkelende partijen*. Rotterdam: Stichting Bouwresearch.

Swanborn, P.G. (1984), *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*. Meppel: Boom.

Verschuren, P., Doorewaard, H. (2000), *Het ontwerpen van een onderzoek (3^e druk)*. Utrecht: Lemma.

Welters, L.A. (2001), *De voorbereiding van een PPS-onderneming*. Achtergrondinformatie, Enschede: Vereniging van Grondbedrijven.

Yin, R.K. (1994), *Casestudy research: design and methods (2nd edition)*. Thousand Oaks, CA: Sage.

Zeegers, A.F.W.M., Ysbrandy, M.S.M, Ophem, I.L. van (2004), *Spelregels voor geslaagde samenwerking. Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: contractering als proces*. Utrecht: Berenschot Osborne B.V.

Websites

Funaki, S. *Framework of study*. Department of Social Work, Fukui Prefectural University. Beschikbaar van: <http://www.s.fpu.ac.jp/u-funaki/research/frame.html> [geraadpleegd op 11 november 2005].

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. *Dossier Vinex*. Den Haag: afdeling Communicatie van het ministerie van VROM. Beschikbaar van: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7438> [Geraadpleegd op 10 januari 2006].

GEM Saendelft. Beschikbaar van www.saendelft.nl [geraadpleegd op 27 maart 2006].

GEM Schuytgraaf. Beschikbaar van www.schuytgraaf.nl [geraadpleegd op 22 februari 2006].

OBV Vathorst. Beschikbaar van www.vathorst.nl [geraadpleegd op 21 maart 2006].

GEM Waalsprong. Beschikbaar van www.waalsprong.nl [geraadpleegd op 15 maart 2006].

SAO Amstelveen. Beschikbaar van www.bno.ballast-nedam.nl/outsite/projects.nsf/0/4A97F015E03BC8C1C1256C8C00653263?OpenDocument [geraadpleegd op 10 februari 2006].

Gemeente Amstelveen. Beschikbaar van www.amstelveen.nl [geraadpleegd op 10 februari 2006].

OMS Lelystad. Beschikbaar van www.oms-lelystad.nl [geraadpleegd op 3 maart 2006].

Gemeente Lelystad. Beschikbaar van www.lelystad.nl [geraadpleegd op 3 maart 2006].

Bijlagen

Bijlage 1 Onderzoeksstrategie

Deze bijlage geeft een beschrijving van de gehanteerde onderzoeksstrategie. De onderzoeksstrategie is de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Verschuren en Doorewaard (2000) onderscheiden vijf onderzoeksstrategieën:

- 1) Survey
- 2) Experiment
- 3) Casestudy
- 4) Gefundeerde theoriebenadering
- 5) Bureauonderzoek

Gedurende het onderzoek zijn meerdere strategieën gehanteerd. De te volgen strategie verschilt per onderzoeksvraag, zodoende zullen de strategieën dan ook per onderzoeksvraag besproken worden. Voor een overzicht van de onderzoeksvragen en bijbehorende deelvragen, zie paragraaf 2.2.

Strategie bij onderzoeksvraag 1

Onderzoeksvraag 1: Wat zijn de kenmerken van Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen ten behoeve van grootschalige gebiedsontwikkelingsopgaven in Nederland?

Het doel van onderzoeksvraag 1 is het in kaart brengen van de GEM en het kader waarbinnen deze organisatievorm wordt toegepast. Het in kaart brengen van de omgeving van de GEM, inrichting van de GEM en het functioneren van de GEM zijn aspecten, die tijdens dit gedeelte van het onderzoek aan bod komen. Gezien het theoretische karakter van deze onderzoeksvraag ligt een bureauonderzoek voor de hand, waarbij de volgende bronnen gehanteerd zullen worden:

- Literatuur over Publiek-Private Samenwerking (PPS);
- Literatuur over de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij;
- Literatuur over gebiedsontwikkeling;

Buiten de literatuurstudie om zal waarnodig kennis van deskundigen gebruikt worden voor het beantwoorden van specifieke vragen.

Strategie bij onderzoeksvraag 2

Onderzoeksvraag 2. Welke variabelen bepalen de inrichting van de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij?

Het doel van deze onderzoeksvraag is het in kaart brengen van de variabelen welke de inrichting van de organisatie van de GEM bepalen. Bij de beantwoording van onderzoeksvraag 2 zal dezelfde strategie gehanteerd worden als bij de eerste onderzoeksvraag, namelijk het bureauonderzoek. Voor het beschrijven van de inrichtingsvariabelen zal literatuur over de volgende onderwerpen bestudeerd worden:

- Inter-organisatiele relaties;
- Organisatiestructuren (organisatie-, juridische en financiële aspecten);
- Praktijkcasussen (bijvoorbeeld ondernemingsplannen).

Er is daarnaast een aantal thema's bekend dat in ieder geval invloed heeft op de organisatie-inrichting van een GEM en hier zal uiteraard ook literatuur over bestudeerd worden. Deze lijst is overigens niet compleet, maar bevat vermoedelijk wel de belangrijkste thema's. Deze thema's zijn:

- 1) Juridische structuur;
- 2) Kosten, opbrengst en financiering;
- 3) Relatie tot betrokken (publieke en private) partijen.

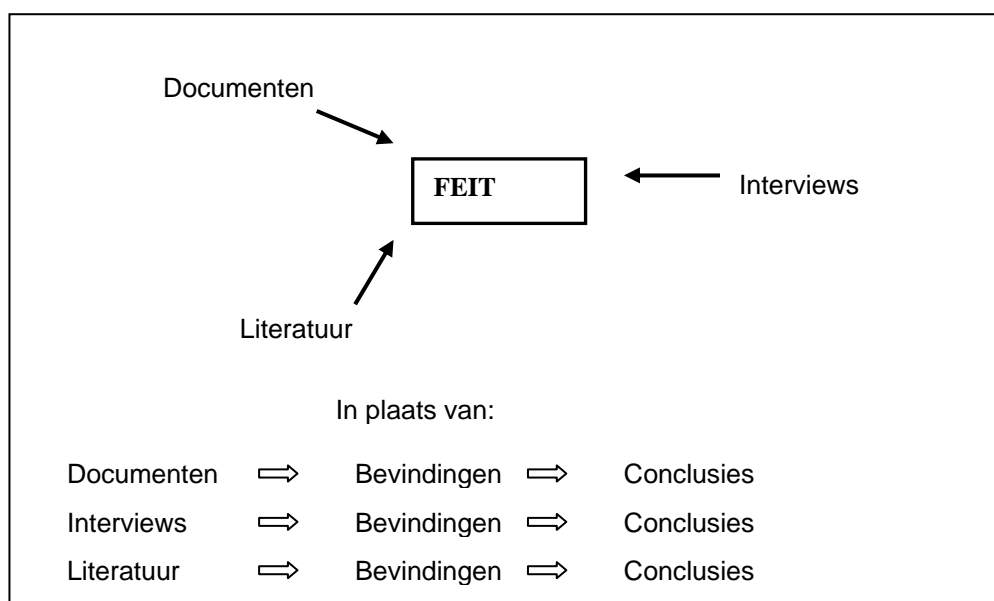
Buiten de literatuurstudie om zal waarnodig kennis van deskundigen gebruikt worden voor het beantwoorden van specifieke vragen.

Strategie bij onderzoeksvraag 3

Onderzoeksvraag 3: Wat zijn de (geconstateerde) knelpunten en eventuele oplossingen met betrekking tot de inrichting (van de organisatie) van GEM's?

Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3 zal een casestudy met meerdere cases worden uitgevoerd. Een casestudy is een onderzoeksstrategie waarvan het voornaamste kenmerk is dat er sprake is van een intensieve bestudering van een sociaal verschijnsel bij één of enkele onderzoekseenheden (Braster, 2000). Deze onderzoeksvraag is beschrijvend van aard, wat past bij een casestudy. Tevens is een casestudy een ideale methode voor een vergelijking tussen – en het beoordelen van – verschillende cases.

Bij een casestudy moet, om redenen van validiteit en betrouwbaarheid, gebruik worden gemaakt van zoveel mogelijk bronnen (Yin, 1994; Swanborn, 1994, Verschuren & Doorewaard, 2000). Dit wordt (bronnen)triangulatie genoemd. Triangulatie betekent dat de kennis van, het inzicht in, je object wordt vergroot door vanuit verschillende bronnen gegevens over je object verzamelen. Triangulatie is belangrijk met betrekking tot het waarborgen van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek (zie verder paragraaf 2.5). De casestudy zal gevoed worden door literatuurstudie, die hier verworven informatie zal getoetst worden tijdens de interviews. Verder zullen alle activiteiten van het onderzoek integraal geanalyseerd worden (buiten de analyses van het literatuuronderzoek en die van de afzonderlijke cases). Onderstaand figuur geeft schematisch weer hoe triangulatie bereikt kan worden door wat Yin (1994) noemt 'convergentie van meervoudige bronnen'.



Figuur XX: Triangulatie (Yin, 1994)

Alle cases worden dus eerst geanalyseerd en vervolgens zullen conclusies worden getrokken. Yin (1994) gaat uitgebreid in op deze vorm van onderzoek doen en het type casestudy dat in dit onderzoek wordt gehanteerd, wordt door hem holistische multiple-case casestudy genoemd. Deze methode houdt behandelen van meerdere cases vanuit één onderzoeksobject in, waarbij het onderzoeksobject in dit geval zal bestaan uit de organisatie van de GEM van het betreffende caseproject. Overigens geeft Swanborn (1994) een beschrijving van een casestudy welke verder gaat. Swanborn noemt een casestudy een onderzoek “waarbij de onderzoeker zich in het bestudeerde veld bevindt, dat wil zeggen dat hij gedurende enige tijd deelneemt aan het dagelijks leven van de groep of het sociale systeem dat hij bestudeert”. Dit onderzoek kan niet gekwalificeerd worden volgens deze definitie, aangezien het ‘bestuderen van het werkveld’ beperkt blijft tot het bezoeken van de case-projecten.

De casestudy bestaat uit het analyseren van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen (GEM's) van 6 projecten, waarbij de analyse zal bestaan uit het afnemen van interviews en het bestuderen van relevante documenten en literatuur. De interviews zijn zogenaamde diepte-interviews, waarbij door het stellen van een aantal vragen en het poneren van een aantal stellingen gepoogd zal worden een uitvoerig en diepgaand gesprek te krijgen over de inrichting van de organisatie van de GEM en daaraan gerelateerde aspecten.

Er zal gesproken worden met de directeuren van de GEM's, tenzij een andere persoon (bijv. de procesmanager) een betere kijk heeft op zowel de inrichting van de GEM met achterliggende motieven als het huidige functioneren van de GEM. Na aanleiding van het interview met de directeur zullen interviews volgen met de betrokken publieke en/of private actor bij de GEM.

De te bestuderen documenten en literatuur zullen voornamelijk bestaan uit ondernemingsplannen, mediaberichtgeving en internetsites. De onderzoeksvragen 1 en 2 worden gebruikt voor het opstellen van het interviewschema.

Strategie bij onderzoeksvraag 4

Onderzoeksvraag 4: Aan welke eisen en randvoorwaarden moet de leidraad voldoen, die gebruikt kan worden bij het bepalen van de inrichting van een GEM?

Onderzoeksvraag 4 bestaat uit de analyse van de resultaten van onderzoeksvraag 3. Hierbij zal geen nieuw onderzoeksmateriaal worden gebruikt. Allereerst zal een cross-case analyse uitgevoerd worden, zodat de verschillende casussen met elkaar kunnen worden vergeleken. Eerst worden de kenmerken van de verschillende gebiedsontwikkelingsopgaven met elkaar vergeleken. Vervolgens worden de inrichtingsvariabelen van de organisatie van de verschillende GEM's naast elkaar gelegd. Tenslotte volgt een integrale analyse, welke de link legt tussen de kenmerken van de opgave en de inrichtingsvariabelen van de organisatie. Deze fase bestaat dus uit het analyseren van de praktijkbevindingen, waarbij de analyseresultaten zullen bijdragen aan het opstellen van de leidraad voor het inrichten van de organisatie van een Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij.

Bijlage 2 Lijst met geïnterviewde personen

Casus	Naam	Organisatie	Functie
Saendelft	Drs. Twan Zeegers	GEM Saendelft	Directeur
Schuytgraaf	Ing. Klaas Salomons	GEM Schuytgraaf	Directeur
Vathorst	Ir. Wim van Veelen	OBV Vathorst	Directeur
	Ing. Sjaak Kruis	Gemeente Amersfoort	Hoofd Ruimtelijke Ontwikkeling
Waalsprong	Henk Nieuwenhuis	GEM Waalsprong	Directeur
	Wim Wentink	Gemeente Nijmegen	Hoofd Ontwikkelingsbedrijf
Amstelveen	Hans Talle	SAO Amstelveen	Directeur
	Jelle Westra	Gemeente Amstelveen	Hoofd Ruimtelijke Ontwikkeling
Lelystad	Drs. Henk Koers	OMS Lelystad	Procesmanager
	Hans de Groot	Gemeente Lelystad	Projectleider Stadsontwikkeling

Bijlage 3 Interviewschema

In deze bijlage is het gehanteerde interviewschema beschreven. Vermeld dient te worden dat de interviews niet zijn verlopen middels een vragenschema. Doel van het interview was het verkrijgen van informatie middels een goed lopend gesprek. Daarnaast is het schema gebruikt bij zowel het interviewen van GEM's als het interviewen van gemeentes, waardoor het concreet formuleren van vragen niet de meest handige methode lijkt te zijn. Onderstaand interviewschema bestaat dan ook uit een lijst met aandachtspunten, die gedurende het interview in willekeurige volgorde aan bod zijn gekomen.

Interviewschema

Doel project

- Wat is het te realiseren programma? Hoeveelheid te realiseren functies?
- Wat is de bovenliggende beleidsdoelstelling?
- Wat is de verhouding tussen de te realiseren functies?
- In welke fase bevindt het project zich nu?

Karakteristieken project

- Wat is het totale investeringsvolume?
- Wat zijn de plankosten en welke activiteiten worden daaronder verstaan?
- Wat is de totale oppervlakte van het plangebied?
- Wat is de geplande doorlooptijd?
- Hoeveel huizen en/of hoeveel m² [functies] worden er gerealiseerd?

Actoren

- Welke actoren zijn betrokken bij uw project? Welke daarvan zijn betrokken/participant in uw GEM?
- Hoe groot zijn de actoren?
- Heeft het aantal betrokken partijen invloed gehad op de wijze waarop de organisatie is vorm gegeven? Zoja, hoe dan?
- Wat is de reden dat zij betrokken zijn, geredeneerd vanuit de GEM? Grondposities of ook andere redenen? Zijn de actoren, welke bij aanvang betrokken waren, nog steeds betrokken bij het project? Zoniet, waardoor komt dit?
- Wat is de reden van hun betrokkenheid, geredeneerd vanuit de actoren?
- Zijn de actoren onderling / wederzijds afhankelijk?
- In welke mate komen de doelstellingen van de actoren met elkaar overeen? En met de doelstellingen van de GEM?
- Bestaat er onzekerheid omtrent het strategische gedrag van sommige actoren (in de toekomst)? Is dit belemmerend voor de GEM?
- Welke rol vervullen de actoren of zouden ze moeten vervullen?
- Vullen ze deze ook zo in? Wordt dit wel eens met de actoren besproken / geëvalueerd? Hoe komt dit?
- Is bij de gemeente het spanningsveld 'eigen belang vs publiek belang' merkbaar?

Juridische structuur

- hoe is de organisatie juridisch vorm gegeven? Waarom deze constructie?
- Aandelenverhouding / belangenverhouding? Is deze verhouding veranderd gedurende project?
- Hoe kijkt u aan tegen het contract (samenwerkingsovereenkomst), dat de basis van de GEM en haar werkzaamheden vormt?
- Kunt u uw organisatie als flexibel omschrijven, zeker gezien de lange doorlooptijd welke aan het project verbonden is? Hoe wordt hier mee omgegaan t.a.v. contractering?

Samenwerking / verhouding GEM tot moederpartijen

- Kunt u uw organisatie in het kort beschrijven? Hoe zijn de moederpartijen daarin betrokken?
- Heeft de grootte van het project invloed gehad op het soort samenwerking dat tot stand is gekomen? Zoja, op welke manier? Is de inrichting van de organisatie gerelateerd aan de projectkarakteristieken?
- Hoe zijn de taken en bevoegdheden verdeeld tussen de actoren en de GEM? Waar ligt het 'organisatorisch' zwaartepunt? Geldt dit voor de gehele organisatie, dus van het hoogste tot het laagste niveau? Achterliggende motieven?
- Wat zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden van het samenwerkingsverband?
- Wat moeten partijen zelf doen wat het samenwerkingsverband niet doet (liggen dus buiten de scope van het samenwerkingsverband)?
- Is er gedurende het project een verschuiving geweest tussen de verdeling van taken en bevoegdheden, ten opzichte van voorgaande fasen? Wat waren hier de redenen voor?
- Is er een 'project-trekker' te benoemen? Zoja, welke partij is dit dan?
- Spelen bij u aspecten van inhoudelijke onzekerheid? Is vertrouwen in elkaars expertise (dan) belangrijk en is dit binnen uw organisatie aanwezig?
- Hoe zelfstandig kunt u als GEM opereren?

Besluitvorming

- Wat zijn specifieke besluitvormingsbevoegdheden van het samenwerkingsverband / algemene besluitvormingsbevoegdheden?
- Hoeveel mandaat heeft u als directeur gekregen van de moederpartijen? Om hoeveel geld gaat het, als ik vragen mag?
- Hoeveel mandaat hebben de afgevaardigden van actoren/ moederpartijen om namens deze partijen een besluit te nemen? Is dit mandaat voldoende?
- Hoe vindt de besluitvorming plaats? Via meerderheid van stemmen, consensus en/of is er één coördinator? Is veto-recht ingebouwd?
- Welke besluitvormingsorganen bestaan er binnen de GEM?
- Welke partijen zijn allemaal betrokken bij de besluitvorming? Projectfase afhankelijk?
- Hoe is de overlegstructuur formeel weer gegeven? Wie/waar is bijv de voorzitter en het secretariaat? Lengte van communicatielijnen tussen actoren?

Formatie

- Welke kernfuncties heeft u vertegenwoordigd binnen uw organisatie (planvoorbereiding, planning en control, communicatie)?
- Komt de personele invulling van de GEM vanaf de moederpartijen?
- Heeft u externe inhuur? Zoja, hoeveel (capaciteit) en gaat het alleen om expertise?
- Wat is de verhouding m.b.t. uw personele invulling (in dienst, inhuur, gedetacheerd)? Is dit sinds de aanvang van het project nog veranderd? Is dit project-fase gerelateerd?
- Is continuïteit belangrijk? Is hier ook sprake van binnen uw organisatie? Hebben moederpartijen/actoren vaste bemensing/afgevaardigden?

Algemeen / tot slot:

- Er wordt veel gesproken over de teruggred van de gemeente. Wat is uw mening over deze bewering?
- Tegen welke vraagstukken liep u aan bij het inrichten van uw organisatie? Hoe bent u daarmee om gegaan?
- Zijn er probleemgebieden / knelpunten binnen uw organisatie? Zijn deze te wijden aan de inrichting van het organisatie-arrangement?
- Heeft u gedurende de looptijd evaluatiemomenten gekend? Zijn er dingen veranderd en hebben deze resultaat gehad?
- Zijn er cruciale zaken die zouden moeten veranderen zodat een GEM beter kan functioneren?
- Hoe kijkt u aan tegen het voeren van de grond- en bouwexploitatie onder 1 organisatie?
- Is uw project Europees aanbesteed? Hoe kijkt u tegen de Europese regelgeving aan?