

Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling

Analyse invloed op percepties van betrokken actoren



Richard van der Weerd
Januari 2007

Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling

Analyse invloed op percepties van betrokken actoren

In opdracht van	Universiteit Twente en Amsterdam School of Real Estate
Opleiding	Civiele Technologie & Management
Auteur	R. van der Weerd
Studentnummer	9803467
Begeleiders	Prof. Dr. G.P.M.R. Dewulf, Universiteit Twente Dr. Ir. R.S. De Graaf, Universiteit Twente Drs. J.P. Traudes, Amsterdam School of Real Estate
Plaats en datum	Kiel-Windeweer, januari 2007
Illustraties	Foto's: Ontwikkeling in de Westelijke Tuinsteden en nieuwbouwwoningen in Leidschenveen: R. van der Weerd. Kaart vernieuwingsplannen: uit "Rapportage Ruimtelijk 27-05-05.pdf, bijlage van 'Een blik vooruit' discussiedocument evaluatie 'Richting Parkstad', september 2005, Parkstad Amsterdam, 2005 Bureau Parkstad.



Voorwoord

Dit rapport is het eindverslag van mijn afstudeeronderzoek voor de opleiding Civiele Technologie & Management aan de Universiteit Twente. Ter afronding van de opleiding heb ik een afstudeerstage gedaan in opdracht van de Amsterdam School of Real Estate.

Het rapport biedt meer inzicht in de manier waarop publieke en private partijen met elkaar samen werken in complexe projecten in de ruimtelijke ordening, voornamelijk als integrale gebiedsontwikkeling wordt nagestreefd. De focus ligt op de samenwerking tussen de gemeente en de private ontwikkelende partijen, de projectontwikkelaars en de woningbouwcorporaties in grote woningbouwprojecten. De organisatievorm en met name de invulling daarvan kan een grote invloed hebben op de samenwerking en het succesvolle verloop van gebiedsontwikkelingen. Een aantal aandachtsgebieden, dat de percepties van samenwerking, het tempo in de ontwikkeling en de plankwaliteit van deze actoren kan beïnvloeden wordt gepresenteerd in hoofdstuk 6.

Dank gaat uit naar alle respondenten bij de drie projecten die zijn onderzocht. De informatie uit de interviews is onmisbaar geweest voor het onderzoek en het heeft mijn eigen inzicht in de processen rondom gebiedsontwikkeling sterk vergroot. Daarnaast wil ik mijn begeleiders op de Universiteit en bij de ASRE bedanken voor hun inzet de hele periode. Als laatste wil ik de mensen bedanken die mij hebben gesteund in de laatste periode van mijn afstuderen, vooral Lieke en Freddy en mijn vader en Ria.

Richard van der Weerd
Kiel-Windeweer, januari 2007

Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Inhoudsopgave	4
Samenvatting	5
1 Inleiding	8
2 Onderzoeksplan	8
2.1 Onderzoekstechnisch ontwerp	13
3 Begripsbepaling	17
3.1 Integrale gebiedsontwikkeling	17
3.2 Percepties	19
4 Het proces van gebiedsontwikkeling	21
4.1 Management van ruimtelijke projecten	21
4.2 Betrokken actoren in het onderzoek	23
4.3 Organisatievormen in ruimtelijke ontwikkelingen	26
4.4 Samenvatting gebiedsontwikkeling	33
5 Gebruik van percepties	34
5.1 Objectieve meetmethoden	34
5.2 Subjectieve meetmethoden	34
5.3 Subjectieve indicatoren en integrale gebiedsontwikkeling	35
6 Relaties organisatievorm – percepties van betrokkenen	37
6.1 Invloeden van organisatievorm op percepties	37
6.2 Contextfactoren	43
6.3 Conclusies invloedsfactoren	44
7 Praktijkonderzoek in drie ontwikkelingen	45
7.1 Case 1: Herontwikkeling Westelijke Tuinsteden	45
7.2 Case 2: Leidsche Rijn	55
7.3 Case 3: Leidschenveen	64
8 Vergelijking Cross-Case	75
8.1 Conclusies vergelijking	81
9 Reflectie op de resultaten	83
10 Conclusies en aanbevelingen voor verder onderzoek	86
10.1 Aanbevelingen voor verder onderzoek	89
11 Literatuurlijst	91
12 Bijlagen	94
Bijlage 1: Vragenlijst interviews	95
Bijlage 2: Lijst met geïnterviewde personen	97
Bijlage 3: Totstandkoming matrices	98

Samenvatting

Samenwerking in stedelijke ontwikkelingen wordt steeds complexer. Groeiende interesse voor integrale gebiedsontwikkeling maakt een multidisciplinaire aanpak noodzakelijk. Functies worden gemengd en moeten elkaar versterken. Het combineren van maatschappelijke functies met commerciële activiteiten maakt gebiedsontwikkeling vooral voor de gemeente moeilijk te sturen. De samenwerking met marktpartijen wordt noodzakelijk om de vaak enorme projecten te kunnen financieren. De voordelen van publiek-private samenwerking zouden onder anderen moeten liggen in betere afstemming van processen en zo een vlottere ontwikkeling. Kostenbesparingen door overlap in werkzaamheden en gecombineerde taken moeten ruimte maken voor extra investeringen in de kwaliteit van het gebied.

Daarom komen PPS-en steeds vaker voor, in stedelijke ontwikkelingen gaat dit vaak volgens een bouwclaim model of volgens een joint venture model. De betrokken partijen zijn in de praktijk niet altijd tevreden over de samenwerking en het proces leidt vaak niet tot de gewenste synergie. Daarom wordt onderzocht welke invloed (de eigenschappen van) deze organisatievormen hebben op de percepties van de betrokken actoren als het gaat om de samenwerking, de plankwaliteit en het tempo in de ontwikkeling. Hierbij is gefocust op de drie partijen die de grootste middeleninbreng in het project hebben en die de ontwikkeling vorm geven, namelijk de gemeente, de projectontwikkelaars en de woningbouwcorporaties.

Allereerst is onderzoek gedaan in de literatuur naar de visie op integrale gebiedsontwikkeling op dit moment. Hieruit blijkt dat om integraal te kunnen ontwikkelen, de belanghebbende partijen moeten worden betrokken in het proces, zodat zij het ontwerpprobleem vanuit hun perspectief kunnen belichten en de kennis wordt gebundeld. Zo kunnen functies beter op elkaar worden aangesloten dan in een top-down proces. Dit zou dan ook de inzet van een goede organisatievorm moeten zijn.

Vervolgens zijn een aantal veel voorkomende typen organisatiestructuren naast elkaar gezet, om de PPS-vormen in het spectrum te plaatsen. Als het gaat om de verdeling van zeggenschap, verantwoordelijkheden, taken en risico's, ligt het bouwclaim model dichterbij de traditionele werkwijze van publieke ontwikkeling. Het joint venture model gaat uit van gelijkwaardigheid van gemeente en marktpartijen.

Om de organisatievormen in de praktijk te onderzoeken, zijn de typering van de organisatievormen geanalyseerd aan de hand van een aantal spanningsvelden:

- Middeleninbreng – Zeggenschap
- Verantwoordelijkheden – Bevoegdheden
- Risicoverdeling
- Gezamenlijke doelen – Individuele doelen
- Commitment

Tabel A: Kenmerken van bouwclaim en joint venture

	Spanningsveld	Bouwclaim	Joint venture
1	Middeleninbreng – Zeggenschap	Asymmetrisch	Gelijkwaardig
2	Verantwoordelijkheid – Bevoegdheid	Gescheiden	Gezamenlijk
3	Risicoverdeling	Gescheiden	Gezamenlijk
4	Doelen	Gescheiden	Gezamenlijk
5	Commitment	Deelplannen	Integrale Plan

Het bouwclaimmodel en de joint venture hebben een verschillende invulling van deze spanningsvelden. Op basis van de spanningsvelden verwachten we dat het joint venture model zal leiden tot betere percepties van samenwerking, plankwaliteit en tempo. Voor de gemeente is het grootste voordeel van een bouwclaimmodel, dat ze de plankwaliteit gemakkelijker in de hand kan houden. In het joint venture model liggen doelen en belangen van gemeente en marktpartijen echter veel dicht bij elkaar, waardoor de samenwerking beter wordt. De private partijen zullen de plankwaliteit ook beter beoordelen, omdat ze zelf

invloed kunnen uitoefenen en ze gezamenlijk de risico's beter kunnen beheersen. De joint venture moedigt meer aan tot *samenwerking*, terwijl in de bouwclaim vooral sprake is van *medewerking*,

Het praktijkonderzoek is gedaan voor drie grote ontwikkelingen, namelijk de herstructurering van de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam (getypeerd als joint venture), de ontwikkeling van Leidsche Rijn bij Utrecht (bouwclaimmodel) en Leidschenveen bij Den Haag (joint venture model). Betrokken project- en procesmanagers zijn geïnterviewd, waarbij zijn hun percepties gaven en de factoren die volgens hen van invloed zijn geweest op de samenwerking, het tempo en de inhoudelijke kwaliteit van de plannen.

De percepties van alle respondenten blijken redelijk tot goed te zijn. Er zijn geen duidelijke verschillen in de percepties voor het bouwclaimmodel of de joint venture. Vanwege het kleine aantal cases is daarom geen voorspelling te maken welk organisatiemodel in een volgend project beter zal scoren. Interessanter is of er factoren zijn gevonden die van invloed zijn op de percepties.

Uit de interviews blijkt dat vooral de *invulling* van de organisatievorm vaak leidt tot conflicten, omdat dit niet in overeenstemming is met wat de (private) partijen ervan hadden verwacht. In Leidsche Rijn en in Leidschenveen had de gemeente in het begin van het proces teveel de overhand. De middeleninbreng en de daarmee gecreëerde machtsposities van de projectontwikkelaars werd (gedeeltelijk) genegeerd. In Leidschenveen zijn de percepties van samenwerking, tempo en plankwaliteit verbeterd nadat de projectontwikkelaars meer invloed kregen, zoals ook in de samenwerkingsovereenkomst was afgesproken. Het spanningsveld 'middeleninbreng – zeggenschap' werd zo beter ingevuld.

In Leidsche Rijn werden de percepties van alle partijen beter, nadat de gemeente meer druk kreeg om te produceren en minder aandacht besteedde aan kwaliteitseisen in ontwerpen en definities in contracten. Het spanningsveld 'gezamenlijke doelen – individuele doelen' werd zo beter ingevuld, de individuele doelen van publieke en private partijen kwamen sterker overeen.

In de Westelijke Tuinsteden liggen de doelstellingen van de gemeente en de ontwikkelende corporaties al vanaf het begin dicht bij elkaar. Dat zorgt voor sterke commitment van beide zijden. Ook de zeggenschap op basis van middeleninbreng is vrij goed in evenwicht. De goede percepties het tempo, de plankwaliteit en de samenwerking bij de respondenten zijn daarom goed. De haalbaarheid van het project blijkt echter een mogelijke bron van vertraging. De realisatiefase in dit project is nog maar net begonnen, dus het is nog maar de vraag of het momentum tijdens de planvorming kan worden voortgezet.

De organisatievorm op zich is dus niet duidelijk bepalend voor de percepties van de respondenten, maar factoren in de context, die niet afhankelijk zijn van de formele organisatievorm zijn in de cases bepalend geweest. De spanningsvelden die in het onderzoek gebruikt zijn, zijn hierin wel van waarde gebleken.

Conclusies

De belangrijkste conclusie die uit het praktijkonderzoek volgt, is dat de percepties van de actoren (sterk) verbeteren wanneer de spanningsvelden meer in de richting van hun verwachtingen gaan. De private partijen verwachten een samenwerking volgens de gangbare typering en interpreteren afspraken op die manier. Als de het werkelijke functioneren van de organisatievorm daar sterk van afwijkt of als de definities in de samenwerkings-overeenkomst niet eenduidig geformuleerd zijn, zal dit leiden tot conflicten. De gemeente blijkt vaak intern moeite te hebben om zich aan te passen aan een PPS werkwijze, veel processen blijven volgens de traditionele werkwijze functioneren, waardoor grote afstemmingsproblemen kunnen ontstaan tussen de lijn en het project.

Die conflicten zorgen ervoor dat de perceptie van het tempo omlaag gaat en de samenwerking slechter wordt beoordeeld. De plankwaliteit kan door de vertragingen ook minder worden, doordat inkomsten naar achteren schuiven en de kosten oplopen. Er moet dan worden gesneden in de budgetten en dat gaat meestal ten koste van de buitenruimte en maatschappelijke functies. De partijen, zo lijkt het, accepteren vertragingen en hogere kosten veroorzaakt door externe factoren gemakkelijker dan wanneer deze door slechte samenwerking worden veroorzaakt.

Aanbevelingen

Vervolgonderzoek naar de werking van de spanningvelden op de percepties van de actoren kan op vele manier worden aangepakt. Gebruik maken van een combinatie van objectieve en subjectieve indicatoren biedt meer houvast en maakt het gemakkelijker om een vergelijking te maken tussen verschillende projecten.

Daarnaast zou er in het onderzoek meer aandacht moeten zijn voor de haalbaarheid als onderdeel van de plankwaliteit. De onderzochte projecten hebben alle drie te maken gehad met tegenvallende resultaten door verslechterde marktomstandigheden. Het is echter voorspelbaar dat de conjunctuur gedurende de looptijd van 15 tot 25 jaar sterk zal veranderen. Daarom is het vreemd te noemen dat in de planfase van de projecten zo weinig rekening wordt gehouden met slechtere tijden. Om de haalbaarheid te kunnen onderzoeken moeten alle planonderdelen worden meegenomen. In dit onderzoek lag de nadruk op de woningbouw.

1 Inleiding

Stedelijke ontwikkeling wordt een steeds complexere aangelegenheid, de wens om integraal te ontwikkelen versterkt deze complexiteit. Om de steeds groter wordende projecten te kunnen realiseren, is samenwerking tussen de gemeente en private partijen weer steeds vaker aan de orde. Dit vraagt om meer inzicht in de samenwerking tussen deze partijen.

Om de publiek-private samenwerking tussen de partijen vorm te geven, wordt een aantal PPS organisatievormen vaak gebruikt. Deze organisatievormen moeten een goede structuur bieden, waarin de partijen optimaal samenwerken en waarin de plankwaliteit en het tempo in de ontwikkeling hoger zijn dan in een traditionele organisatie. De meerwaarde van een PPS moet te merken zijn aan kostenbesparingen en tijdswinst, die eventueel kan worden ingezet in het vergroten van de kwaliteit van het gebied.

Het doel van dit onderzoek is het vinden van eigenschappen van organisatievormen, die de percepties van de betrokken actoren beïnvloeden als het gaat om de samenwerking tussen de partijen, de kwaliteit van de plannen en het tempo in de ontwikkeling.

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 is het onderzoeksplan beschreven, met een uitgebreidere aanleiding voor het onderzoek. Hierin is de hoofdvraag opgesplitst naar een aantal deelvragen. In hoofdstuk 3 worden een aantal begrippen verduidelijkt, die in het onderzoek centraal staan. In hoofdstuk 4 wordt het proces van gebiedsontwikkeling beschreven, met de actoren en hun belangen en de verschillen tussen de organisatievormen die nu veel gebruikt worden. Hoofdstuk 5 gaat verder in op het gebruik van de percepties als indicatoren in dit onderzoek. Aan de hand van literatuuronderzoek zijn een aantal spanningsvelden gevonden, die bij de samenwerking in een gebiedsontwikkeling van invloed kunnen zijn op de percepties van de betrokkenen. Deze spanningsvelden worden gepresenteerd in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 wordt voor drie cases onderzocht welke invloed de spanningsvelden hebben volgens de betrokken actoren. In hoofdstuk 8 wordt verder ingegaan op de verschillen die gevonden zijn in de uitkomsten. Ten slotte staan in hoofdstuk 9 de conclusies van het onderzoek en aanbevelingen voor verder onderzoek.

2 Onderzoeksplan

Projectkader

Traditionele stedelijke ontwikkeling was sterk vanuit de overheid gestuurd, waarbij met de kaart in de hand bestemmingen werden vastgesteld. Vanuit het Rijk werd geld beschikbaar gesteld om woningen voor het volk te bouwen. De woningcorporaties hadden een beheerende taak en kregen het vastgoed van de gemeente in bezit. De laatste decennia wordt de rol van de overheid echter steeds kleiner en wordt er meer verwacht van private partijen. Zo zijn de woningbouwcorporaties midden jaren '90 financieel veel zelfstandiger geworden en hebben zij nu hun eigen financiële doelen. Ook de woningbouwsubsidies die gemeenten van het Rijk krijgen zijn niet meer zo omvangrijk als voor de jaren '90.

Daarnaast is er een steeds sterker geloof gekomen in een integrale aanpak van stadsuitbreiding en herontwikkeling. In de jaren van wederopbouw is veel te weinig aandacht besteed aan de kwaliteit van de leefomgeving en diversiteit in woningaanbod. Dat heeft geleid tot verpaupering in wijken met sociale woningbouw uit die tijd. Invloed van ontwerpers, uitvoerende partijen, gebruikers en belangengroepen moet leiden tot creatieve oplossingen voor inhoudelijke vraagstukken. Deze oplossingen moeten meer kwaliteit in gebiedsontwikkeling brengen, doordat het vanuit meerdere oogpunten wordt belicht. Deze twee bewegingen dragen bij aan de toenemende invloed van private partijen in vastgoedontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling in Nederland is daarmee een complexe aangelegenheid, waar steeds meer partijen bij betrokken zijn. De planvorming kan daardoor jaren in beslag nemen, zonder dat er ook maar iets is gebouwd. De doelen die gesteld worden zijn meer dan vroeger gericht op samenhang van de functionaliteiten van het gebied, zoals wonen, werken, transporteren

en verblijven en ze verwijzen naar abstracte of subjectieve thema's als "een dynamisch gebied" of "esthetische meerwaarde voor de stad". De doelen zijn niet gespecificeerd tot in technische details, zodat er ruimte is voor vele verschillende invullingen van het gebied. Er is sprake van een dynamisch krachtenveld, met vele actoren en evenzoveel doelen en belangen.

Deze werkwijze leidt echter ook tot problemen, omdat talloze brainstormsessies en werkgroepen, lange inspraak procedures en dwarsliggende partijen het ontwikkelingsproces sterk kunnen vertragen. Er zijn grote verschillen in kennis en expertise en visie bij vastgoedprofessionals, milieubewegingen, gemeentelijke projectleiders en bewoners.

Het is onmogelijk om alle partijen die belangen hebben tijdens een gebiedsontwikkeling altijd tevreden te stellen. Daarom is het van belang dat de partijen die tijdens het proces een sleutelrol spelen, in de loop van het proces steeds vooruit willen en de ontwikkeling niet blokkeren. Partijen kunnen een sleutelrol hebben als zij een bepaalde machtspositie in de ontwikkeling bezitten. Dat kan omdat ze middelen bezitten die nodig zijn voor productie, zoals grond en kapitaal, maar ook kennis en competenties kunnen onmisbaar blijken. De gemeente is steeds meer afhankelijk van de private partijen voor deze inbreng. De overheid zelf heeft echter besluitvormingsmacht en bestuurlijk mandaat en blijft daarom altijd een sleutelspeler.

Het is nu de vraag hoe in de moderne praktijk gemeente en marktpartijen met elkaar samenwerken aan (integrale) gebiedsontwikkeling. Er zijn daarvoor nieuwe organisatiestructuren ontstaan, naast het traditionele publieke opdrachtgeverschap. In verschillende vormen van publiek-private samenwerkingen (PPS-en) worden de rechten, plichten, risico's en zeggenschap van de publieke en private partijen vastgelegd. Gemeenten en private partijen hebben echter nog weinig ervaring met deze manier van werken. De gemeente krijgt ook te maken met verantwoordingsdilemma's, wanneer zij zowel publieke als private speler in een project wordt. Ze moet dan de eigen private activiteiten toetsen. Integriteit van de overheid is van belang, om oneerlijke concurrentie of misbruik van gemeenschapsgeld te voorkomen.

De private partijen krijgen in de samenwerking meer invloed op de ruimtelijke ordening en kunnen zo hun visie op de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied inbrengen. Dat verbetert het verwachte rendement bij de ontwikkelaars, omdat ze hun locatiefactoren kunnen verbeteren. Daarbij is het dus ook van belang dat ze oog hebben voor de maatschappelijke gevolgen van hun keuzes.

Er wordt dus nog gezocht naar een nieuw evenwicht, waarin risico's en verantwoordelijkheden eerlijk verdeeld worden, maar het maatschappelijke belang van vastgoedontwikkeling niet uit het oog wordt verloren.

In dit spanningsveld ontstaan nu nog veel conflicten. Stedenbouwkundigen van de gemeente hebben niet altijd dezelfde ideeën als de projectontwikkelaars die de woningen willen verkopen. Daarnaast ontstaan conflicten over verantwoordelijkheid voor de kosten van extra kwaliteit. Denk hierbij aan het realiseren van maatschappelijke functies, zoals scholen, buurtcentra, parken en openbaar vervoerslijnen. Zowel private partijen als de gemeente vinden dit kwaliteiten voor een wijk, maar beide hebben beperkte middelen. Door de conflicten die hierover ontstaan, wordt veel tijd verloren. Onderhandelingen kunnen bovendien leiden tot verschraving van plannen. Onderdelen worden geschrapt, omdat de partijen niet kunnen uitmaken wie voor de kosten opdraait. Het tijdverlies kan de kosten ook weer opdrijven, wanneer inkomsten worden verlaagd en rentekosten oplopen. Dit gaat mogelijk weer ten koste van de kwaliteit, omdat er bezuinigd moet worden om het project rond te krijgen. Conflicten veroorzaken hogere kosten en tragere ontwikkeling, terwijl de kwaliteit van het gebied er niet hoger van wordt.

Probleemstelling

Het probleem is dus dat overleg en discussie in PPSverbanden niet automatisch leiden tot een ontwerp voor de gebiedsontwikkeling dat de belanghebbenden in voldoende mate tevreden stelt in hun wensen. Targets die bijvoorbeeld betrekking hebben op rendement op de investering, mobiliteit, kwaliteit van wonen, groei van de bedrijvigheid of behoud van natuur worden niet behaald, maar er worden compromissen gesloten waarin kwaliteitspunten

verloren gaan. Bovendien lopen veel ontwikkelingen in een vroeg stadium vast, waardoor er zelfs helemaal niets van de grond komt¹. Er zijn geen vaste regels over de manier waarop een integrale gebiedsontwikkeling moet worden aangepakt.

De PPS constructies die zijn bedacht, weerspiegelen de onderlinge afhankelijkheid van de partijen en geven de private partijen een bepaalde mate van zeggenschap over de ruimtelijke ontwikkeling. Leiden deze samenwerkingsvormen ook tot een betere waardering van de plannen, de samenwerking tussen de partijen en een hoger tempo in de ontwikkeling? De vraag is of het formele samenwerkings- of organisatie-model daarop van invloed is.

Doelstelling

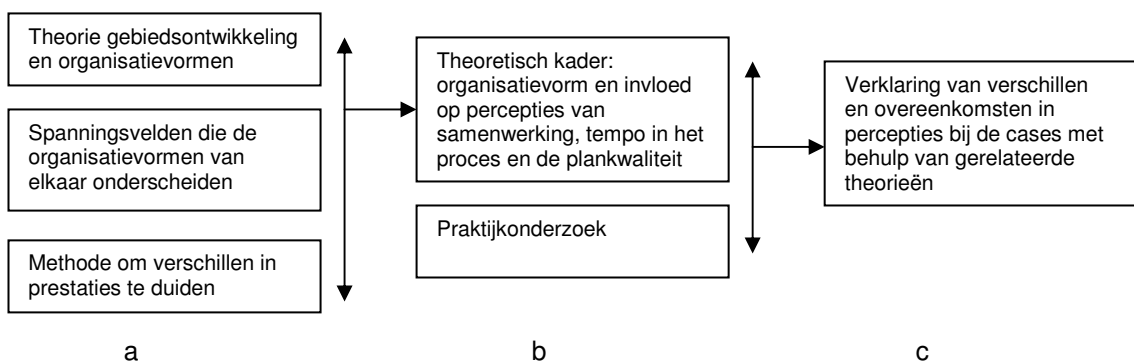
De doelstelling van het onderzoek is:

Onderzoek naar de invloed van het gekozen samenwerkingsmodel tijdens het planproces op de percepties van het tempo, de kwaliteit en de samenwerking bij de partijen die betrokken zijn bij de planvorming.

Op basis van het theorieonderzoek worden praktijkstudies uitgevoerd. Hierin zal in de praktijk worden onderzocht hoe de samenwerkingsvormen in een aantal gebiedsontwikkelingen uitwerken. Er wordt dus onderzocht hoe de partijen over de daadwerkelijke samenwerking denken betreffende de plankwaliteit het planproces en het tempo in de ontwikkeling.

Onderzoeksmodel

Het onderzoek kan als volgt worden geschematiseerd:



Figuur 1: Onderzoeksmodel geschematiseerd

- Door bestudering van het proces van gebiedsontwikkeling wordt een theoretische basis gelegd voor het onderzoek. Bestudeerd wordt hoe gebiedsontwikkelingen worden georganiseerd, welke actoren betrokken zijn en welke samenwerkingsvormen tegenwoordig gebruikt worden. De verschillende organisatievormen gaan op hun eigen manier om met een aantal spanningsvelden die het proces van samenwerken karakteriseren en daarmee de prestaties van de samenwerking mede bepalen. Verder wordt een methode gezocht waarmee die prestaties in de praktijk kunnen worden gemeten.
- Met dit theoretische kader als bril worden een aantal gebiedsontwikkelingen onderzocht, om uitspraken te kunnen doen over aspecten van de organisatievormen die van invloed zijn geweest op het tempo, de kwaliteit en de samenwerking tijdens de ontwikkeling.
- Met behulp van theorie over o.a. interorganisatiele samenwerking, publiek-private samenwerking, procesmanagement en ruimtelijke kwaliteit worden de onderzoeksresultaten van de casestudies nader verklaard.

¹ zie o.a. E. Harms, "De kunst van het verleiden" en L.T. Karsens, "De wenselijkheid van een economisch ambitie- en realisatieplan", beide artikelen uit Real Estate Magazine, maart 2005

Onderzoeksvragen

De algemene vraagstelling van dit onderzoek kan direct uit de probleemstelling worden herleid:

Welke invloed heeft het gekozen samenwerkingsmodel op de perceptie van tempo, kwaliteit van de plannen en samenwerking bij de betrokken actoren, tijdens het planproces van gebiedsontwikkeling?

Om deze vraag te kunnen beantwoorden worden een aantal centrale vragen gesteld die meer inzicht geven in de verschillende onderdelen van het probleem.

1. Hoe wordt de samenwerkingsvorm in een gebiedsontwikkeling bepaald?
2. Hoe worden de percepties van plankwaliteit, de samenwerking en het tempo in de ontwikkeling gemeten bij de betrokken actoren?
3. Wat is de relatie tussen samenwerkingsvorm en de percepties in de onderzochte cases?
4. Hoe zijn die relaties te verklaren?
5. Hoe zijn de verschillen in percepties tussen de cases te verklaren?

Daaruit volgen enkele deelvragen, die ingaan op de specifieke kenmerken van de centrale vragen.

Deelvragen

Samenwerking bij gebiedsontwikkeling

- 1.1 Welke partijen zijn er betrokken bij gebiedsontwikkeling?
- 1.2 Welke doelen hebben de partijen bij de samenwerking?
- 1.3 Wat zijn de achterliggende belangen van de partijen?
- 1.4 Welke samenwerkingsmodellen zijn er voor ruimtelijke ontwikkelingen?
- 1.5 Welke aspecten van dat model bepalen de mate van samenwerking die nodig is?

Percepties van de actoren

- 2.1 Wat is het nut van subjectieve meetmethoden?
- 2.2 Wat is het belang van de percepties van de betrokken actoren van tempo in de ontwikkeling, plankwaliteit en samenwerking?
- 2.3 Hoe worden de percepties gemeten?

Praktijk (cases)

- 3.1 Welke partijen en belangen zijn er in de praktijk bij gebiedsontwikkeling?
- 3.2 Op welke manier is de samenwerking in de ontwikkeling georganiseerd?
- 3.3 Welke overeenkomsten en verschillen zijn er tussen verschillende projecten?
- 3.4 Wat is de invloed van het samenwerkingsmodel op de percepties van de betrokken actoren van het tempo in de ontwikkeling, de kwaliteit van de plannen en de samenwerking met de andere partijen?

Verklaring

- 4.1 Op welke manier zijn de percepties in de cases te relateren aan de samenwerkingsvorm?
- 4.2 Wat kunnen theorieën over interorganisationale samenwerking, PPS, procesmanagement en ruimtelijke kwaliteit bijdragen aan de verklaring van de resultaten?

Zo wordt onderzocht of het samenwerkingsmodel leidt tot een betere perceptie van de ontwikkeling, op het gebied van voortgang van de ontwikkeling, kwaliteit van plannen en de samenwerking tussen de actoren.

Afbakening

Tijdens het onderzoek zal de focus liggen op het begin van het ontwikkelingsproces. In de programmafase is de meeste winst te boeken in de totstandkoming van de samenwerking. Een visie en een noodzaak tot ontwikkelen zijn de voedingsbodem voor de ontwikkeling. Als de initiator, vaak de gemeentelijke overheid, tot het inzicht komt dat een gebied niet uit eigen middelen te ontwikkelen is, zal het betrekken van private partijen zoals projectontwikkelaars, investeerders en woningbouwcorporaties noodzakelijk zijn. De inbreng van private partijen als risicodragers en als leveranciers van kennis en middelen maakt de ontwikkelingsopgave een complexe, multidisciplinaire aangelegenheid. Daarbij zijn goede afspraken over het te doorlopen proces en de manier van samenwerken van groot belang. Het is verstandig om afspraken over verloop van het proces in een vroeg stadium te maken, zodat alle partijen vooraf weten hoe er gewerkt zal worden (De Bruijn 2002). De initiatieffase en planfase van een gebiedsontwikkeling zijn daarom van groot belang.

De realisatie van het vastgoed wordt buiten beschouwing gelaten, omdat het onderzoek meer ingaat op planning dan op uitvoering. Wel worden projecten onderzocht die al in een verder gevorderd stadium zijn. De planvorming van latere deelplannen loopt daarin parallel aan de realisatie van eerdere fasen. Dit geeft de mogelijkheid om te onderzoeken welke veranderingen er in het proces hebben plaatsgevonden tussen de eerste deelplannen en de latere fasen.

In het onderzoek wordt alleen gekeken naar de samenwerking van de lokale overheid en de ontwikkelende partijen. In een brief van de Minister van Financiën aan de Tweede Kamer staat dat de regierol bij gebiedsontwikkeling moet liggen bij de meest betrokken (decentrale) overheid.² Dat houdt meestal in dat de gemeente waarin het project wordt ontwikkeld de regie moet hebben. De samenwerking met de projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties is van belang, omdat die over de noodzakelijke middelen beschikken om te komen tot een financieel haalbaar plan en de woningcorporaties hebben historisch gezien de taak om voor sociale woningbouw te zorgen in gemeenten.

Het spanningsveld tussen bedrijfskundig rendement en maatschappelijk belang van de private en publieke partijen maakt de samenwerking tussen deze partijen tot een interessant onderzoeksobject. Deze drie partijen zullen in een gebiedsontwikkeling de belangrijkste spelers in het proces zijn, op het gebied van o.a. nemen van het initiatief, input in plannen en inbreng van kennis en kapitaal.

In het proces zijn nog meer partijen actief, maar die werken meestal in opdracht van een van de drie genoemde partijen, denk aan aannemers, makelaars en financiers. Bewonersparticipatie wordt ook niet meegenomen, omdat dit een te breed onderwerp is. Dit is al heel lang een moeilijk in te passen onderwerp, mede omdat er bij bewoners zeer uiteenlopende interesse en know-how aanwezig is. Dat maakt dat een onderzoek bij een bewoner of bewonersvereniging veel grotere afwijking kan vertonen dan een onderzoek van een woningcorporatie of projectontwikkelaar. Er is daarom gekozen voor onderzoek naar de relaties tussen de partijen die rechtstreeks bij planvorming en uitvoering betrokken (kunnen) zijn en die dat vanuit een professionele organisatie doen. De partijen die onderzocht worden zijn dus de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningbouwcorporatie.

Actoren

De betrokken actoren in het onderzoek, moeten betrokken zijn (geweest) bij de planvorming, en op het moment van het onderzoek betrokken zijn bij het project. Dit heeft als voordeel dat alle actoren hun percepties over het huidige proces geven, en deze dus beter te vergelijken zijn. De respondenten moeten bekend zijn met het organisatiemodel en het planvormingsproces om daar uitspraken over te kunnen doen.

Organisatievorm

De organisatievorm die de partijen kiezen bepaald de verhoudingen tussen de betrokken partijen. Het samenwerkingsproces wordt vorm gegeven door (contractueel vastgelegde) afspraken die de partijen met elkaar maken, het zijn de spelregels van de samenwerking. De

² 'Actieplan Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling', 2002-2003, brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën, bron: www.ovia.nl

kwaliteit van de afspraken beïnvloedt de samenwerking. De afspraken moeten eenduidig en rechtvaardig zijn voor alle partijen, bovendien moeten ze functioneel en efficiënt zijn. Als de kwaliteit van de organisatievorm te bepalen is, kan de invloed van de organisatievorm op de percepties van de betrokken partijen worden gemeten.

2.1 Onderzoekstechnisch ontwerp

De uitvoering van het onderzoek kan op vele verschillende manieren plaatsvinden. De gekozen onderzoeksmethoden worden hier nader uitgelegd.

Onderzoeksstrategieën

Om te komen tot nuttige informatie en de onderzoeksdoelen te bereiken, zijn verschillende strategieën mogelijk. In het onderzoek wordt gezocht naar relaties tussen de organisatievorm en de percepties van de actoren binnen de samenwerking. Verschuren en Doorewaard (2003) noemen vijf verschillende benaderingen voor wetenschappelijk onderzoek, elk met zijn voor- en nadelen:

Survey: deze methode maakt het mogelijk een breed overzicht te krijgen van de in Nederland gebruikte organisatievormen en de percepties van de betrokken actoren. Door veel actoren te benaderen, kunnen veel voorkomende relaties empirisch worden onderzocht. Door een groot aantal interviews of enquêtes af te nemen met voldoende spreiding, worden projectspecifieke omstandigheden zoveel mogelijk geëlimineerd. Dit maakt het mogelijk om generaliseerbare uitspraken te doen. Een survey biedt door het grote aantal metingen goede mogelijkheden voor kwantitatieve analyse. Dit betekent direct ook dat er alleen in de breedte en niet in de diepte kan worden onderzocht.

Experiment: een experiment zou kunnen worden opgezet, door een aantal organisatievormen vanaf het begin onder strikt gedefinieerde omstandigheden in te vullen, waarbij omgevingsfactoren gelijk blijven. Door variaties aan te brengen in de organisatievormen ten opzichte van een standaard (de nulmeting), kan het effect op de percepties worden gemeten. Het is bij deze methode erg belangrijk dat steeds dezelfde procedures worden uitgevoerd en dat de omgeving voor alle onderzochte projecten hetzelfde is en blijft. Dit vereist laboratoriumachtige omstandigheden. Dat betekent dat een onderzoek in de praktijk op grote bezwaren stuit. Elke locatie voor gebiedsontwikkeling is uniek, en kent verschillende problemen, kansen en invloedsfactoren (menselijke en natuurlijke) vanuit de omgeving. Ook kan niet worden verwacht dat de actoren de instructies van de onderzoeker blind volgen. Een simulatie in een gecontroleerde omgeving of met computermodellen heeft daarom een beperkte externe geldigheid.

Case study: in een casestudy kunnen dieper gelegen aspecten van het onderwerp worden onderzocht. Het onderzoeken van projecten tot in detail vraagt meer tijd, zodat er slechts enkele projecten kunnen worden onderzocht, de nadruk ligt dus op kwalitatieve aspecten. Door diepgaand inzicht in de relaties tussen de organisatievorm en de percepties te krijgen, kunnen de betere verklaringen worden gevonden voor de reden waarom het proces zo verloopt, en eventueel oplossingen voor die specifieke problemen. Het onderzoek is niet geschikt om te generaliseren, maar om te specificeren.

Gefundeerde theoriebenadering: deze benadering is gebaseerd op het vinden van nieuwe theoretische concepten. Het is een puur kwalitatieve methode, waarin steeds de relatie tussen de waargenomen werkelijkheid en theoretische uitgangspunten worden vergeleken, om uit te vinden vanuit welke gedachte de verschillen en overeenkomsten zijn te duiden of verklaren. De gefundeerde theoriebenadering wordt gebruikt om nieuwe inzichten toe te voegen aan de huidige wetenschap.

Bureauonderzoek: bij het bureauonderzoek wordt weinig onderzoek verricht in het veld, maar richt de onderzoeker zich vooral op bestaande bronnen. Dit onderzoek is geschikt om overzicht te krijgen van (voor- en nadelen van) bestaande theorieën, door bestudering van literatuur en/of andere kennisbronnen over het onderwerp. Andere bronnen kunnen zijn:

archieven, databanken van overheidsinstellingen, brancheorganisaties of onderzoeksinstituten. De verschillende standpunten worden vergeleken en eventueel geïnterpreteerd vanuit de standpunten van bestaande belangengroepen.

De vijf methoden hebben elk een mix van voor- en nadelen ten aanzien van drie kernbeslissingen:

- breedte versus diepgang
- kwalitatief versus kwantitatief onderzoek
- empirisch versus bureauonderzoek

In de volgende paragraaf wordt de keuze van de onderzoeksmethode verklaard, aan de hand van de vijf methoden en drie kernbeslissingen.

Keuze van onderzoeksmethode

Een geschikte onderzoeksmethode moet aansluiten op de te onderzoeken objecten en de onderzoeksdoelstellingen. In dit geval zijn de onderzoeksobjecten de organisatievormen in gebiedsontwikkelingen: samenwerkingsverbanden tussen gemeente, projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties. Door het grote aantal actoren dat betrokken is (ook buiten de genoemde actoren) en de vele verschillende belangen, regelgeving en locatiegebonden factoren zijn gebiedsontwikkeling moeilijk met elkaar te vergelijken. De organisatievormen worden mede aangepast op de omstandigheden en omgeving.

Een experiment, waarin alle omgevingsfactoren gelijk moeten blijven, is dus onmogelijk te realiseren. Er zijn te veel variabelen die de onderzoeker niet kan beheersen, zoals politiek klimaat, lokale marktomstandigheden, aantal en type partijen en de invloed van lokale bevolking.

In een survey zou men de specifieke aspecten van de projecten proberen te elimineren, door grote aantallen te onderzoeken. Dit heeft tot gevolg dat mogelijke verklaringen van relaties over het hoofd worden gezien. Een ander probleem voor een survey is dat de respondenten niet gemakkelijk aselekt kunnen worden gekozen. Om een goed beeld van de organisatie en percepties binnen een project te kunnen krijgen, is het namelijk belangrijk dat de mensen worden benaderd die daadwerkelijk bij de planvorming en samenwerking betrokken zijn. Ook is het belangrijk dat zij in een positie zijn waarin ze onderhandelen met de andere partijen, zodat vooral projectleiders en projectmanagers bij de betrokken partijen in aanmerking komen. Deze mensen zijn niet gemakkelijk in een lijstje of telefoonboek op te zoeken, maar kunnen door gericht te zoeken worden benaderd. Het zou veel tijd kosten om met honderden actoren contact te zoeken. Doordat er een relatief klein aantal respondenten zal zijn, is het belangrijk om zoveel mogelijk bruikbare informatie uit de ondervraging te halen. Om de relaties van meerdere kanten te kunnen belichten, moet gekozen worden voor diepgang in de ontsluiting van de bronnen, een survey is daarvoor niet geschikt.

Dat betekent dat er relatief veel tijd moet worden gestoken in de te onderzoeken projecten. Om het onderzoek binnen de perken te houden zal daarom een klein aantal projecten worden onderzocht. Gevolg is dat wel er weinig generaliseerbare conclusies getrokken kunnen worden, de nadruk ligt dus op de kwalitatieve aspecten.

Verder geeft empirisch onderzoek meer mogelijkheden om de werkelijke processen te bestuderen dan een bureauonderzoek waarin bestaande literatuur wordt onderzocht. Organisatietheorieën en procesmanagementtheorieën geven geen ondubbelzinnige verklaringen voor de effecten die organisatievormen hebben op de resultaten. Empirisch onderzoek kan meer inzicht geven in deze relaties. Er wordt dus een kwalitatief, empirisch onderzoek gedaan, waarin gezocht wordt naar diepgang.

De casestudy lijkt daarom een geschikte leidende onderzoeksmethode. Uit een klein aantal praktijkcases wordt in de diepte informatie geput, waarbij het onderwerp van zoveel mogelijk kanten wordt belicht. Dit doet recht aan het project dat te maken heeft met zijn eigen problematiek.

Bronnen en ontsluiting

Voor de verschillende onderdelen van het onderzoek worden verschillende bronnen geraadpleegd. Elke bron en wijze van ontsluiting heeft specifieke voor en nadelen. Er wordt onderscheid gemaakt tussen het onderzoeksmodel, de te onderzoeken effecten en de (mogelijk) relatie daartussen.

Theoretisch kader

Om het theoretisch kader vorm te geven, wordt gebruik gemaakt van (vak)literatuur op het gebied van gebiedsontwikkeling, interorganisationale samenwerking, publiek-private samenwerking in ruimtelijke projecten en project- en procesmanagement. Dit biedt de mogelijkheid om veel informatie te vinden, over de manier waarop samenwerking in grote bouwprojecten kan worden georganiseerd en welke kennis daarover al beschikbaar is.

Organisatievorm

Het onderzoeksobject is de organisatievorm, tijdens de planvorming in een gebiedsontwikkeling, specifiek de organisatievorm tussen de gemeente, de projectontwikkelaar(s) en de woningbouwcorporatie(s). De organisatievorm wordt onderzocht op basis van projectgegevens, die beschikbaar zijn via de projectorganisatie, de gemeente en informatie uit literatuur. Per project wordt een zo helder mogelijk beeld van de organisatievorm verkregen. Het voordeel van deze bronnen is, dat ze objectief zijn, niet gekleurd door de mening van een respondent. Verder is relatief veel informatie beschikbaar via internet, zodat informatie gemakkelijk te vinden is. Een nadeel is dat niet elke projectorganisatie of gemeente even veel informatie over de organisatievorm beschikbaar stelt.

Invloed op percepties

In het onderzoek worden de percepties gemeten van de betrokken projectleiders bij gemeente, projectontwikkelaar en woningbouwcorporatie. Dit zijn indicatoren voor de relatieve snelheid in het project, de plankwaliteit, kwaliteit van het planproces en de kwaliteit van de samenwerking in het project. In de organisatievorm worden afspraken gemaakt over de aanpak van het project, welke verantwoordelijkheden, taken, risico's en opbrengsten de partijen elk dragen. De percepties van de actoren zijn de graadmeter voor hoe goed deze afspraken werken.

Het voordeel van het gebruik van percepties is dat de respondenten ruime kennis hebben van het project en de processen. Ze kunnen daarom informatierijke antwoorden geven, over aspecten die de onderzoeker van tevoren niet allemaal kan voorspellen. Doorvragen levert dus meer inzicht op in de redenen achter een perceptie. Een nadeel kan zijn dat respondenten te weinig van de materie weten, maar dit wordt opgevangen door selectie van respondenten die rechtstreeks met de planvorming te maken hebben en in contact staan met de andere partijen, zodat ze ook de samenwerking kunnen beoordelen. Daarnaast kunnen respondenten gekleurde/gewenste antwoorden geven. Dit is niet te voorkomen, maar door verschillende partijen in het proces te interviewen kan hierin wat nuancering gebracht worden. Ook het gebruik van objectieve bronnen (projectinformatie, literatuur) kan helpen om waarde van antwoorden te beoordelen.

De respondenten worden face-to-face geïnterviewd, zodat kan worden doorgevraagd in de diepte, ook over moeilijke onderwerpen. In een enquête leiden zulke vragen tot hogere non-respons of ontwijkende antwoorden. Vragen die voor een bepaalde partij niet relevant zijn, kunnen in face-to-face interview wel worden overgeslagen. Een andere reden is dat er per project maar een paar mogelijke respondenten zijn, zodat een schriftelijke enquête kan leiden tot non-respons in bepaalde groepen. Door de respondenten persoonlijk en via andere respondenten te benaderen, wordt de kans groter op een bruikbaar interview. Er wordt geen groepsinterview gedaan, om de respondenten meer vrijheid te geven om open te zijn en eerlijk te antwoorden.

Omdat de percepties van de actoren gemeten wordt, is het belangrijk om de redenen achter die percepties beter te begrijpen. Dat geeft ondanks een klein aantal respondenten veel informatie over de onderzochte relaties.

Relatie tussen organisatievorm en percepties

Voor de verwachte relaties tussen de organisatievorm en de percepties wordt literatuuronderzoek gedaan. Hiermee kunnen verbanden worden gevonden die er kunnen bestaan tussen factoren van de organisatievorm en de percepties. Voordelen van het gebruik

van literatuur zijn dat er een veel en diverse bronnen beschikbaar zijn, en deze voor de onderzoeker gemakkelijk toegankelijk zijn. Bovendien biedt literatuuronderzoek een goede wetenschappelijke onderbouwing. Er is gebruik gemaakt van zoeksystemen voor het vinden van relevante literatuur, o.a. zoekregisters in bibliotheken en op Internet. Verder zijn literatuurverwijzingen in artikelen, proefschriften en boeken gebruikt om meer bronnen te vinden.

Conceptueel

De planvorming is niet los te zien van de context, elk project heeft zijn eigen dynamiek en verschillende betrokken partijen. Een experiment is daarom niet mogelijk. Verder zijn er relatief weinig onderzoeksobjecten beschikbaar, en kost het veel tijd om een onderzoeksobjecten te analyseren. Daarom is een enquête niet geschikt. Daarom is gekozen voor een multiple-comparative case study. Dit heeft als voordeel dat er een aantal projecten in de diepte kan worden onderzocht.

Gekozen is voor een kwalitatieve benadering omdat geen enkel project gelijk is. Initiatief, planvorming en realisatie kunnen zeer verschillende trajecten volgen, zodat het moeilijk is om projecten te vergelijken zonder er dieper op in te gaan. Daarom worden in het praktijkdeel een klein aantal projecten in de diepte onderzocht. Daarmee kunnen factoren worden meegenomen die in een kwantitatief onderzoek niet meegenomen worden, bijvoorbeeld historische uitgangspunten, politieke veranderingen en speciale locatie eigenschappen. Een gebiedsontwikkeling is een proces, waarin niet alleen techniek en economisch handelen een rol spelen, maar ook politiek en emotie belangrijke factoren zijn. Daarom leert een kwalitatieve benadering van de cases meer over de werkelijke processen dan het vergelijken van koude cijfers.

3 Begripsbepaling

Om helderheid te krijgen over de onderzochte onderwerpen, moeten de begrippen in het onderzoek helder zijn. Daarom worden enkele kernbegrippen in dit hoofdstuk behandeld.

3.1 Integrale gebiedsontwikkeling

Het onderzoeksobject is gebiedsontwikkeling. Om te kunnen onderzoeken hoe gebiedsontwikkeling wordt georganiseerd en waar verbetering mogelijk is, moet eerst duidelijk zijn welke definitie gebruikt gaat worden. In de beschikbare literatuur zijn verschillende definities te onderscheiden, waarbij vaak de toevoeging *integraal* voor gebiedsontwikkeling wordt geplaatst. Afhankelijk van de gebruikte definitie van gebiedsontwikkeling kan deze toevoeging nuttig of overbodig zijn.

De term gebiedsontwikkeling duidt aan dat het om de ontwikkeling van een *gebied* gaat. De omvang van dat gebied is niet gedefinieerd en slechts beperkt door de capaciteiten van bestuurders en ontwikkelaars om het gebied te ontwikkelen. Die capaciteiten hebben betrekking op zowel beheersing van het proces als de beschikbaarheid van voldoende middelen³. Enkele definities die de lading van gebiedsontwikkeling proberen samen te vatten worden genoemd in het rapport van Roeloffzen⁴:

1. "Integrale gebiedsontwikkeling (IGO) is de totale ontwikkeling van een gebied, waarbij alle functies in beschouwing worden genomen, zoals wonen, werken, natuur en landschap, recreatie, landbouw en infrastructuur."⁵
2. "IGO is het afstemmen (via onderhandeling) van een aantal aspecten m.b.t. organisatie, financiën stedenbouwkundige plannen, fysieke werkzaamheden herhuisvesting en sociale en economische vernieuwing."⁶
3. "IGO is een proces waarbij verschillende functies in onderlinge samenhang worden gemengd. Hierbij wordt geanticipeerd op mogelijke ontwikkelingen en worden afwegingen gemaakt tussen de verschillende eisen en mogelijkheden. Het doel van IGO is om te komen tot een betere kwaliteit."⁷
4. "Integraal ruimtegebruik is de uitkomst van een maatschappelijk proces waarbij sprake is van een evenwichtige afweging tussen de verschillende gebruiksmogelijkheden."⁸
5. "IGO is het proces waarbij een gebied als geheel wordt ontwikkeld, waarbij alle functies worden meegenomen en een afstemming wordt gemaakt tussen de verschillende functies, actoren en onderdelen van het plan- of ontwerpproces. Het doel is een duidelijke meerwaarde (betere ruimtelijke kwaliteit) te creëren voor het gebied."⁹
6. "De totale ontwikkeling van een gebied, waarbij alle functies in beschouwing worden genomen, zoals (indien aanwezig) wonen, werken, winkelen, natuur en landschap, recreatie, landbouw en infrastructuur en waarbij het planproces interactief tussen alle actoren (belanghebbenden) plaatsvindt." [Roeloffzen 2004]

³ Gijp, drs. B. van der, 2004, "Randvoorwaarden die verschuiving van projectontwikkeling naar gebiedsontwikkeling mogelijk maken", scriptie MRE, Amsterdam School of Real Estate.

⁴ Roeloffzen, J.F.T., "Een procesaanpak voor integrale gebiedsontwikkeling, een haalbare kaart?" 2004, Delft: TNO

⁵ Credo integrale planontwikkeling BV, 2002

⁶ Löffler, L "Samenwerking en verevening bij herstructurering van naoorlogse wijken." Delft: TU Delft Bouwfonds 2002

⁷ Vries, E.A. de, "De ruimte benutten, kennis over natuur en milieu als voorwaarde voor integraal ruimtegebruik." 1997, Rijswijk: RMNO nr. 130.

⁸ Kamphuis, H.F.G. "Toepassing van meervoudig ruimtegebruik en integrale gebiedsontwikkeling op groengrijze knooppunten op de Utrechtse heuvelrug" 2002, Universiteit Twente.

Kenmerken van integrale gebiedsontwikkeling

Deze definities hebben veel overeenkomsten, een aantal kenmerken van integrale gebiedsontwikkeling worden hieruit opgemaakt:

- Een (ontwikkelings-) proces;
- Waarbij alle functies die het gebied zal vervullen in beschouwing worden genomen. Deze functies worden in onderlinge samenhang gerealiseerd;
- In een interactief proces tussen alle actoren;
- Om tot een hogere ruimtelijke kwaliteit te komen.

Veel theorieën gaan er vanuit dat een gebied pas integraal wordt aangepakt, wanneer er sprake is van veel functies die op complexe wijze met elkaar worden vervlochten op een gebied. Integrale gebiedsontwikkeling wordt dus direct gekoppeld aan complexiteit. Eenvoudige projecten zijn in die visie niet integraal.

Dit kan echter ook anders worden beredeneerd. In de gekozen kernwaarden staat niet hoeveel functies er in een gebied moeten worden geïntegreerd. Er staat slechts omschreven dat deze functies in onderlinge samenhang worden gerealiseerd. Het ontwikkelen van een “monofunctioneel” gebied kan daarmee best een integrale oplossing zijn. In feite is geen enkel gebied monofunctioneel. Het aantal functies eindigt niet bij het soort opstellen dat wordt gebouwd, er is ook altijd sprake van afstemming van o.a. infrastructuur, waterbeheer, pijpleidingen en kabels op de bestaande omgeving. Zo wordt aan parkeren wel eens te weinig aandacht besteed. Bovendien kan een locatie een strategische betekenis hebben voor toekomstige ontwikkeling van een stad. Dus ook een woonwijk of een bedrijventerrein kan integraal worden aangepakt.

Niet de functies die het gebied vervult bepalen of een gebied integraal kan of moet worden aangepakt, maar de *vraag naar kwaliteit*. Als de opdrachtgevers en belanghebbenden meer behoefte hebben aan samenhang en kwaliteit, dan wordt de vraag naar een integrale aanpak groter. Ook niet het *aantal* functies bepaalt of een project integraal moet worden aangepakt, maar de *vraag naar samenhang van die functies* en het daarmee gepaard gaande gevoel voor kwaliteit bepalen de noodzaak voor integrale ontwikkeling.

Het aantal functies en belanghebbenden bepaalt daarbij de *complexiteit* van de integrale aanpak. Het is nu eenmaal lastiger om een groter aantal gebruiksfuncties, wensen en eisen op elkaar af te stemmen. Gebiedsontwikkelingen met minder gebruiksfuncties en belanghebbenden kunnen dus gemakkelijker integraal worden aangepakt dan multifunctionele gebieden waar veel meer verschillende belangen moeten worden afgewogen. Het is zelfs niet onlogisch dat het woord gebiedsontwikkeling deze lading al zonder toevoegingen dekt. Het feit dat een *gebied* wordt ontwikkeld, geeft impliciet aan dat er een samenhang is tussen de activiteiten die binnen dat gebied worden ontplooid. Afzonderlijke projecten in een gebied kunnen in principe niet als gebiedsontwikkeling worden aangemerkt als er geen regie is die zorgt dat de projecten samenhangen, dit is niet meer dan losse objectontwikkeling. Dit discussiepunt zal echter niet verder worden behandeld.

Integrale gebiedsontwikkeling in dit onderzoek

Dit onderzoek is gericht op de samenwerking tussen de gemeente, de projectontwikkelaars en de woningbouwcorporaties in het gebiedsontwikkelingsproces. De vraag naar een integrale aanpak maakt deze samenwerking in grotere mate noodzakelijk. Botsende belangen en verschillende visies op het gebied kunnen ervoor zorgen dat de tevredenheid over het eindresultaat kleiner wordt, als er geen integraal plan wordt gemaakt. Omdat het onderzoek zich richt op de processen van samenwerking tussen de actoren die zich met integrale gebiedsontwikkeling bezig houden, is de definitie die gebruikt wordt gericht op het proces dat tot een integrale oplossing leidt. De gebruikte definitie van integrale gebiedsontwikkeling is daarom als volgt:

Integrale gebiedsontwikkeling is het proces van planning en realisatie van de ruimtelijke invulling van een gebied, waarbij alle geplande functies samenhangend met elkaar en met de omgeving worden ontwikkeld en waarbij alle relevante partijen bij de planning betrokken zijn. Doel van de

integrale aanpak is een hogere ruimtelijke kwaliteit te bereiken dan bij realisatie van losse projecten.

Het aantal partijen of welke partijen precies in de samenwerking worden betrokken, is niet gedefinieerd. Bewust wordt de term “relevante partijen” gebruikt, omdat per ontwikkeling en per fase in de ontwikkeling de samenstelling in overlegstructuren en besluitvormingsprocessen verschilt.

Met de gekozen definitie wordt duidelijk gemaakt dat in dit onderzoek de aandacht uitgaat naar projecten waarin partijen een hoge kwaliteit van het gebied willen bereiken. Dit kan zijn in uitleggebieden, zoals Vinexlocaties, of in herontwikkeling van stadscentra en naoorlogse wijken.

3.2 Percepties

In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van percepties. In hoofdstuk 5 wordt uitgelegd wat het nut is van percepties als indicatoren. Hier wordt uitgelegd welke percepties worden gemeten en waarom deze van belang zijn.

Perceptie van plankwaliteit kwaliteit

De perceptie van de plankwaliteit gaat in op de inhoudelijke kwaliteit van de plannen die gemaakt worden, ofwel de ruimtelijke kwaliteit die bereikt moet worden als de plannen gerealiseerd worden. Het maken van de plannen is in gebiedsontwikkelingen de grootste zoektocht. Dit kost veel meer tijd dan het ontwerpen van een gebouw, omdat de doelstellingen voor een gebiedsontwikkeling gaandeweg nog moeten groeien. Daarom wordt gevraagd of de respondenten zich uiteindelijk kunnen vinden in het masterplan, de stedenbouwkundige opzet en de invulling daarvan in deelprojecten.

De moeilijkheid bij het bepalen van de “kwaliteit van een gebied” is dat dit een normatief en daarmee subjectief begrip is. Elk gebied heeft kwaliteiten, maar in hoeverre deze worden gewaardeerd hangt af van de perceptie van het individu of van de organisatie die ernaar kijkt. In een onderzoek naar operationalisering van ruimtelijke kwaliteit spreekt Hooimeijer (2001) van twee visies op ruimtelijke kwaliteit, die sterk samenhangen met gebruik van objectieve en subjectieve indicatoren.

De traditionele, wetenschappelijke visie gaat er vanuit dat de overheid de ruimtelijke kwaliteit eenduidig kan bepalen, eventueel geholpen door de wetenschap. Door de juiste instrumenten in te zetten kunnen maatschappelijke (en markt-) processen worden beïnvloed, zodanig dat de overheid de ruimtelijke kwaliteit kan sturen in de richting die zij wenst.

Het tweede perspectief is gericht op de vermaatschappelijking van ruimtelijk beleid. In deze visie staan het publieke en maatschappelijke debat en de onderhandelingen tussen overheid en bedrijven en maatschappelijke instellingen centraal. Ruimtelijke kwaliteit is hier niet het beginpunt van beleid, maar de uitkomst van een beleidsproces. In het begin worden wel indicatoren gebruikt om het proces op te starten en aan te jagen, maar vervolgens ontstaat een interactie, waarin de ruimtelijke kwaliteit wordt geoperationaliseerd. Deze interactieve visie gaat uit van de volgende veronderstellingen:

- publieke en private partijen zullen verschillen van mening over de ruimtelijke kwaliteit die gerealiseerd moet worden
- niet alleen de overheid beschikt over instrumenten om ruimtelijke kwaliteit te beïnvloeden maar ook private partijen hebben deze mogelijkheden
- de betrokken partijen staan niet in een hiërarchische verhouding tot elkaar en zijn bij de realisering van een bepaalde ruimtelijke kwaliteit van elkaar afhankelijk
- voor de operationalisering en realisering van ruimtelijke kwaliteit blijft geen andere mogelijkheid over dan het starten van een dialoog en het in gang zetten van een vorm van samenwerking tussen de betrokken partijen.

Er kan dus gesteld worden dat om te komen tot overeenstemming over de ruimtelijke kwaliteit van een gebied, de gemeente met de private partijen in discussie moet gaan om de gezamenlijke ambities vast te stellen. Deze visie op bepaling van ruimtelijke kwaliteit komt meer overeen met de ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening in Nederland, waarin de private partijen steeds belangrijker worden.

De perceptie van de plankwaliteit kan dus afhangen van het planvormingsproces. Als een partij zelf geen invloed heeft op de plannen, kunnen zij het als een keurslijf ervaren, waar zij hun eigen belangen en creativiteit niet in kwijt kunnen. Als ze zelf wel invloed hebben, voelt het meer als hun eigen plan, wat de perceptie kan verbeteren. In het onderzoek wordt daarom naast de ruimtelijke kwaliteit veel aandacht besteed aan de verhoudingen tussen de partijen tijdens de planvorming.

Perceptie van samenwerking

De samenwerking tussen de partijen is belangrijk, om een aantal redenen. Ten eerste zullen partijen die samenwerken in staat zijn om problemen beter te tackelen, omdat ze het van meerdere kanten bekijken. Bundeling van kennis en capaciteiten vergroot het aantal oplossingen. Ten tweede leidt betere samenwerking tot meer begrip van de partners voor de problemen, doelen en belangen van de afzonderlijke organisaties. Dit vermindert volgens de procesmanagement theorie van De Bruijn cs. (2002) de kans op conflicten en leidt tot minder blokkades. Een prettige werksfeer leidt ook tot een betere motivatie. De perceptie van de betrokken actoren van de samenwerking geeft dus een beeld van de mate waarin de partijen hun doelen kunnen verenigen en conflicten kunnen vermijden, verkleinen en oplossen.

De perceptie van de samenwerking is een reflectie van hoe het organisatiemodel functioneert. In een samenwerkingsmodel worden afspraken gemaakt over hoe de partijen met elkaar om gaan. Op deze manier wordt de samenwerking gestroomlijnd. De samenwerking tussen publieke en private partijen is belangrijker in de verschillende PPS-vormen dan in een puur publieke of private ontwikkeling. In een PPS zijn de partijen afhankelijker aan elkaar dan in een publieke of private ontwikkeling. Dit zou dus ook tot uitdrukking moeten komen in de percepties van de actoren. Hoe evenwichtiger de machtsverhoudingen, hoe meer en hoe beter de partijen zullen moeten samenwerken om hun doelen te bereiken. In paragraaf 4.3 wordt dieper ingegaan op de relatie tussen invloed van de partijen en noodzaak om samen te werken.

Perceptie van tempo

Het tempo in de ontwikkeling is belangrijk, omdat vertraging kan leiden tot mislukken van projecten of tot torenhoge (rente-)kosten. Oplopende kosten kunnen de kwaliteit van het gebied schaden, doordat gesneden moet worden in de plannen.

Het absolute tempo is de tijd die het gekost heeft op de kalender vanaf het initiatief tot de huidige situatie. Maar elk project heeft te maken met veel verschillende factoren die het tempo kunnen beïnvloeden. Een deel van de factoren hebben de betrokken actoren zelf in de hand (gezamenlijk of niet), bijvoorbeeld onderhandelingen tussen de publieke en private partijen, afspraken nakomen en een goede planning maken. Andere factoren beïnvloeden de absolute snelheid, terwijl de betrokken actoren daar (gezamenlijk) weinig invloed op hebben, zoals de fysieke toestand van het bodem, het aantal partijen dat deelneemt aan het proces, politieke processen op allerlei niveau's, of veranderende regelgeving van bovenaf.

Door de betrokkenen te vragen naar hun perceptie op het tempo, en de reden daarachter, wordt veel meer duidelijk over het relatieve tempo. Dit is het tempo dat bereikt kan worden als de actoren de zaken die ze kunnen beïnvloeden goed uitvoeren. Door uit te zoeken welke factoren vertragend of versnellend gewerkt hebben, wordt meer duidelijk over hoe een ontwikkelingsproces op een actieve manier versneld kan worden.

Ook hier is het organisatiemodel mogelijk van invloed. Het is echter niet duidelijk wat de voorkeur heeft. In de puur publieke of puur private ontwikkelingen zou de slagkracht groter kunnen zijn, omdat een partij de leiding heeft. In het midden van het spectrum is veel overleg, maar als er de capaciteiten worden gebundeld en de technische processen worden gecombineerd met administratieve en politieke procedures, kan hier ook een hoog tempo bereikt worden.

In de het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op het ontwikkelingsproces, de actoren die betrokken zijn en de samenwerkingsvormen die er bestaan tussen deze partijen.

4 Het proces van gebiedsontwikkeling

Om de tweede onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden, moet duidelijk zijn welke actoren in de ontwikkeling actief zijn en wat hen drijft. Verder wordt gekeken naar de organisatievorm en management van het project. De managementstijl zal bij gebiedsontwikkeling afgestemd moeten worden op de organisatievorm, die afhankelijk is van eigendomsposities, investeringsvermogen en de wensen van de initiatiefnemer.

4.1 Management van ruimtelijke projecten

Gebiedsontwikkelingsprojecten zijn steeds moeilijker in de hand houden. De projecten zijn zo groot, dat er bijna altijd meerdere projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties betrokken zijn, die elk hun eigen belangen vertegenwoordigen. Gangbare projectmanagementmethoden houden geen rekening met afstemming van deze doelen en belangen van veel verschillende partijen. Projectmanagement is gericht op managen van geld, organisatie, tijd, informatie en kwaliteit (GOTIK)¹⁰.

Voor gericht projectmanagement is het noodzakelijk dat er sprake is van een duidelijk omschreven eindresultaat, zodat naar dat resultaat kan worden geconvergeerd. Voor de uitvoering van projecten op opstalniveau is dat een uitstekende manier van werken.

Bij gebiedsontwikkeling is zelden sprake van een gedetailleerd ontwerp in een vroeg stadium en de planvorming kan vele jaren in beslag nemen. Voordat er aan adequaat projectmanagement kan worden begonnen, moet het proces van planning en ontwerp op gebiedsniveau zijn afgerond. Dat is vaak een proces van onderhandelen: in een politieke arena, binnen de gemeente en haar diensten en tussen gemeente en private partijen die belangen hebben bij het project. De opgave om dit lange planvormingsproces te stroomlijnen vraagt een heel anders soort manager, want projectmanagement is hierbij geen bruikbaar middel gebleken. In de beginfase van een gebiedsontwikkeling ligt de nadruk op het proces van ideeëngeneratie, selectie en besluitvorming daarover.

Gebiedsontwikkelingen hebben net als grote infrastructurele projecten te maken met kostenoverschrijding en vertraging in de oplevering. De onzekerheid over de uitkomst van het proces maken het lastig om kosten en tijdsduur in te schatten. Vlottere realisatie van grote projecten is goed voor het imago van het project en de omgeving, levert een besparing in de rentekosten op en investeringen worden eerder terugverdiend. Daarom is het belangrijk dat de procesgang wordt bewaakt en dat de partijen die deelnemen vooruit willen, in plaats van blokkeren.

Procesmanagement is een hulpmiddel om dit complexe proces aan te pakken¹¹. Het geeft meer inzicht in de werking van besluitvormingstrajecten, samenwerking en veranderingsprocessen. Met dat inzicht kan de manager beter inspelen op reacties van verschillende partijen en daarmee het proces zo inrichten dat de voortgang en kwaliteit in het project worden gewaarborgd. Op die manier wordt de onzekerheid verkleind en wordt de kans van slagen van het project groter. We positioneren procesmanagement in het spectrum van management technieken dat bij projectmatig werken wordt ingezet.

Spectrum van managementmethoden

Managementmethoden kunnen worden verdeeld in 3 categorieën¹². De eerste zijn methoden voor routinematig werken, die gebaseerd zijn op herhaling, bestaande procedures en communicatiekanalen. Improviserend werken is een tweede categorie, met een nadruk op snel inspelen op veranderende omstandigheden, met weinig regels, procedures en afspraken. De weg naar het doel is onduidelijk en ongestructureerd.

De derde categorie is de tussenvorm: planmatig werken is niet routinematig, maar ook niet puur improviserend. Er is sprake van een vooraf bedachte methode van werken, maar binnen de methode is ruimte voor flexibele invulling. Dit is nodig, omdat projecten gericht zijn op

¹⁰ G.P. Groote et al., "Projecten leiden", 9e druk 1998, Utrecht: Het Spectrum

¹¹ zie o.a. J.A. de Bruijn et al., "Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming", 2^e druk, 2002, Schoonhoven: Academic Services

¹² uit: Pleijte, E., "Krachtenspel in een Kaartspel" afstudeerscriptie Technische Universiteit Eindhoven, 2005.

tijdelijke samenwerkingsverbanden en niet vaak worden herhaald. Door het uitvoeren van vele projecten ontstaan wel routines, maar door de wisselende omstandigheden en actoren moeten toch steeds andere accenten worden gelegd om steeds tot een passende werkwijze te komen. Er kan dus worden gesproken van routinematig improviseren.

Tabel 1: Werkwijzen en eigenschappen (Pleijte, 2005)

	Eigenschappen
Routinematig werken	Min of meer constante omstandigheden Continuïteit over lange tijd Standaardproduct / proces Helder doel
Planmatig werken	Veranderende omstandigheden, maar tijdens het project min of meer constant Tijdelijke samenwerking Uniek eindproduct
Improviserend werken	Veranderlijke omstandigheden Tijdelijke samenwerking Onduidelijkheid over einddoel aan het begin van het proces Uniek eindproduct Procesmatige aanpak

Omdat gebiedsontwikkeling een tijdelijk karakter heeft en complex van aard is, zijn een planmatige aanpak én improvisatievermogen nodig om het proces van planning en ontwikkeling te managen. De volgende managementmethoden zijn oplopend in de mate van improvisatie. Projectmanagement begint met enige improvisatie, om vervolgens redelijk routinematig de planning af te werken. Programmamanagement vereist wat meer improvisatie, om resultaten af te stemmen op hogere doelen. Procesmanagement richt zich meer op de creativiteit en dynamiek die moet leiden tot het bedenken van die hogere doelen, subdoelen en concrete resultaten. De methoden zijn dan ook complementair en sluiten elkaar niet uit.

Projectmanagement

Projectmanagement richt zich bijvoorbeeld op besluiten zoals de keuze van het ontwerp en de uitvoeringstechnieken die tijdens de bouw worden gebruikt. In het domein waar projectmanagement zich op richt, is dat het begin van proces. De bouw wordt sterk beïnvloed door de keuze van het ontwerp, de uitvoeringstechnieken en de planning die voor die tijd zijn vastgesteld. Projectmanagement is resultaatgericht en planmatig.

Programmamanagement

In grotere projecten, zoals gebiedsontwikkelingen is projectmanagement zoals gezegd niet voldoende. Doordat er meerdere objecten worden gebouwd over een langere periode, is het belangrijk om doelen en ambities duidelijk te definiëren. Programmamanagement is gericht op het realiseren van meerdere samenhangende projecten die samen tot een hoger doel leiden. De winst moet dan zitten in synergie en samenhang, die niet wordt behaald wanneer de projecten los van elkaar worden gerealiseerd. Programmamanagement is dus niet alleen resultaatgericht, maar houdt het overzicht en is doelgericht en planmatig.

Programmamanagement richt zich dus primair op het managen van relaties tussen projecten en het bijsturen van projecten. De kern van programmamanagement zit in de wijze waarop mensen samenwerken binnen projecten in complexe omgevingen.¹³ “Een project realiseert een resultaat, een programma implementeert een visie” (www.ila.nl). In dit onderzoek wordt programmamanagement niet uitgebreid behandeld, het illustreert alleen dat management van grote projecten een helikopterview vereist, om ervoor te zorgen dat de deelprojecten op elkaar aansluiten.

Procesmanagement

Procesmanagement richt zich niet op eindresultaten, maar op de manier waarop partijen tot besluiten komen. Wanneer partijen op elkaar zijn aangewezen om (project-)doelen te behalen, dan zullen zij samen moeten bepalen in hoeverre zij hun doelen kunnen verenigen.

¹³ Bron: website ILA management services B.V.: www.ila.nl

Door elkaars doelen en belangen te kennen en te respecteren, kan in de planvorming worden gezocht naar ontwerpen, die overeenkomende belangen in hogere mate behartigen, terwijl ze tegengestelde belangen in mindere mate schaden. Naarmate de inhoud van de plannen meer concreet wordt, neemt het belang van procesmanagement wat af. Dan komt projectmanagement in beeld om het concrete resultaat efficiënt en effectief te realiseren.

Van de drie genoemde methoden is procesmanagement nog sterk in ontwikkeling. Er zijn veel verschillende benaderingen om het processen van onderhandeling en creatieve ontwikkeling te stroomlijnen, maar in theorie kan het een gebiedsontwikkeling zeer positief beïnvloeden. In het praktijkonderzoek wordt gekeken of procesmanagement al bekend is bij de actoren, en welke principes in de praktijk bijdragen aan betere samenwerking, betere plankwaliteit en een hoger tempo in de ontwikkeling.

4.2 Betrokken actoren in het onderzoek

Om het proces van gebiedsontwikkeling te kunnen begrijpen, moeten de actoren bekend zijn en de manier waarop zij invloed op het proces uitoefenen. Daarom wordt per actor gekeken naar de rol in de ontwikkeling, de belangen die ze hebben, naar wat ze toevoegen aan het project en welke machtspositie ze hebben. De machtsverhoudingen zijn bepalend voor de organisatievorm die wordt gekozen.

De actoren die in het onderzoek worden geanalyseerd zijn de belangrijkste partijen als het gaat om het ontwikkelen en realiseren van vastgoed, namelijk de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningbouwcorporatie. Er is voor gekozen om deze drie partijen te onderzoeken, omdat zij het meest betrokken zijn bij de inrichting van het gebied en in alle gebiedsontwikkelingen een rol zullen spelen.

Gemeente

Het gemeentebestuur bestaat uit de gemeenteraad, burgemeester en wethouders en het ambtelijke apparaat o.a. de verschillende gemeentelijke diensten. De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast, het college van B&W voert het dagelijks bestuur over de gemeente en het ambtelijk apparaat adviseert en ondersteunt de gemeenteraad en B&W¹⁴. De gemeente is in het verleden altijd verantwoordelijk geweest voor de ruimtelijk ordeningstaken. Het initiatief voor het aanpakken van een gebied ligt dan ook vaak bij de gemeente waarin het gebied zich bevindt. Ook worden gebieden soms vanuit hogere overheden aangewezen voor ontwikkeling, maar de regierol ligt daarbij steeds in handen van de gemeente¹⁵. Initiatieven vanuit het Rijk zijn bijvoorbeeld de Vinex wijken en de aanleg van de nieuwe sleutelprojecten langs de HSL. Veel gemeenten hebben echter ook te maken met een verouderd stadshart, stadswijken uit de jaren '50 en '60 en/of industriegebieden uit de 19^e eeuw rondom het station: stadsdelen die aan vernieuwing toe zijn en een grote uitdaging vormen voor de gemeente.

De doelen van de (her)ontwikkeling zijn daarom voor de gemeente breder dan alleen toename van de woonruimte of werkgelegenheid. Ook de kwaliteit van leven in de stad moet beter worden en de stad moet mooier worden in aanzien. Het stationsgebied en het stadshart zijn de blikvangers van de stad.

De gemeente heeft in het gebiedsontwikkelingsproces een aantal belangrijke middelen in handen. In de besluitvorming over bestemmingen heeft de gemeente de laatste stem. Het bestemmingsplan bepaalt uiteindelijk wat er wel en niet gebouwd mag worden en de gemeente geeft bouwvergunningen af die noodzakelijk zijn voor de ontwikkeling. Ook heeft de gemeente vaak veel grond in bezit, waardoor zij kan bepalen wat er met die grond gebeurt. Verder heeft de gemeente wettelijke middelen om de ruimtelijke aanpassingen te maken of grond te onteigenen wanneer dit voor het project vereist is¹⁶. Er is budget om op eigen initiatief projecten te ontwikkelen. Bij gebiedsontwikkelingen zullen zij echter niet voldoende

¹⁴ Roeloffzen, J.F.T., "Een procesaanpak voor integrale gebiedsontwikkeling, een haalbare kaart?" 2004, Delft: TNO

¹⁵ uit Brief aan de Tweede Kamer van de Minister van Financiën – "Publiek-private samenwerking", 2002-2003

¹⁶ Bijvoorbeeld de Wet op de Ruimtelijke ordening, de Ontheffingswet en de Wet voorkeursrecht gemeenten. Op de bruikbaarheid en toepassing van deze en andere instrumenten wordt verder niet dieper ingegaan.

middelen bezitten om alles zelf te financieren. Door met private partijen samen te werken, kunnen grotere projecten worden gerealiseerd en een hogere kwaliteit worden behaald.

De gemeente wordt door private partijen vaak gezien als een 'veelkopig monster', omdat de vele diensten allemaal hun eigen mening hebben over plannen. Dit betekent dat er binnen de gemeente goed gecommuniceerd moet worden, zodat de andere partijen niet steeds te maken krijgen met nieuwe eisen of tegenstrijdige eisen aan ontwerp en uitvoering. Daarnaast is continuïteit in het gemeentebestuur een probleem door de lange doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen. Bestuurders wisselen om de vier jaar en vaak krijgen wethouders die wel mogen aanblijven een andere portefeuille. Ook kunnen onderhandelingen tussen bestuurders en diensten elke vier jaar verrassende wendingen geven in de voortgang van plannen of realisatie¹⁷. Dit kan ook positieve gevolgen hebben, maar als er al concrete samenwerking is met private partijen, is het belangrijk om zich aan eerder gemaakte afspraken te houden.

De gemeente is een belangrijke speler in gebiedsontwikkelingsprojecten. Ze heeft de verantwoordelijkheid en het mandaat voor de ruimtelijke ordening en zorgen voor politieke steun en legitimiteit van de projecten. Ook zijn ze in veel gevallen in bezit van grond in het gebied. Gemeenten zijn vaak ook de initiator van grote (her-) ontwikkelingen, soms aangemoedigd of aangestuurd door beleid van hogere overheden. Een moeilijkheid is de brede verantwoordelijkheid die de gemeente heeft. Interne verdeeldheid maakt het moeilijk om met één mond te blijven spreken.

Projectontwikkelaar

Commerciële projectontwikkelaars zijn private partijen die zich tot doel hebben gesteld om "op risico" vastgoed te ontwikkelen. Dat wil zeggen dat het bedrijf investeert in de bouw van vastgoed, met als doel dit op de vastgoedmarkt met winst te verkopen of te verhuren, zonder dat er van tevoren een opdrachtgever/gebruiker is. Op basis van bekende marktgegevens, vraag- en aanbodvoorspellingen nemen zij een risico door vastgoed te ontwikkelen, waarbij gaandeweg het proces kopers en huurders worden gezocht. Er zijn onafhankelijke ontwikkelaars, die zich puur richten op het realiseren en verkopen van vastgoed, zoals in het begin van deze paragraaf beschreven. Daarnaast zijn er ontwikkelaars die zijn gelieerd aan banken, beleggers, aannemers of woningbouwcorporaties. De laatste twee richten zich vooral op woningbouw, terwijl de andere drie ook actief zijn op de markt van kantoren, winkels en/of bedrijfsruimten. Woningbouwcorporaties hebben van huis uit te maken met woningen en sociale voorzieningen. Veel aannemers hebben een projectontwikkelingstak om het bedrijf van een continue stroom werk te voorzien. Daarbij ontwikkelen ze op eigen risico, zodat de eigen werkzaamheden kunnen worden gestroomlijnd. Aannemers zijn van oudsher bekend met woningbouw, zodat het voor hen minder risicovol is om hierin te investeren dan in markten waar de kennis kleiner is. De aan banken en beleggers gelieerde ontwikkelaars proberen bij de verkoop en verhuur van vastgoed hun winst te halen. Beleggers proberen rendement op hun investeringen te maken door gebruik te maken van de waardeverhoging van het vastgoed. Ze verhuren woningen bijvoorbeeld eerst 10 jaar en verkopen ze tegen een hoger prijsniveau dan bij oplevering. Banken kunnen bij de ontwikkeling van vastgoed hun financiële producten verkopen, zoals leningen voor de realisatie of hypotheekleningen voor de kopers van het vastgoed¹⁸.

De ontwikkelaar investeert in het project, begeleidt de planvorming, ontwerp en realisatie en moet zorgen dat hij de gebouwen op de markt kan brengen. Hun belang is dat er een bepaald rendement wordt gehaald op het gebouwde vastgoed. Het moet met winst worden verkocht of tegen een winstgevend tarief worden verhuurd. Belangrijk voor ontwikkelaars die in een integrale gebiedsontwikkeling investeren is dat de omgeving van het vastgoed ervoor zorgt dat de waarde van het vastgoed groeit, wanneer zij het vastgoed eerst verhuren. De kwaliteit van het gebouwde en de kwaliteit van de omgeving vormen zeer belangrijke factoren die het rendement bepalen.

Projectontwikkelaars investeren vaak in grondposities op plekken waarvan ze verwachten dat er in de toekomst stadsuitbreiding of vernieuwing gaat plaatsvinden. Doordat de grond of

¹⁷ Zie bijvoorbeeld de cases over besluitvorming in Rotterdam in: Teisman, G.R. "Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen," derde druk 1998, Den Haag: Elsevier.

¹⁸ Uit Bult-Spiering, drs W.D. e.a., syllabus "Projectontwikkeling en vastgoed", 2003, Universiteit Twente, Enschede

opstallen in bezit zijn van de ontwikkelaar, kan hij een betere onderhandelingspositie verwerven wanneer de gemeente wil overgaan tot (her-)ontwikkeling van het gebied. Door een hoge prijs te bedingen voor de grond en tegelijk het recht om deel van het geplande vastgoed te ontwikkelen (bouwclaim), kan de projectontwikkelaar inkomsten genereren. Door deze praktijk hebben projectontwikkelaars soms een inhalig imago. Het is voor projectontwikkelaars dus belangrijk om ook aan hun imago te werken, als ze zich als maatschappelijk betrokken partij willen profileren.

Projectontwikkelaars worden vaak gezien als kenners van de vastgoedmarkt. Ze zouden beter in staat moeten zijn om te schatten wat de vraag in de markt is. Dat betekent dat ze weten welke gebruiksfuncties en in welke prijsklassen het vastgoed gevraagd wordt. Door de inbreng van marktkennis, investeringskracht en grondbezit is de projectontwikkelaar een belangrijke speler in het ontwikkelingsproces.

Woningbouwcorporaties

Woningbouwcorporaties hebben historisch gezien de maatschappelijke taak om te zorgen voor een goede verdeling van woonruimte in de stad. Om mensen met lagere inkomens een betaalbare woning te kunnen bieden, bouwen zij vooral goedkopere huur- en koopwoningen. Voor projectontwikkelaars zijn dure koop- en huurhuizen veel interessanter, omdat daar hogere rendementen op te halen zijn. Naast de productie van woningen hebben de corporaties veel vastgoed in beheer en vaak ook de grond waarop dit gebouwd zijn. Daardoor kunnen ze een belangrijke positie binnen een te (her)ontwikkelen gebied bezitten. Corporaties hebben niet als doel om speculatief grond te verwerven om bij toekomstige ontwikkeling een bouwclaim te kunnen neerleggen. Dit strookt niet met de maatschappelijke doelen die de corporaties nastreven.

De organisatie van corporaties is in de laatste tien jaar wel sterk veranderd, door de verzelfstandiging die in de jaren negentig is geïnitieerd door toenmalig staatssecretaris Heerma. De zogeheten bruteringsoperatie van halverwege de jaren negentig, waarin subsidies werden weggestreept tegen nog in te lossen staatsschulden zorgden dat sterke financiële banden tussen corporaties en het Rijk nagenoeg werden opgeheven¹⁹. De privatisering dwong corporaties om meer klantgericht en efficiënter te gaan werken. Aan de andere kant krijgen corporaties langzamerhand wat meer vrijheid om in hun bouwplannen wat duurdere huur en koopwoningen op te nemen (de bovengrens wordt verhoogd), om daarmee voldoende rendement te halen om de minder rendabele sociale woningbouw mee te bekostigen. Veel corporaties hebben nu nog steeds moeite met de veranderingen in de branche.

Als bezitter van veel vastgoed en ontwikkelingsmogelijkheden kunnen de corporaties een substantiële bijdrage leveren in een gebiedsontwikkeling. De belangen van corporaties zijn van langdurige aard, omdat ze de woningen voor lange tijd in bezit hebben. Daarmee is de waarde van het vastgoed en de leefbaarheid van de wijk van groot belang voor woningbouwcorporaties.

Afhankelijkheid

De drie genoemde partijen zijn allen in staat om uit eigen middelen projecten te realiseren. Om een gebiedsontwikkeling tot een succes te maken, hebben zij elkaar echter nodig. In de eerste plaats omdat een groter gebied veel grotere investeringen vereist dan enkelvoudige projecten. In moderne gebiedsontwikkelingen wordt het bovendien steeds belangrijker dat de gebruiksfuncties op elkaar aansluiten (zie ook de definitie). Gebieden moeten langer meegaan dan de wijken uit de jaren '50 tot '80 van de vorige eeuw, zodat ze niet na 50 jaar weer op de schop moeten. De gemeente als initiator en regisseur kan de marktpartijen niet negeren en de marktpartijen hebben baat bij een goede samenwerking met de gemeente. De relatie tussen projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties is minder sterk, omdat zij in een ander marktsegment ontwikkelen en elkaar daarbij niet sterk beconcurreren.

Samenwerking moet leiden tot synergie: maatschappelijke belangen en winstgevend ondernemen moeten samengaan in een gebiedsontwikkeling, waarbij de gezamenlijke inspanning meer oplevert dan de som van de afzonderlijke delen. Dit zou dan ook de inzet moeten zijn van de organisatievorm die gekozen wordt.

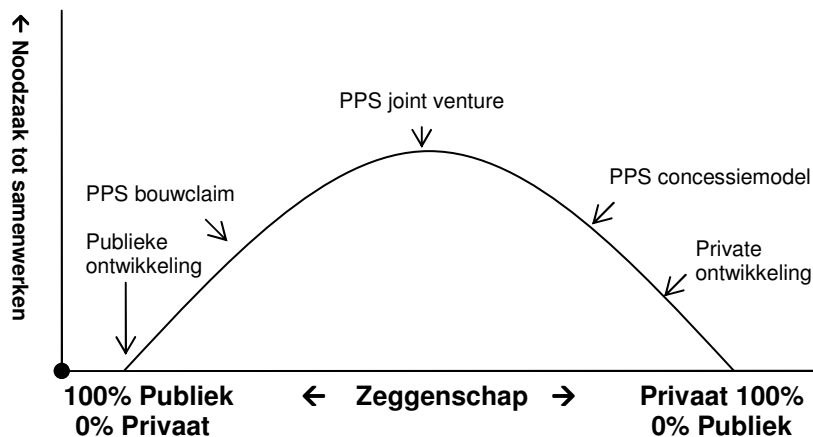
¹⁹ Kamminga, C, "Vernieuwing binnen de corporatie", in Building Business 2004/7, pp. 32-35

4.3 Organisatievormen in ruimtelijke ontwikkelingen

De actoren werken op een bepaalde manier met elkaar samen. De gemeente kan de organisatievorm opzetten, in overleg met de betrokken private partijen. Deze onderhandelingen zijn afhankelijk van de beginsituatie, vooral grondposities en investeringsruimte zijn belangrijk om te machtsverhoudingen te bepalen. Hoe meer grond en kapitaal de gemeente heeft, hoe meer zij hun eigen plan kunnen trekken. Is de grond in handen van private partijen of heeft de gemeente niet de mogelijkheid om zelf te investeren, dan zal er meer samengewerkt moeten worden. De manier waarop de samenwerking tussen partijen is georganiseerd, is bepalend voor de procesgang: besluitvorming over plannen en programma's is bepalend voor wat er uiteindelijk gebouwd zal worden. De formele en informele invloed die partijen hebben op die besluiten is afhankelijk van hoe dicht bij de besluitvorming deze partijen zich bevinden. Deze mate van zeggenschap van partijen kan hun tevredenheid over de voortgang en de kwaliteit van de plannen beïnvloeden. We kijken naar de inhoudelijke invloed die de uitvoerende partijen (in dit onderzoek de projectontwikkelaars en corporaties) hebben op de planvorming, dus de mate waarin de gemeente de ontwikkeling kan loslaten. Op een glijdende schaal van invloed en verantwoordelijkheden kunnen enkele veel voorkomende organisatievormen worden geplaatst die in de bouw op dit moment gebruikt worden²⁰.

- Publieke ontwikkeling, met uitvoering van private partijen
- Publiek-private samenwerking:
 - ↳ Bouwclaimmodel
 - ↳ Joint venture model
 - ↳ Concessiemodel
- Private ontwikkeling binnen publiekrechtelijk kader

In elke organisatievorm zijn de verantwoordelijkheden en invloed op het ontwikkelingsproces anders verdeeld. Onderstaande figuur maakt duidelijk dat naarmate de publieke of private partijen de meeste macht hebben, er weinig noodzaak is om samen te werken. De partij met macht kan dan immers bepalen wat er moet gebeuren. In het midden is er meer balans tussen de gemeente en de marktpartijen, en zijn ze van elkaar afhankelijk om hun doelen te bereiken. Samenwerking is dan noodzakelijk om doelen te kunnen bereiken, omdat geen van beide voldoende macht heeft om de ander de wil op te leggen.



Figuur 2 Zeggenschap en noodzaak tot samenwerking²¹

In het volgende paragrafen wordt verhelderd hoe deze verdeling van zeggenschap tot stand komt. De traditionele werkwijze van gemeenten is de publieke ontwikkeling, waarbij de marktpartijen alleen een uitvoeringscontract aangaan en geen invloed hebben op het ontwerp van de rest van de omgeving. De drie PPS constructies worden in verschillende soorten projecten steeds vaker gebruikt, terwijl puur private initiatieven nog erg schaars zijn. De

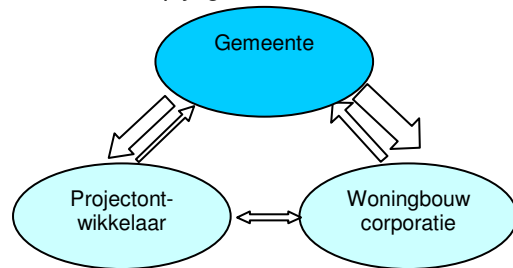
²⁰ zie Groot, N de, 'In de greep van binnenstedelijke herontwikkeling' 2005, TU/Eindhoven, p.17 ev.

²¹ Zie: Gogh, N. van, 'In de greep van binnenstedelijke herontwikkeling' 2005 p.18, TU/Eindhoven (aangepast)

mogelijkheden voor puur private ontwikkelingen wordt op dit moment wel in Rijksprojecten onderzocht (bijvoorbeeld bij de aanleg van wegen), maar in gebiedsontwikkelingen is dit nog geen dagelijkse praktijk.

Samenwerkingsmodel

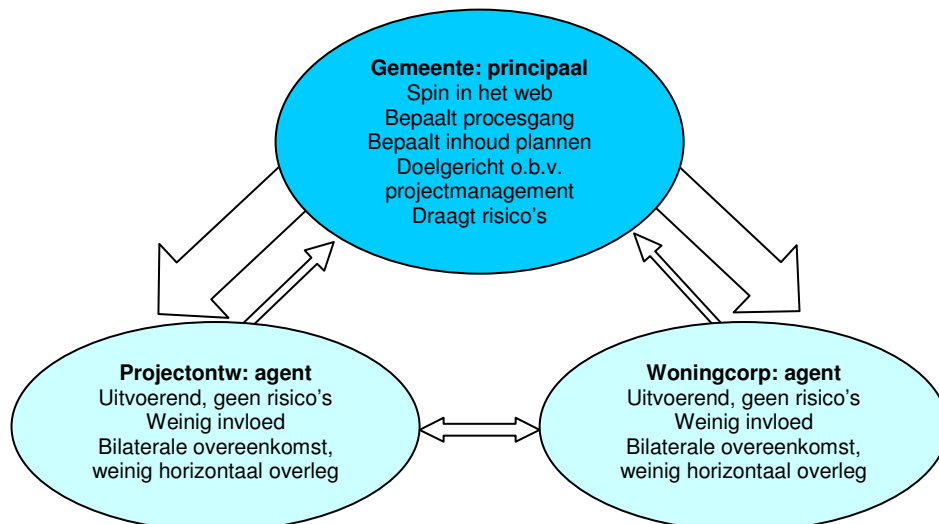
De organisatievormen worden geïllustreerd met behulp van een invloedmodel. Daarin worden de verhoudingen aangegeven tussen de gemeente, de projectontwikkelaar(s) en woningbouwcorporatie(s). De pijlen geven aan hoeveel invloed de partij heeft op de partij naar wie ze wijzen. Een combinatie van een dikke pijl heen en een dunne pijl terug geeft dus aan dat er ongelijkheid van zeggenschap is, terwijl twee even dikke pijlen aangeeft dat er op basis van gelijkwaardigheid wordt overlegd. De dikte van de pijl geeft dus ook aan hoeveel zeggenschap er is welke machtsposities er bestaan. In het voorbeeld heeft de gemeente de leiding en hebben de woningbouwcorporatie en projectontwikkelaar weinig invloed. De gemeente heeft hier, gezien de dikte van de pijlen, meer invloed op de corporaties dan op de projectontwikkelaars en de corporaties hebben meer zeggenschap dan de projectontwikkelaars. Verder is er weinig onderling overleg tussen de ontwikkelende partijen, aangegeven met de dunne dubbele pijl.



Figuur 3: Voorbeeld samenwerkingsmodel

Publieke ontwikkeling

In traditionele ontwikkelingen is de gemeente de leidende partij die het initiatief neemt en op basis van de ontwikkelde visie de masterplannen maakt. De gemeente bepaalt ook de lijnen van de inrichting op stedenbouwkundig niveau, waarna uitvoerende partijen worden gezocht die het vastgoed realiseren en verkopen of beheren. De gemeente levert bouwrijpe grond aan en regelt de grondexploitatie. De projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties hebben weinig invloed op de ruimtelijke samenhang tussen wonen, winkelen, sociale voorzieningen en werkgelegenheid. Ze krijgen een stuk grond toegewezen, waarop ze mogen bouwen wat de gemeente bepaald heeft. De enige vrijheid van de partijen ligt dan op het gebied van



Figuur 4: Invloedmodel publieke ontwikkeling met private uitvoering

architectuur en de indeling van de woning en het kavel, binnen de eisen en randvoorwaarden van de gemeente. De kwaliteit van het gebied wordt dus voor het grootste deel bepaald door de gemeente, die als spin in het web fungeert. In de literatuur wordt dit een principaal-agent relatie genoemd (Van der Zaal 1997), waarbij de gemeente de realisatietask uitbestedt aan gespecialiseerde bedrijven (de projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties). In het model

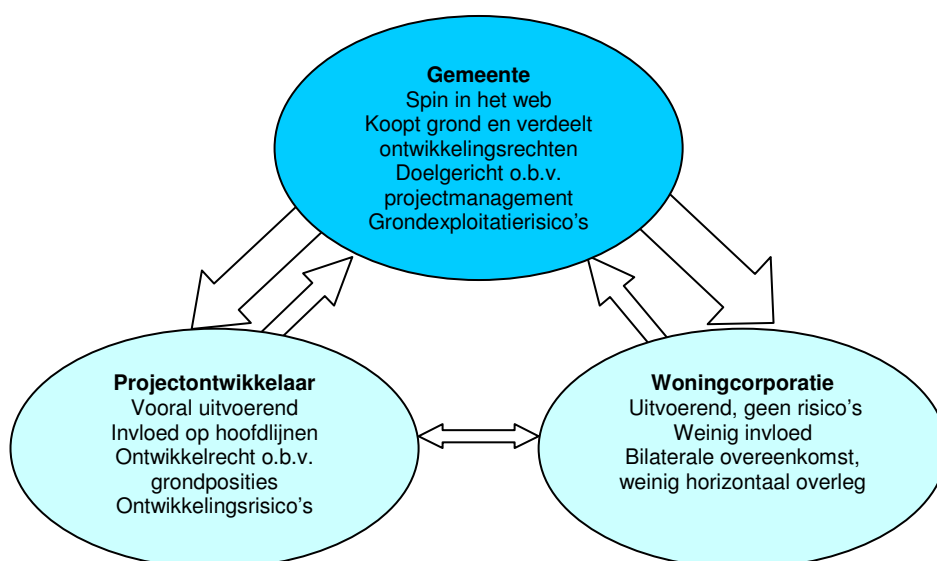
wordt de relatie weergegeven door een sterke hiërarchische benadering. De invloed van de gemeente is groot op de uitvoerende partijen, er is weinig weerwoord. Verder is de relatie vooral bilateraal, de uitvoerende partijen hoeven in hun projecten weinig rekening te houden met de andere marktpartijen, de gemeente stuurt alle partijen apart aan. In deze organisatievorm is het dus voor de gemeente relatief gemakkelijk om op basis van projectmanagement de ontwikkeling te regisseren. Zij kan zelf bepalen wat er moet gebeuren en kan de eigen ideeën uitwerken in de plannen, zonder afhankelijk te zijn van de private partijen.

Publiek-private samenwerking

Publiek-private samenwerking is een samenwerkingsvorm die bij gebiedsontwikkeling steeds populairder wordt. Publieke en private partijen proberen samen hun doelen te bereiken, waarbij de publieke partijen het maatschappelijke en publieke belang dienen en private partijen hun economische belangen voorop hebben staan. Doordat de verwachting bestaat van synergie, komt een samenwerkingsverband tot stand: de partijen geloven erin dat ze samen meer kunnen bereiken dan elk afzonderlijk. Dat komt doordat elke sector zijn eigen specifieke capaciteiten en middelen bezit. Wanneer deze efficiënt worden ingezet, bijvoorbeeld door gezamenlijke planning en het delen van kennis, moet een hogere kwaliteit bij dezelfde inspanning worden bereikt.

Bouwclaimmodel

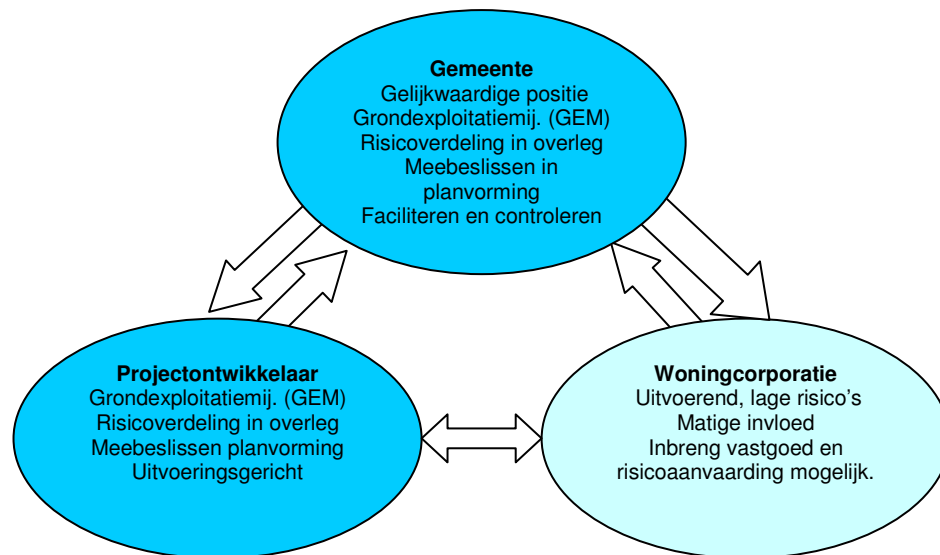
De PPS vorm die het dichtst bij de traditionele werkwijze staat, is het bouwclaim model. De gemeente koopt de grondposities van de private partijen, in ruil daarvoor krijgen de private partijen ontwikkelrechten in het plangebied. Vaak verkopen de private partijen de grond tegen een lagere prijs en zorgt de gemeente voor het bouw- en woonrijp maken van het gebied. Dit houdt in dat de gemeente duidelijk haar eigen budget bewaakt en dit vertaalt in een grondprijs die ze de private partijen aanbiedt voor de grond. De gemeente blijft de regisseur, de private partijen hebben invloed op de hoofdlijnen van de plannen. De woningbouwcorporaties zonder grondbezit worden in het project betrokken als uitvoerende partij. Bij herontwikkeling kan bestaand vastgoedbezit de positie van de corporaties versterken. In het bouwclaimmodel is het voor de gemeente al minder eenvoudig om de private partijen haar wil op te leggen. Omdat de private partijen ontwikkelingsrisico's lopen, moet ook de gemeente rekening houden met de kosten en opbrengsten van de projecten die gerealiseerd moeten worden. Er zal dus meer nadruk moeten liggen op het afstemmen van belangen. Hier zal naast projectmanagement en programmanagement dus ook procesmanagement belangrijker worden, om tot plannen te komen waarin de alle partijen zich kunnen vinden.



Figuur 5: Invloedmodel Bouwclaim

Joint venture model

In dit model wordt een aparte projectorganisatie opgericht, met vertegenwoordigers van de overheid en de private partijen. Deze organisatie functioneert als een op zichzelf staande onderneming, bijvoorbeeld in een B.V. of een CV/BV constructie. De gezamenlijke organisatie wordt gebruikt om de grondexploitatie van het gebied te doen, de grondexploitatie maatschappij (GEM) wordt gebruikt om gronden te verwerven en deze bouwrijp te maken. In deze werkvorm staan de gemeente en de private partijen meer op gelijke voet, omdat ze samen de grondexploitatie doen. Dit houdt in dat er op financieel gebied grote openheid is, beide partijen kunnen de kosten en opbrengsten controleren en meedenken aan optimalisatie van het resultaat. Vanuit de gezamenlijke organisatie zullen woningbouwcorporaties worden gezocht die de sociale woningbouw voor hun rekening nemen. De corporatie zal meestal uitvoerend werken of in de joint venture deelnemen. In het laatste geval zal de invloed van de corporaties gelijk zijn aan die van de projectontwikkelaar, met risicoaanvaarding en beslisrechten in de planvorming. In deze organisatievorm heeft geen van de partijen de overhand, zodat het lastig is om een regisseur aan te wijzen. Daarom moeten de partijen daar samen een constructie voor bedenken, zodat zeggenschap en risicoaanvaarding met elkaar overeenkomen. Hier is top down sturing dus niet mogelijk en kan adequaat procesmanagement ervoor zorgen dat de partijen het met elkaar eens worden.

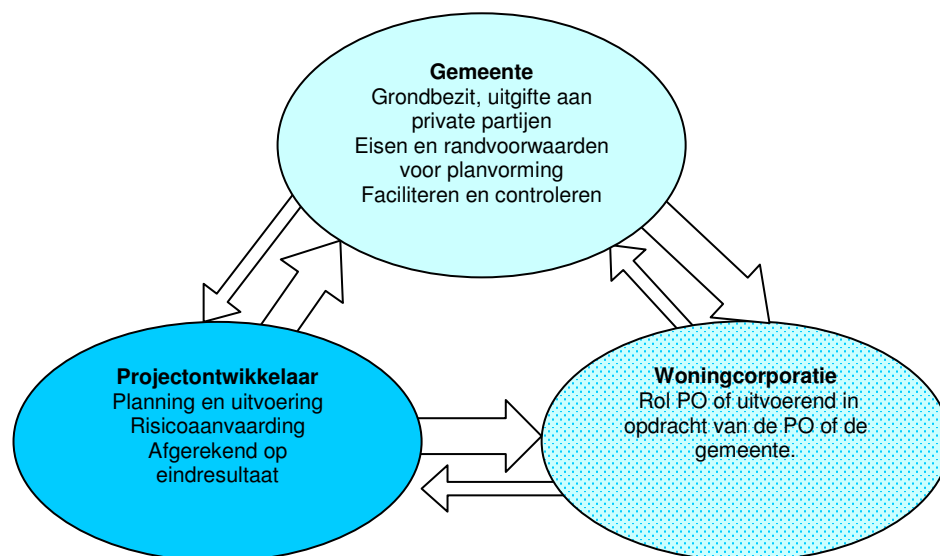


Figuur 6: Invloedmodel Joint Venture

Concessiemodel en volledig private ontwikkeling

Het concessiemodel houdt in dat de private partijen een grote vrijheid krijgen in de planning en realisatie van het project. De gemeente beperkt zich tot het opstellen van eisen en randvoorwaarden en laat de invulling over aan de marktpartijen. Het is een Design en Construct methode, waarbij de private partijen worden afgerekend op het eindresultaat. Het verschil met private realisatie is, dat de gemeente de meeste grond bezit en deze uitgeeft aan de private partijen die de concessie krijgen. Bij volledig private realisatie hebben de marktpartijen de grond al in eigen bezit. De rol van de woningbouwcorporaties is hier bij nieuwbouw meer uitvoerend, omdat zij zelden speculatief grondposities innemen, bij herontwikkeling in stedelijk gebied zullen de corporaties in de joint venture betrokken zijn en met de projectontwikkelaars in de concessie deelnemen. De private partijen in de concessie moeten met elkaar samenwerken om de werkzaamheden en bijbehorende opbrengsten te verdelen, tenzij het project door slechts een partij is binnengehaald. Procesmanagement kan ook in dit geval dus een belangrijke rol spelen om conflicten te beperken en het ontwikkelingsproces te versnellen. Alleen projectmanagement kan ook in dit geval leiden tot te snelle verstarring van de verhoudingen. Dat kan leiden tot blokkade van partijen die te weinig denken te krijgen. Procesmanagement kan helpen het tempo in de ontwikkeling te houden.

Deze vormen van ontwikkeling worden vaker door het Rijk gebruikt in infrastructurele projecten, omdat die minder complex zijn dan stedelijke ontwikkelingen. In stedelijke ontwikkelingen wordt ook een groot aantal voorzieningen in de openbare ruimte gerealiseerd. Deze investeringen zijn niet gemakkelijk op de gebruikers te verhalen, waardoor het lastiger wordt om dit privaat te realiseren. Ondernemers zullen dan geen rendement op die investering krijgen. Bij snelwegen of tunnels is dit gemakkelijker te bereiken door bijvoorbeeld tol te heffen of door het te verhuren aan de overheid.



Figuur 7: Invloedmodel Concessie (verschil met private ontwikkeling: bij private realisatie is de grond vooraf al volledig in bezit van de private partijen)

In de volgende tabel (Van Gogh 2005) worden de taken en verantwoordelijkheden van de partijen per modelsituatie weergegeven.

Tabel 2 Eigenschappen van organisatievormen

	Publieke grondexploitatie	Bouwclaim model	Joint venture model	Concessiemodel	Private realisatie
Grondverwerving	Gemeente	Gemeente koopt van private partij	Door de joint venture (GEM)	Gemeente	Private partij
Gronduitgifte	Gemeente	Gemeente, aan de private partij	Door joint venture (GEM)	Gemeente, aan private partijen	Geen uitgifte, grond al in bezit
Bouwrijp maken	Gemeente	Gemeente	Gezamenlijk	Private partij	Private partij, of gemeente met kostenverhaal
Planvorming	Gemeente	Gemeente, priv. grondeigenaren op hoofdlijnen	Gezamenlijk	Private partij, binnen kaders van gemeente	Private partij, volgens bestemmingsplan
Grondexploitatie­risico	Gemeente	Gemeente, vaak afnameplicht private partijen	Gezamenlijk	Private partij	Private partij
Ontwikkelingsrisico	Gemeente	Private partijen	Gezamenlijk of privaat	Private partij	Private partij
Zeggenschap	Gemeente	Gemeente	Gezamenlijk	Private partij	Private partij
Capaciteitsvraag	Gemeente	Gemeente	Gezamenlijk	Private partij	Private partij
Competentievraag	Gemeente	Gemeente	Gezamenlijk	Private partij	Private partij

Duidelijk is te zien dat in het joint venture model de meest intensieve samenwerking nodig is. De partijen zijn sterk aan elkaar gebonden, omdat ze de risico's en zeggenschap gezamenlijk dragen. Bij de andere vormen liggen de risico's bij een van de partijen. Het bouwclaim model heeft op het gebied van risicoverdeling een conflictverhogende factor. De gemeente draagt namelijk het grondexploitatie­risico, terwijl de private partijen het ontwikkelingsrisico van het vastgoed dragen. De grondexploitatie hangt rechtstreeks af van de prijs die de marktpartijen betalen voor de bouwrijpe gronden. De ontwikkelingskosten hangen hier echter ook vanaf. Dit zou kunnen leiden tot scherpe onderhandelingen over de grondprijs. Van Gogh (2005) geeft aan dat om het proces te kunnen regisseren er voldoende competenties en capaciteit binnen de organisatie moet zijn. Dit houdt in dat er voldoende kennis en vaardigheden moeten zijn om het proces te begeleiden, en dat de mensen die deze competenties bezitten ook beschikbaar zijn en dus niet te druk zijn met andere projecten. Afhankelijk van de organisatievorm liggen de capaciteitsvraag en competentievraag bij verschillende partijen.

Deze organisatievormen hebben elk hun sterke en zwakke punten. In het onderzoek zullen een aantal gebiedsontwikkelingen worden onderzocht. Als er tijdens zo'n case problemen ontstaan, is het bovenstaande schema een hulpmiddel om te begrijpen waar de conflicten vandaan komen. Als verantwoordelijkheden en zeggenschap niet overeenkomen met de risico's en de afhankelijkheidspositie van de betreffende actor, kunnen conflicten ontstaan. Zo kan het voorkomen dat een partij op papier veel zeggenschap heeft, maar dit op geen enkele wijze kan afdwingen. Het schema helpt om deze knelpunten te identificeren en biedt mogelijkheden voor oplossingen. Het schema is geen garantie voor een goed verloop, maar het biedt overzicht in de meest voorkomende organisatievormen.

Fasering

De fasering van gebiedsontwikkelingen kan worden weergegeven als in onderstaande tabel. In deze fasen zijn verschillende actoren actief in de samenwerking. De fasering is gemaakt voor stedelijke projecten (Bult-Spiering 2004).

Tabel 3 Fasering van gebiedsontwikkeling in stedelijk gebied²²

Initiatie	1. Initiatief	Een partij heeft het idee opgevat om een gebied in ontwikkeling te brengen en legt daartoe contact met een of meer wederpartijen.
	2. Intentie	Actoren hebben de intentie gezamenlijk te gaan werken aan het bereiken van een gemeenschappelijke doelstelling
Planvorming	3. Onderzoek	Analyse van de bestaande situatie en inventarisatie van de mogelijkheden, o.a. op gebied van grondbezit, financiering, techniek en te verwachten sociaal en economisch rendement.
	4. Commitment	Als het onderzoek voldoende perspectief biedt, gaan de actoren een samenwerkingsverband aan, waarin risico's en opbrengsten en bijbehorende verantwoordelijkheden worden afgesproken.
	5. Planontwikkeling	Actoren ontwikkelen een plan op basis van de wensen en mogelijkheden in een iteratief proces.
	6. Toetsing en haalbaarheid	Het plan wordt getoetst op haalbaarheid, tot er een plan ligt waarmee de betrokken actoren akkoord gaan. Zolang dat niet het geval is worden fase 3 en 5 voortgezet om tot haalbare plannen te komen.
Planrealisatie	7. Uitwerking	De uitwerking van het plan in detail: ontwerp van de gebouwen, openbare ruimte, voorzieningen etc.
	8. Uitvoering	De bouw van het vastgoed en de voorzieningen in het gebied.
	9. Exploitatie	Effectuering van de exploitatie van het gerealiseerde object.
Evaluatie	10. Evaluatie	Evaluatie van de resultaten voor volgende plan- en realisatiefasen. Evaluatie moet een continu proces zijn.

De fasering kan grofweg verdeeld worden in drie hoofdfasen: initiatie, de planvorming en de planrealisatie. Bij gebiedsontwikkeling ligt veel gewicht op de planvorming, omdat dit vele iteraties kan vereisen om tot acceptabele plannen te komen. In de eerste twee hoofdfasen ligt de nadruk meer op procesmanagement, omdat hier nog moet worden gezocht naar de juiste samenstelling van het ontwikkelende team en de belangen en doelen van de actoren moeten worden omgezet in concrete plannen. In de planrealisatie is projectmanagement overheersend, omdat op dat moment de doelen en verwachte resultaten bekend zijn. Dan kan dus worden gewerkt aan het snel en betrouwbaar realiseren van de plannen. In gebiedsontwikkelingen zijn meestal meerdere uitwerkingsplannen nodig, omdat het gebied in deelgebieden wordt opgesplitst. Dit vergroot de uitvoerbaarheid en financiële haalbaarheid. Tijdens de uitvoering van de eerste fasen kan dus nog worden gewerkt aan de planvorming van andere deelgebieden. Het is dan belangrijk om te evalueren welke problemen en kansen zijn ontdekt in de voorgaande deelontwikkelingen.

Organisatievormen in dit onderzoek

In dit onderzoek zullen de relatief nieuwe organisatievormen voor gebiedsontwikkeling worden onderzocht. Van de genoemde organisatievormen zijn de PPS vormen bouwclaim en joint venture steeds meer in trek als het gaat om stedelijke ontwikkeling. PPS concessies worden vooral gebruikt voor infrastructurele projecten en wordt niet onderzocht. Het onderzoek is gericht op de invloed die de organisatievormen bouwclaim en joint venture

²² De fasering is gemaakt aan de hand van de fasering van stedelijke projecten, op basis van: Bult-Spiering, W.D. e.a. "Handboek Publiek Private Samenwerking", 2004 Utrecht: Lemma

hebben op het ontwikkelingsproces. Daarbij wordt gelet op de onderscheidende kenmerken van de organisatievormen: de verdeling van zeggenschap en verantwoordelijkheden, risico's en opbrengsten, inbreng van middelen, gezamenlijke doelstellingen en het commitment van de partijen aan het proces en de projectdoelen.

4.4 Samenvatting gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk zijn de eerste deelvragen beantwoord. De samenwerkingsvorm wordt bepaald aan de hand van de ambities die er zijn om integraal te werken, de doelen en belangen van de betrokken actoren en de afhankelijkheden die bestaan. De ambities zijn vaak groot in gebiedsontwikkelingen, waardoor veel verschillende partijen bij de ontwikkeling betrokken zijn. Het proces van gebiedsontwikkeling is een samenspel tussen de gemeente, de projectontwikkelaars en de woningbouwcorporaties, als het gaat om de planvorming en realisatie van die plannen. Deze partijen vormen een samenwerkingsverband, waarin de publieke en private partijen een bepaald niveau van invloed op besluitvorming hebben. Hoe sterker de partijen van elkaar afhankelijk zijn, hoe meer voordelen een samenwerking kan hebben.

Het samenwerkings- of organisatie-model dat wordt gebruikt, geeft de rechten, plichten, risico's en zeggenschap van de verschillende partijen vorm. In stedelijke ontwikkelingen worden het bouwclaimmodel en het joint venture model steeds vaker toegepast. Het onderzoek zal zich richten op de invloed die deze twee organisatievormen hebben op de samenwerking tussen de partijen, de kwaliteit van de plannen en het tempo waarin de gebiedsontwikkeling wordt gepland en gerealiseerd. In de volgende hoofdstukken komen de meetmethode en de verwachte invloeden van de gekozen organisatievorm aan bod.

5 Gebruik van percepties

In de begripsbepaling is reeds vooruitgelopen op het gebruik van de percepties van de betrokken actoren. De percepties van de actoren en de redenering daarachter worden onderzocht, om in de diepte te onderzoeken hoe de betrokken partijen denken over de procesgang. Door te onderzoeken wat er goed gaat en waar problemen ontstaan, is gezocht naar de relatie tussen het organisatiemodel en de percepties van de betrokken actoren, op het gebied van samenwerking, plankwaliteit en tempo in de ontwikkeling. Deze percepties geven een goede afspiegeling van de relatieve kwaliteit van het ontwikkelingsproces, omdat alle externe factoren en onvermijdbare factoren ook in die percepties worden meegewogen.

Dit betekent dat er subjectieve criteria worden gebruikt. Het gebruik van subjectieve meetgegevens wordt in de exacte wetenschap doorgaans vermeden, maar om complexe organisatieproblemen te kunnen begrijpen, kan niet alleen worden vertrouwd op objectieve gegevens. Eerst worden de objectieve en subjectieve meetmethoden met elkaar vergeleken. Vervolgens wordt uitgelegd waarom in dit onderzoek gebruik gemaakt wordt van subjectieve meetgegevens.

5.1 Objectieve meetmethoden

De voordelen van objectieve meetgegevens zijn, dat deze gemakkelijk te kwantificeren zijn, en daarmee statistisch kunnen worden vergeleken. De gegevens kunnen gemakkelijk worden vergeleken met andere onderzoeken, als dezelfde indicatoren zijn gebruikt, omdat er een vaste schaal is. Dit maakt de gegevens ook erg geschikt voor statistische verwerking.

Een nadeel van objectieve meetmethoden is dat de objectieve indicatoren niet altijd precies meten, wat de onderzoeker wil weten, slechts een aantal (gemakkelijk te kwantificeren) aspecten van de te onderzoeken onderwerpen wordt gemeten. Bij telefonische helpdesks is een belangrijke indicator voor de service de snelheid waarmee een medewerker de klant van zijn probleem kan afhelpen. Het is echter voor het bedrijf ook van belang dat de klant echt geholpen wordt en niet steeds opnieuw moet bellen.

Ten tweede kan de objectieve meetmethode leiden tot teveel aandacht voor de objectieve indicatoren. De focus komt dan te liggen op de indicatoren, en niet meer op het beoogde resultaat van de dienstverlening.

Het gebruik van alleen objectieve indicatoren kan dus leiden tot afdwalen van de beoogde doelen, en teveel focus op de indicatoren, omdat de gemeten waarden niet helemaal overeenkomen met de onderzochte prestatie. Een bekende voetbaltrainer noemde dit fenomeen "scorebordjournalistiek": het spel van de ploeg werd alleen afgerekend op de uitslag, en niet op het vertoonde samenspel of de publiekswaarde. Subjectieve meetmethoden ondersteunen de objectieve resultaten en helpen de probleemeigenaar om betere beslissingen te nemen voor het verbeteren van de werkzaamheden of processen.

5.2 Subjectieve meetmethoden

Subjectieve meetmethoden kunnen deze lacune vullen, door aan betrokkenen of publiek (gasten) rechtstreeks te vragen naar hun beoordeling van de kwaliteit van de dienstverlening. Deze beoordeling is dus een directe meting van wat de onderzoeker wil weten. Verder kunnen subjectieve indicatoren inzicht geven vanuit verschillende perspectieven, gekoppeld aan een redenering. Zo kan dus ook worden onderzocht *waarom* een prestatie goed of slecht wordt beoordeeld. In het voorbeeld van de helpdesk zou achteraf een korte enquête naar de klant gestuurd kunnen worden, om te vragen hoe goed zij de dienstverlening beoordelen. Hier wordt dus om de mening van de klant gevraagd, de uiteindelijke doelgroep van het bedrijf.

Beide methoden van beoordeling hebben sterke en zwakke punten. Het is daarom nodig dat zowel objectieve als subjectieve meetcriteria worden gebruikt om prestaties te meten. In de onderstaande tabel zijn de eigenschappen en voor- en nadelen van beide meetmethoden voor beoordeling van publieke diensten weergegeven, zoals Brudney en England(1982) in het artikel beschrijven.

Tabel 4: Voorbeeld: subjectieve en objectieve meetmethoden voor beoordeling van publieke dienstverlening. (Op basis van Brudney, 1982 en Parks, 1984)

	Subjectieve meting	Objectieve meting
Focus	Op het publiek Politieke doelstellingen	Op de organisatie Economische doelstellingen
Onderzochte doelstellingen	Reactietijd / stiptheid van diensten Rechtvaardigheid	Efficiency Effectiviteit
Eigenschappen indicatoren	Moeilijk kwantificeerbare indicatoren Persoonsgebonden Impact georiënteerd	Kwantificeerbare indicatoren Project- of afdelingsgebonden Output georiënteerd
Sterke punten	Geeft inzicht in distributieaspecten van de dienstverlening Perspectief en evaluatie van buiten de organisatie Nuanceren in resultaten	Gemakkelijk te interpreteren en vergelijken Snel te onderzoeken Vaste eenheden en intervallen
Zwakke punten	Tijdrovende onderzoeksmethoden Meer algemene uitspraken, minder gericht op beleidscriteria Problemen met perceptuele en evaluatieve criteria De aard en de onderscheidende factoren van de percepties zijn niet scherp te bepalen.	Discrepancie tussen gemeten waarde en doel onderzoek (systematische afwijking van onderzoeksdoel) Focus voornamelijk op kwantificeerbare informatie Voornamelijk nadruk op de (objectieve) organisatiedoelen

Het gebruik van subjectieve indicatoren kan dus inzicht vanuit andere perspectieven bieden, en kan gericht inzicht geven in complexe processen, waar het moeilijk is om objectieve indicatoren aan te wijzen.

5.3 Subjectieve indicatoren en integrale gebiedsontwikkeling

Voor het succesvol verlopen van integrale gebiedsontwikkelingen zijn zoveel factoren van belang, dat het onmogelijk is om alle invloeden objectief te meten. Factoren als de totale doorlooptijd, de gemiddelde tijd van planvorming tot start realisatie of de kosten en opbrengsten van het project zijn indicatoren hoe succesvol het project verlopen is. Deze criteria zijn gemakkelijk objectief te bepalen en zullen in de meeste projecten wel worden geëvalueerd.

Ruimtelijke projecten zijn echter zo verschillend van elkaar, dat vergelijken van twee projecten op basis van eenvoudige cijfers niet altijd recht doet aan de omstandigheden waarin een project is uitgevoerd. Zelfs projecten die sterk op elkaar lijken, hebben verschillende uitgangspunten door veranderingen in de tijd (bijv. regelgeving, marktomstandigheden), locatiefactoren en de doelstellingen die de opdrachtgever zelf heeft voor het project. De betrokken partijen kunnen veel zelf veel goed of slecht doen, maar ook de omgeving van het project kan een project positief of negatief beïnvloeden.

In dit onderzoek wordt gezocht naar factoren die een integrale gebiedsontwikkeling succesvoller maken. De focus ligt hierbij op de ontwikkelende partijen en hoe zij oordelen over de samenwerking met elkaar, het tempo in de ontwikkeling en de kwaliteit van de plannen die gemaakt worden. Volgens de theorie van integrale gebiedsontwikkeling is het namelijk wenselijk dat de betrokken partijen met elkaar samenwerken, zodat zij hun kennis kunnen inzetten om tot kwalitatief betere plannen te komen. Ook zouden drempels worden verlaagd door invloed van de betrokkenen, partijen die invloed hebben op de plannen zullen minder geneigd zijn om het proces te vertragen of blokkeren. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan bewoners of milieuverenigingen, maar ook aan de ontwikkelende partijen en de overheid die zelf nauw bij projecten betrokken zijn. Als de ontwikkelende partijen zelf goed samenwerken, zal dit ook in de integrale kwaliteit en het tempo tot uitdrukking komen.

De aspecten van de projecten die we willen meten, kunnen niet gemakkelijk objectief worden vastgesteld. De integrale ruimtelijke kwaliteit van een gebied namelijk zal niet door iedereen hetzelfde geïnterpreteerd worden. Iemand uit de Botlek zal het Groene Hart veel meer waarderen dan iemand die in Giethoorn woont. Zo is ook de mening over de kwaliteit van een stedelijke ontwikkeling niet objectief te bepalen. Belangrijk in dit onderzoek zijn de doelen die

de opdrachtgevers willen bereiken en succes hangt af van de mate waarin deze bereikt worden.

Wanneer een onderzoeker twee gebieden gaat beoordelen op ruimtelijke kwaliteit, geeft hij zijn eigen interpretatie van wat goed of mooi is, maar dit kan ver afwijken van wat de opdrachtgevers wilden bereiken. Ook de samenwerking tussen de partijen kan het best worden beoordeeld door de betrokken zelf. Hun tevredenheid is niet te meten met behulp van objectieve indicatoren. En het feit of een project voldoende tempo heeft, hangt af van de meevallers en tegenvallers die men in het project tegenkomt. Mensen die bij een project betrokken zijn, kunnen veel meer zeggen over het *relatieve tempo* in een proces. Daarin is belangrijk welke factoren ze zelf kunnen veranderen en welke factoren niet binnen de invloed van de projectorganisatie en directe betrokkenen liggen.

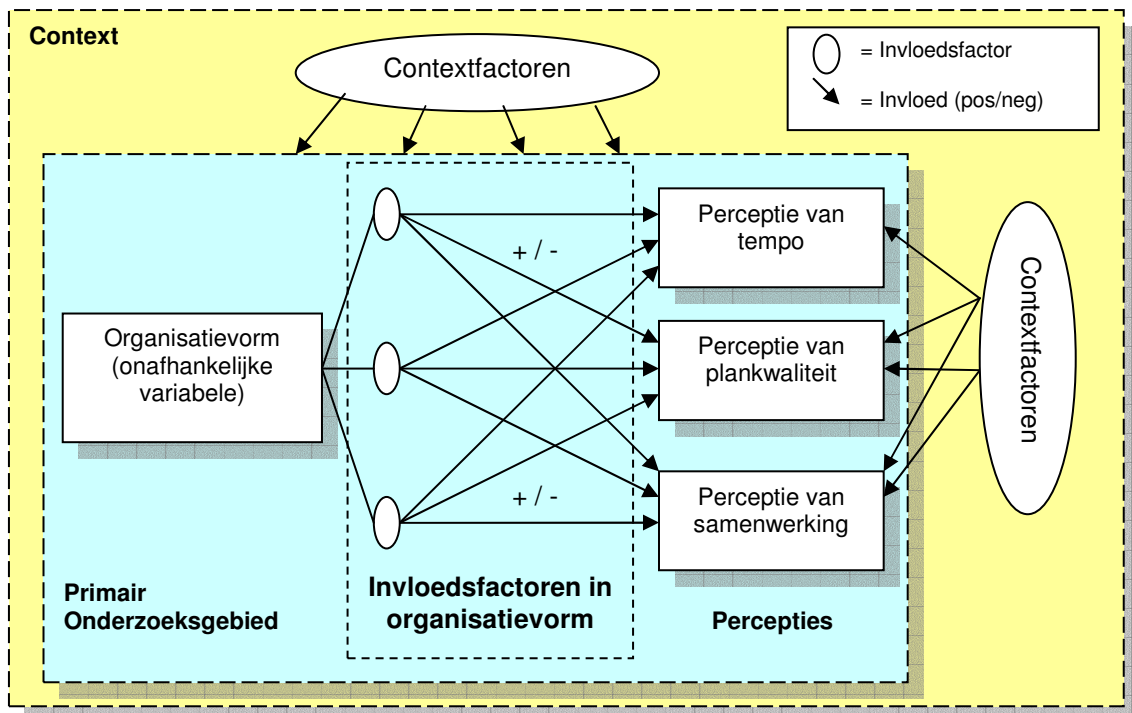
De meerwaarde van de percepties van de betrokkenen is, dat zij kunnen beoordelen of het project en het ontwikkelingsproces in de gekozen organisatievorm goed verloopt. De meerwaarde van een integrale aanpak wordt bereikt als publieke en private partijen met elkaar samenwerken. Elke partij brengt namelijk zijn specialistische kennis in, waardoor ontwerpen beter op elkaar aansluiten. Daarmee kan een hogere integrale kwaliteit van het gebied worden bereikt. Door samen te werken zouden bovendien kosten kunnen worden bespaard die kunnen worden geïnvesteerd in hogere kwaliteit. Ook het tempo zou hoger worden, vanwege de slagvaardigheid van de private partijen en het afstemmen van processen met de gemeente.

Door mensen te vragen naar hun ervaringen in een project, willen we de in deze paragraaf veronderstelde mechanismen onder de loep nemen. Zo wordt onderzocht wat de waarde van de organisatiemodellen is, in het licht van integraal ontwikkelen.

6 Relaties organisatievorm – percepties van betrokkenen

Het onderzoek richt zich op de relatie tussen de organisatievorm (onafhankelijke variabele) en de percepties van de betrokken actoren (afhankelijke variabelen). De factoren die kenmerkend zijn voor een samenwerkingsvorm kunnen de percepties beïnvloeden. Deze relaties kunnen een positief (+) of negatief (-) effect hebben, vaak is echter onduidelijk welke mechanismen de overhand hebben. In de eerste paragraaf worden de factoren en verwachte effecten behandeld, die uit de organisatievorm voortkomen.

Daarnaast zijn er mogelijk factoren in de context van het onderzoek, die de percepties en relaties kunnen beïnvloeden. De contextfactoren worden in paragraaf 6.2 behandeld. In de paragraaf 6.3 wordt voor de onderzochte percepties een overzicht gegeven van de relaties.



Figuur 8: Invloedsfactoren van binnen en buiten de organisatievorm

6.1 Invloeden van organisatievorm op percepties

In het hoofdstuk 4 zijn twee organisatievormen getypeerd die veel gebruikt worden in stedelijke gebiedsontwikkeling, namelijk het bouwclaim model (BCM) en het joint venture model (JVM). Om te onderzoeken welke effecten deze organisatievormen kunnen hebben op de meningen van de betrokken organisaties, worden de onderscheidende factoren in het organisatie-model geïdentificeerd. Deze verschillen tussen de organisatievormen kunnen verklarende factoren zijn voor de percepties. In tabel 2 (Van Gogh) zijn de verschillende organisatievormen gepresenteerd. In het literatuuronderzoek is een aantal onderwerpen gevonden waarop de samenwerkingsvormen onderzocht kunnen worden, namelijk de verdeling van verantwoordelijkheid, risico's en zeggenschap, de doelen van de partijen en de commitment die zij hebben. Deze factoren beïnvloeden de percepties van de partijen op verschillende manieren. Omdat de literatuur niet eenduidig is over de effecten, worden de factoren gepresenteerd als spanningsvelden, waarin vooraf niet altijd duidelijk is wat de overheersende invloed is. Uit het empirisch onderzoek moet later meer duidelijk worden over de invloed van de factoren op het proces en de percepties van de betrokken partijen.

Spanningsveld: Middeleninbreng – Zeggenschap

De partijen in de ontwikkeling zijn van elkaar afhankelijk als partijen elkaar nodig hebben om hun doelen te bereiken. Dat wil zeggen dat ze middelen (tastbare middelen, kennis, competenties of bevoegdheden) in het bezit hebben die de andere partijen niet hebben. Teisman (1992) noemt de volgende verdeling van middelen op het beleidsveld van ruimtelijke ontwikkelingen:

- Verdeling van autoriteit
- Financieel-economisch netwerk
- Informatie over product, markt en middelen
- Grondbezit (en vastgoedbezit)
- Legitimiteit van het project
- Politieke steun

Deze verschillende middelen geven partijen een bepaalde machtspositie in de ontwikkeling geven. Grondbezit, kennis financiële middelen geven productiemacht, die ingezet kan worden om het de ontwikkeling te voort te stuwten. De bestuurlijke en politieke middelen geven procesmacht, door prioriteit in de besluitvorming te geven aan het project.

Anderzijds kunnen de machtsmiddelen ook gebruikt worden als hindermacht of blokkademacht. Door invloed op de besluitvorming of ontzeggen van productiemacht kunnen partijen het project vertragen of blokkeren. Dit geeft hen de mogelijkheid om besluitvorming te beïnvloeden naar de eigen belangen.

Elke actor heeft zijn eigen belangen, die in het proces moeten worden behartigd. Plannenmakers zijn daarom soms geneigd om “lastige” partijen buiten de planvorming te houden. Met gelijkgestemde partijen is snelle besluitvorming gemakkelijker te bereiken. Zolang buitengesloten partijen geen noodzakelijke inbreng hebben en hun hindermacht niet gebruiken, ontstaan er geen problemen. Als ze echter wel een machtspositie hebben, kan een partij deze gebruiken om het proces te vertragen of zelfs doen mislukken. De Bruijn (2002) en Teisman (1992) zeggen daarom dat het beter is om partijen met mogelijke hinder- of blokkademacht direct bij het besluitvormingsproces te betrekken, zodat de middelen in productieve zin gebruikt kunnen worden. Door zeggenschap in het proces worden de plannen steeds bijgestuurd, doordat conflicterende belangen eerder worden gesignaleerd en partijen naar elkaar toe groeien.

In het bouwclaim model brengen de private partijen onmisbare middelen in, namelijk kennis, grond en financiële middelen. De gemeente heeft daarnaast input van autoriteit en moet zorg dragen voor legitimiteit en politiek draagvlak. Zowel de publieke als de private inbreng is daarom belangrijk voor het slagen van het project.

De zeggenschap van de private partijen is in het BCM echter beperkt, de gemeente blijft de leidende partij in de planvorming en besluitvorming. Dit kan leiden tot het vertragen van het proces, door ontzeggen van productiemacht. Een ontwikkelaar of woningbouwcorporatie zal proberen te onderhandelen over de inhoud van de plannen, om zijn belangen te beschermen. Dit kan leiden tot vertraging in het planning van de gemeente. Eventuele aanpassingen in de plannen kunnen in de ogen van de gemeente een aantasting vormen van de ruimtelijke kwaliteit.

Verder kunnen de private partijen in een BCM weinig van hun specifieke (markt-) kennis kwijt in de plannen, omdat ze vooral een uitvoerende taak hebben. Dat kan de perceptie van de kwaliteit van de plannen negatief kan beïnvloeden bij de private partijen. Weinig zeggenschap zal ook leiden tot lagere perceptie van samenwerking.

In het JVM is de middeleninbreng van de private partijen groot, net als in het BCM hebben de publieke en private partijen onmisbare inbreng. De zeggenschap van de private partijen is in een joint venture veel groter dan in bij een bouwclaim. Vaak worden de verantwoordelijkheden en zeggenschap 50/50 verdeeld, hoewel elke combinatie mogelijk is. Het is voor de private partijen daarmee ook noodzakelijk om onderling samen te werken, omdat zij gezamenlijk 50% inbreng hebben, tegenover de 50% van de gemeente als individuele partij. De partijen met aanzienlijke middeleninbreng zijn dus vertegenwoordigd in de joint venture, zodanig dat zij direct hun invloed op het proces kunnen uitoefenen. De samenwerking en de plankwaliteit zullen daarom waarschijnlijk beter worden gewaardeerd in

het JVM dan in het BCM. Er zal bovendien minder gebruik gemaakt worden van hindermacht, omdat de partijen tijdens de onderhandelingen in de planvorming al kunnen bijsturen. Dit komt het tempo ten goede. Een nadeel kan zijn dat de partijen langer overleggen, omdat er meer partijen (met hun belangen) aan de onderhandelingen deelnemen, zodat het tempo weer omlaag gaat.

Spanningsveld: Verantwoordelijkheden – Bevoegdheid

De middeleninbreng van partijen heeft ook gevolgen voor de verantwoordelijkheden die zij krijgen. In de typering van de organisatiemodellen worden een aantal verantwoordelijkheden genoemd:

- Grondverwerving
- Gronduitgifte
- Bouwrijp / woonrijp maken
- Planvorming
- Grondexploitatie (risico)
- Vastgoedontwikkeling (risico)

Om aan de aangegane verplichtingen te kunnen voldoen, moeten de partijen ook genoeg mandaat hebben om besluiten te kunnen nemen of beïnvloeden. In PPS-constructies moet de gemeente vaak een deel van de verantwoordelijkheid uit handen geven. Dit kan een voordeel zijn, bijvoorbeeld doordat de risico's dalen (zie ook volgende paragraaf), maar het kan ook een gebrek aan controle over het proces opleveren.

Om tijdens het proces geen tijd te verspillen aan vraagtekens over verantwoordelijkheid, moet voor elk plan duidelijk zijn welke verplichtingen de partijen aangaan. Wanneer dit niet vooraf contractueel is vastgelegd, kan dit leiden tot conflicten als de kosten voor bepaalde werkzaamheden hoger uitvallen. Het moet duidelijk zijn wie bijdragen aan de meerkosten, in welke verhouding en tot welk maximum.

Goede afspraken over de verdeling van verantwoordelijkheden zullen leiden tot minder conflicten. Het verkleint daarmee de onzekerheid tijdens het proces (van der Zaal 1997). Dit heeft een positieve invloed op de percepties van samenwerking en van het tempo.

In het bouwclaimmodel is de scheiding van verantwoordelijkheden duidelijker dan in het joint venture model. De gemeente is voor de meeste taken verantwoordelijk, de private partijen hebben als voornaamste taak het realiseren van het vastgoed. Dat biedt de publieke en private partijen duidelijkheid en zekerheid over wie welke lasten draagt en welke taken uitvoert. De gemeente koopt de grond van de private partijen en maakt deze bouwrijp, vervolgens wordt de grond weer uitgegeven aan de private partijen. Zo heeft de gemeente voldoende mogelijkheden om het grondgebruik op de gemaakte plannen aan te passen. Een goede invulling van de afspraken zal dus bijdragen aan het tempo en een betere perceptie van samenwerking.

In een joint venture model is deze scheiding niet vooraf helder, bijna alle verantwoordelijkheden zijn gedeeld. In de samenwerkingsovereenkomst zal duidelijk moeten worden afgesproken welke verantwoordelijkheden de partijen hebben. Dat maakt het voor de gemeente dus moeilijker om het proces in de hand te houden, een deel van de bevoegdheid wordt aan de private partijen gegeven. De private partijen zullen daar dus zorgvuldig mee moeten omgaan.

Het delen van verantwoordelijkheid over de planvorming zal volgens de ideeën van integrale gebiedsontwikkeling leiden tot een hogere plankwaliteit in een joint venture dan in het bouwclaim model. De private partijen zitten namelijk bij de besluitvorming aan tafel en verbreden het perspectief. Dit zou de perceptie van de plankwaliteit positief beïnvloeden. Als het gaat om verantwoordelijkheid voor onrendabele onderdelen van de ontwikkeling heeft een joint venture ook een voordeel. Er is meer ruimte voor verevening van deze kosten met winstgevendende onderdelen, omdat de partijen ook financiële banden aangaan en tot het eind van het project betrokken blijven. Dit kan de perceptie van samenwerking ten goede komen en vruchtbare onderhandelingen over onrendabele onderdelen kunnen het tempo verhogen.

Zowel bij een bouwclaim als een joint venture zijn de afspraken die vooraf gemaakt worden dus erg belangrijk, als de verantwoordelijkheden en bevoegdheden onevenwichtig zijn verdeeld (of niet toegewezen) zal dat ook evenredige negatieve effecten op de genoemde percepties. De heldere verdeling in het bouwclaim model kan het tempo ten goede komen.

De gelijkwaardigheid in een joint venture zouden kunnen leiden tot een betere perceptie van de plankwaliteit en van de samenwerking. De verdeling van verantwoordelijkheden zou moeilijker kunnen zijn, waardoor het tempo slechter beoordeeld wordt in een joint venture.

Spanningsveld: Risicoverdeling

Bij de verantwoordelijkheden werd al verwezen naar de risico's die de partijen lopen. De risico's en opbrengsten kunnen in een PPS op vele manieren worden verdeeld. Een partij die bij zijn activiteiten aanzienlijke risico's loopt, zal meer invloed willen op de invulling die activiteiten. Wanneer alle risico's bij de gemeente liggen, lijkt het logisch dat zij ook de zeggenschap in de besluitvorming hebben. In een joint venture zijn de risico's vaak 50/50 verdeeld en dan moet de zeggenschap in overeenstemming worden verdeeld.

Een partij zal zich veiliger voelen, wanneer het in de samenwerking voldoende zeggenschap krijgt over de eigen risico's. Op die manier kunnen zij hun eigen belangen beter beschermen, dan wanneer ze overgeleverd zijn aan anderen (De Bruijn 2002). De zeggenschap verkleint onzekerheid door dynamiek buiten de invloed van organisatie en het maakt de besluitvorming minder complex in de ogen van de risicodragers (Van der Zaal 1997). Bij toenemende private inbreng zal de gemeente echter steeds meer de controle verliezen over de besluitvorming en grotere onzekerheid kennen. Er ontstaat dus een spanningsveld waarin (private) partijen meer invloed willen hebben, naarmate ze meer risico lopen en de gemeente in dat geval een deel van de bevoegdheid moet loslaten.

In een bouwclaim model worden de risico's gescheiden. Hoewel de zeggenschap van de private partijen beperkt is, dragen zij wel alle risico's voor de ontwikkeling van het vastgoed. De gemeente draagt wel de risico's voor de grondexploitatie, maar kan de kosten doorberekenen in de grondprijs. De private partijen hebben geen invloed op de prijs van de grond en zijn daarmee afhankelijk van de gemeente bij het bepalen van het ontwikkelingsrisico. Deze koppeling verhoogt het gevaar voor conflicten, mede omdat de planvorming ook voornamelijk bij de gemeente ligt. De gemeente bepaalt dus wat de private partijen mogen bouwen en hoeveel de grond moet kosten, zodat de private partijen erg weinig speelruimte hebben om hun belangen te behartigen.

In een JVM is de zeggenschap aangepast op de risicoaanvaarding. De risico's van de grondexploitatie worden verdeeld in de gezamenlijke GEM en in sommige gevallen deelt de gemeente zelfs mee in de ontwikkelingsrisico's. Besluitvorming en planvorming worden gezamenlijk aangepakt, zodat de partijen hun risico's gedurende het proces kunnen beheersen. Doordat partijen uitspreken welke gevaren ze zien, kunnen andere partijen daarmee rekening houden en hun eigen risico's wellicht beter inschatten. Ook hier hoeven partijen daardoor minder gebruik te maken van hindermacht of ontzeggen van productiemacht.

De verwachting is daarom, dat de percepties van samenwerking en tempo in een joint venture model hoger zullen liggen dan in een bouwclaimmodel.

Spanningsveld: Gezamenlijke doelen – Individuele doelen

Het vierde spanningsveld is het spanningsveld tussen de belangen van de individuele organisaties tegenover de integrale projectdoelen. In een gebiedsontwikkeling komen vele belangen bijeen.

De private partijen moeten in de eerste plaats rendement behalen op hun investeringen om te overleven, terwijl de publieke actoren de maatschappelijke belangen behartigen. De gedachte van integrale gebiedsontwikkeling is echter gebaseerd op samenbrengen van doelen en belangen, om zo tot betere plannen te komen. Daarom moet in de initiatieffase worden gezocht naar overeenkomsten in de doelen en belangen tussen de gemeente, de projectontwikkelaars en de corporaties. Gezamenlijke doelen kunnen gericht zijn op de kwaliteit van het gebied, maar ook op geplande opleveringsdata of productie per jaar. Wanneer doelen elkaar teveel kruisen, ontstaat geen synergie. Als doelen op elkaar aansluiten ontstaan winstkansen, bijvoorbeeld door functies die elkaar versterken, op elkaar aansluitende architectuurstijlen, schaalvoordelen bij inkoop of combineren van functies. Doordat doelen samen gemakkelijker behaald worden, is het mogelijk om standpunten en

eisen te matigen. Bovendien zullen partijen die allen naar hetzelfde doel werken meer van elkaar verdragen, omdat de eindsituatie voor iedereen winst oplevert. Dit geldt zowel voor het bedrijfsmatige rendement als voor het maatschappelijke rendement (De Bruijn 2002). De mogelijkheid tot wederzijdse aanpassing van doelen leidt tot meerwaarde in het project en grotere tevredenheid bij de partijen.

Vertrouwen in elkaar is wel een voorwaarde om productief te kunnen samenwerken. Er moet acceptatie zijn van de doelen en belangen van de partnerpartijen en respect voor hun handelen in het belang van die doelen (Bult-Spiering, 2003). In het verlengde hiervan wordt transparantie in het proces genoemd in de procesmanagementliteratuur. Als alle partijen hun doelen en belangen vooraf duidelijk uitspreken, kan tijdens het planproces rekening gehouden worden met zowel de individuele als de gezamenlijke belangen. De plannen kunnen dan vanaf het begin beter aansluiten op die doelen en belangen. Dit leidt tot minder discussie en mogelijk minder iteratiestappen in de planvorming. Ook de tijdsplanningen kunnen dan beter op elkaar aansluiten. Door doelen, belangen en plannen open te leggen, tonen de partijen vertrouwen in de samenwerking met de andere partijen (De Bruijn 2002). Ze spreken de verwachting uit, dat een gezamenlijke inspanning leidt tot betere resultaten dan een individueel gerichte werkwijze.

Dit komt overeen met theorie over interorganisationale samenwerking op hoger abstractieniveau, die zegt dat samenwerking tussen organisaties onder anderen moet leiden tot verkleining van onzekerheid. Dit gebeurt door het verlagen van (of beter begrip van) de dynamiek en de complexiteit in de omgeving van een organisatie. (Van der Zaal 1997) Door het vertrouwen en de transparantie in doelen en belangen kunnen de partijen elkaars reacties op voorstellen en besluiten beter voorspellen. Transparante processen en vertrouwen, acceptatie en respect kunnen dus een positieve invloed hebben op de samenwerking, de plankwaliteit en het tempo in de ontwikkeling.

Vanwege de gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij en de sterke financiële banden moet er in een JVM een duidelijke sfeer van vertrouwen zijn. De voorwaarden in het model zijn ook gericht op samenwerking, door deling van de risico's en opbrengsten. De specifieke kennis en competenties van de publieke en private partijen worden in een joint venture beter gedeeld en gebruikt om gezamenlijke doelen te bereiken, dan in een bouwclaim model. Individuele belangen van partijen kunnen in de onderhandelingen worden meegenomen, zodat men met elkaar kan meedenken. Het is voor individuele partijen ook niet lonend om zich binnen de samenwerking strategisch te gaan opstellen, omdat ze met alle partners nog het hele project verder moeten.

In een bouwclaim model zijn de onderlinge contacten minder sterk, zodat opportunistisch gedrag minder snel wordt afgestraft. Het BCM biedt wel mogelijkheden om gezamenlijke doelen te bepalen, maar de scheiding van risico's, opbrengsten en verantwoordelijkheden maakt het moeilijk om dat daadwerkelijk te doen.

De verwachte percepties van samenwerking en plankwaliteit liggen in een bouwclaimmodel lager dan in een joint venture model. Ook het tempo kan lijden onder uiteenlopende belangen, want er zal vaker worden gediscussieerd over doelstellingen en uitwerkingen als er geen gezamenlijke basis is.

Spanningsveld: Commitment

Commitment is belangrijk, omdat partijen voor lange tijd met elkaar samenwerken. Bult-Spiering (2003) noemt in dit kader dat de partijen veeleisend naar elkaar mogen zijn, ook op de langere termijn. Openheid, teamgeest en een sociaal-emotionele binding tussen de actoren zijn voorwaarden voor een goed functionerende samenwerking. Als het commitment verdwijnt (en partijen opportunistisch gedrag gaan vertonen), leidt dat tot verhoogde dynamiek en complexiteit in het project. Een sterke samenwerking verkleint onzekerheid in de verdere toekomst, bijvoorbeeld door vasthoudend beleid na verkiezingen of personele wisselingen bij de private partijen (van der Zaal 1997).

De Bruijn cs. (2002) geven een procesmatige visie op commitment. Daarin stellen zij dat partijen commitment aan het proces van besluitvorming moeten geven, maar niet moeten worden gedwongen om ook het procesresultaat te accepteren. Dat betekent dat ze besluiten tijdelijk naast zich neer kunnen leggen, om winstkansen later in het proces af te wachten. Zo kan het proces verder, zonder dat het vertraagd wordt door een patstelling op inhoudelijk vlak

in een vroeg stadium. Komen de partijen niet tot winst later in het proces, dan moeten zij kunnen uitstappen.

Een argument tegen de procesmatige aanpak kan zijn, dat het planproces in het begin wel vlot doorgaat, maar dat de meningsverschillen later toch onoverbrugbaar blijken. Als er dan al nieuwe activiteiten zijn opgestart, zal vertraging of een koerswijziging later in het proces leiden tot hogere kosten. De exit-kosten zijn dan dus erg hoog, waardoor partijen zich alsnog gevangen zien in de besluitvorming.

Het onderzoek in de praktijk moet meer duidelijkheid geven over welke visie op commitment beter past in een gebiedsontwikkeling. Commitment aan het proces kan dus een positieve invloed hebben op de samenwerking en op het tempo in het proces. Het zou echter ook kunnen leiden tot vertraging en hoge kosten, doordat partijen later in het proces niet nader tot elkaar komen, terwijl de exit-kosten dan sterk zijn opgelopen.

In een joint venture moet er vanaf het begin commitment zijn, omdat er verregaande samenwerkingsafspraken worden gemaakt. In principe is het mogelijk dat er in de overeenkomst een exit optie wordt afgesproken, maar wanneer de samenwerking contractueel is vastgelegd, zijn er al veel kosten gemaakt. Het lijkt dan niet opportuun meer om nog te stoppen met de samenwerking.

In een joint venture is procesmatig commitment zoals De Bruijn (2002) omschrijft gemakkelijker te bereiken dan in een bouwclaim. Dat komt doordat de partijen betrokken zijn bij het integrale proces, en dus tot het einde van het project financieel en organisatorisch aan elkaar verbonden zijn. De opbrengsten worden immers gedeeld. Er is dan lang tijd en ruimte om te geven en te nemen in onderhandelingen. De commitment van de partijen zal in een joint venture groter zijn dan in een bouwclaim model. Dit komt de samenwerking en het tempo ten goede.

In een bouwclaimmodel zullen de private partijen vooral contact hebben met de gemeente en minder met elkaar. Het is gemakkelijker om commitment te geven aan een wederpartij, dan aan vele partijen. De gemeente zal als leidende partij dan met alle partijen een sterke band moeten aangaan. Dit zou moeten leiden tot een stabiele samenwerking, waarin onzekerheid wordt verkleind. Dit kan dus een positieve invloed op de percepties van de samenwerking en het tempo hebben.

Dit betekent wel dat de private partijen alleen commitment geven voor hun eigen deelprojecten. De gemeente heeft dan als enige betrokkenheid bij het integrale project. Dit kan leiden tot onevenwichtige invulling en discussie over planonderdelen die niet aan een specifiek deelproject zijn toe te wijzen, zoals maatschappelijke functies voor het gehele gebied. Dat maakt het voor de gemeente dus moeilijk om onrendabele functies, die wel een kwaliteit in het gebied zijn, te bekostigen. De voordelen qua tempo en samenwerking kunnen hierdoor teniet gedaan worden en de integrale plankwaliteit kan ook verminderen.

De procesmatige invulling is in een BCM ook minder gemakkelijk vol te houden. Omdat er veel partijen betrokken zijn, zal per deelontwikkeling een andere samenstelling van partijen betrokken zijn. Dat maakt het moeilijk om later in het proces compenserende afspraken te maken voor eerdere concessies die gedaan zijn, omdat andere partijen dan voor de kosten opdraaien, terwijl zij er in het vorige project niet van hebben geprofiteerd. Deze afspraken kunnen dan alleen tussen gemeente en de private partij worden gemaakt. Dan is transparantie van die afspraken nodig, zodat de concurrenten ook op de hoogte zijn. Bijvoorbeeld waarom een ontwikkelaar ineens een lagere grondprijs mag betalen of meer woningen mag bouwen dan oorspronkelijk gepland. Deze werkwijze ligt daarom niet direct voor de hand.

In een bouwclaim model zijn de exitkosten wat lager dan in een joint venture, omdat de gemaakte afspraken niet zo verstrekkend zijn m.b.t. risico- en winstdeling. Dat betekent echter niet dat partijen gemakkelijk uitstappen. De inzet van de private partijen is vanaf het begin om productie rendement te maken en productie te draaien, corporaties willen bovendien hun bezit vernieuwen en uitbreiden. De gemeente kan als initiator en afnemer van het project überhaupt niet uitstappen. Commitment is dus zeker vereist voor een goede perceptie van samenwerking en tempo in het proces.

De verwachting is dat op het punt van commitment aan het integrale project de joint venture zal leiden tot hogere percepties van samenwerking, plankwaliteit en tempo. In een BCM worden, anders dan in het JVM, de private partijen teveel buiten de planvorming gehouden en er zijn geen financiële banden tot aan het einde van het integrale project.

Onderlinge relaties tussen spanningsvelden

Zoals in de tekst duidelijk wordt, zijn er tussen de spanningsvelden sterke relaties. Deze relaties maken het onderzoek naar effecten van de factoren tot een complexe aangelegenheid. Een aantal relaties tussen de factoren worden hier gelegd. Dit is geen uitputtende lijst, maar het geeft aan dat veel factoren elkaar kunnen versterken in positieve of negatieve zin.

Veel van de spanningsvelden ontstaan doordat er veel partijen betrokken zijn, vaak zijn meerdere ontwikkelende private partijen (projectontwikkelaars, corporaties) betrokken bij een gebiedsontwikkeling. Dit komt vooral doordat partijen niet zelf zulke grote financiële risico's kunnen of willen dragen. Dit maakt een gebiedsontwikkeling moeilijker te organiseren. Traditionele werkwijzen blijken niet te werken wanneer teveel belanghebbenden betrokken zijn en de doelstellingen van het project tijdens de planvorming nog moeten groeien.

Een toenemend aantal partijen heeft volgens de ideeën van integrale gebiedsontwikkeling voordelen voor het project als die partijen allen een specifieke inbreng hebben in de gebiedsontwikkeling. Ze moeten dus beschikken over (onmisbare) middelen voor het project en de wil om die middelen in te zetten. Gebiedsontwikkelingen vereisen veel financiële middelen, maar ook veel kennis over de markt en techniek. Dit kan snel leiden tot een groot aantal betrokken private partijen. De overheid zorgt voor de bevoegdheid om te ontwikkelen, legitimiteit van het project en politieke steun.

Met het toenemende aantal partijen groeit het aantal individuele belangen. Daarom moeten de individuele en gezamenlijke belangen van tevoren goed worden besproken. Dit zorgt ervoor dat de partijen weten waar ze aan toe zijn en waar de samenwerking naartoe werkt. Op die manier is de kans groter dat de partijen hun middelen productief en efficiënt kunnen inzetten.

Wanneer een PPS tot stand komt, zullen er voldoende gezamenlijke doelen gevonden om samen te werken. Daarin kunnen risico en zeggenschap op vele manieren worden verdeeld. De risicoverdeling en zeggenschapverdeling hebben ook te maken met het vertrouwen dat de partijen in elkaar hebben.

Als de gemeente als initiator en opdrachtgever niet voldoende vertrouwen heeft in de private partijen, dan zal zij geneigd zijn om meer bevoegdheden zelf in de hand te houden. Dit ontzeggen van zeggenschap kan leiden tot conflicten, maar die conflicten zijn voor de gemeente beter in de hand te houden als ze zelf de touwtjes in handen hebben dan in een situatie waarin meer bevoegdheid bij de private partijen ligt. Daar ligt dus een dilemma voor de gemeente: meer bevoegdheid voor de private partijen betekent voor de gemeente minder grip op conflicten, maar het leidt ook tot grotere commitment van de private partijen. Dit kan weer leiden tot minder conflicten en minder scherpe tegenstellingen, waardoor de samenwerking verbetert en het tempo en de kwaliteit van de plannen beter kunnen worden.

6.2 Contextfactoren

Naast de genoemde factoren kunnen ook invloeden vanuit de context de percepties beïnvloeden. Contextfactoren zijn factoren, waarop de betrokken actoren zelf geen invloed hebben. Er zijn processen in de omgeving van het project die op verschillende manieren invloed hebben, bijvoorbeeld op de doelen van het project, de werkwijze of de machtsposities. De processen kunnen van geografische, sociale, technologische, economische of politieke aard zijn. Invloeden van de natuur hebben hun weerslag op de ruimtelijke ordening, zoals rondom de grote rivieren. Ook nieuwe technologie, stromingen in de maatschappij, regelgeving en economische voor- of tegenspoed kunnen grote invloed op een project hebben.

In de praktijk moet met deze invloeden rekening gehouden worden. De contextfactoren worden in dit onderzoek vooraf niet nadrukkelijk behandeld, omdat een organisatie-model daar geen invloed op kan uitoefenen. Wel kunnen contextfactoren in de cases van invloed zijn en in dat licht zullen contextfactoren wel in de praktijkstudies behandeld worden.

6.3 Conclusies invloedsfactoren

De verwachting op basis van de theorie is, dat in een joint venture de samenwerking beter is dan in de bouwclaim. De doelen worden beter met elkaar worden afgestemd en er wordt gezamenlijk gewerkt aan het integrale einddoel. De middeleninbreng van de partijen wordt meer gerespecteerd en benut (kennis en competenties) en zeggenschap, verantwoordelijkheden, bevoegdheden en risico's worden verdeeld op basis van die inbreng en meerwaarde voor het project. Volgens de theorie van integrale gebiedsontwikkeling is dit de manier om alle aspecten van de ontwikkeling voldoende aandacht te geven.

Het bouwclaimmodel heeft een veel sterkere scheiding van verantwoordelijkheden en bevoegdheid, waardoor samenwerking niet vanzelfsprekend wordt. Afspraken over invloed van de private partijen kunnen wel gemaakt worden, maar de gemeente moet dat dan wel zelf willen, want de gemeente de zeggenschap en bevoegdheid om zelf de meeste besluiten te nemen. Private partijen zullen dan hun eigen doelen nastreven en alleen commitment geven aan de projecten waar ze zelf bij betrokken zijn. In onderstaande tabel worden de verschillen nog eens samengevat.

Tabel 5: Kenmerken van bouwclaim en joint venture

	Spanningsveld	Bouwclaim	Joint venture
1	Middeleninbreng – Zeggenschap	Asymmetrisch	Gelijkwaardig
2	Verantwoordelijkheid – Bevoegdheid	Gescheiden	Gezamenlijk
3	Risicoverdeling	Gescheiden	Gezamenlijk
4	Doelen	Gescheiden	Gezamenlijk
5	Commitment	Deelplannen	Integrale Plan

In het volgende hoofdstuk worden de spanningsvelden gebruikt bij de analyse van drie praktijkgevallen van gebiedsontwikkeling. Bij deze analyse zal worden geverifieerd in hoeverre de veronderstellingen in dit hoofdstuk van toepassing zijn op gebiedsontwikkelingen in de praktijk. Daar komen nog andere aspecten aan het licht, die in de gepresenteerde theorie nog niet aan de orde zijn gekomen.

7 Praktijkonderzoek in drie ontwikkelingen

De case studies zijn uitgevoerd bij drie grote woningbouwprojecten, te weten de herontwikkeling van de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam (Nieuw West), de ontwikkeling van Vinex locatie Leidsche Rijn bij Utrecht en de Vinex locatie Leidschenveen bij Den Haag. In de drie cases is de aandacht gericht op de fysieke ontwikkeling van woningen en voorzieningen. In alle projecten wordt ook kantoorruimte ontwikkeld, maar dit was geen onderwerp in het onderzoek.

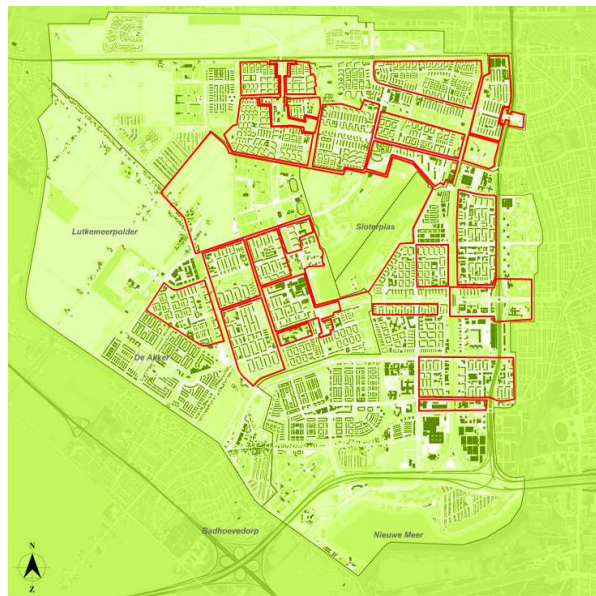
Er is gekozen voor deze projecten omdat er over de ontwikkelingen relatief veel informatie te vinden is. Bovendien was van belang dat de ontwikkelingen al in een voldoende ver gevorderd stadium van planvorming waren. De planvorming in de Westelijke Tuinsteden was op het moment van interviewen in de afrondingsfase en de realisatie van het plan Richting Parkstad 2015 was inmiddels op meerdere plaatsen begonnen. De ontwikkelingen van Leidsche Rijn en Leidschenveen waren al in een verder gevorderd stadium van realisatie. Deze laatste twee projecten bieden daarmee de kans om ook te onderzoeken of er tijdens de planvorming van latere deelprojecten veranderingen plaatsvinden in de organisatie en in de percepties.

De cases zijn onderzocht met behulp van interviews met betrokken projectleiders van de verschillende betrokken partijen en met openbare projectinformatie en evaluaties voor zover deze beschikbaar waren. Met deze informatie wordt een overzicht verkregen van de organisatie en samenwerkingsvorm tijdens de projecten. De resultaten van de interviews worden gepresenteerd, zodat duidelijk wordt hoe de meningen verdeeld zijn. Dit geeft een eerste indicatie of de organisatievorm en de percepties van de betrokken partijen aan elkaar gerelateerd zijn. Vervolgens zijn de cases geanalyseerd aan de hand van de spanningsvelden die in het vorige hoofdstuk zijn behandeld.

7.1 Case 1: Herontwikkeling Westelijke Tuinsteden

De eerste onderzochte case is de vernieuwing van de Westelijke Tuinsteden in Amsterdam, sinds 2005 omgedoopt tot Nieuw West. Het is een herontwikkeling van een stadsdeel dat voor het grootste deel in de jaren '50 en '60 is gebouwd. Belangrijkste redenen om het gebied aan te pakken waren de economische en sociale achteruitgang van het gebied en de eenzijdige woningvoorraad. Deze elementen versterken elkaar. De instroom bestaat vooral uit mensen met weinig inkomen en lage opleiding, terwijl de middeninkomens het gebied verlaten als ze de kans krijgen om groter te gaan wonen. Dit leidt tot verschraving van het gebied door toenemende werkloosheid en de bijkomende problemen die daaruit voortvloeien. Het is dus niet alleen een opgave van renoveren, slopen en nieuwbouw, maar ook een versterking van de sociale en economische structuur van het gebied is van belang voor alle betrokkenen.

De woningbouwcorporaties in het gebied hebben in 2000 een gezamenlijke visie op het gebied gepresenteerd. Daarin werden de grote ambities van de corporaties als integrale gebiedsontwikkelaars duidelijk gemaakt. Samen met de plannen van de gemeente en stadsdelen zou dit leiden tot een herontwikkelingsplan voor het hele gebied, dat de naam Richting Parkstad 2015 krijgt. Het plan is opgedeeld in meerdere vernieuwingsplannen, die op



Figuur 9: Kaart Westelijke Tuinsteden met de te vernieuwingsgebieden rood omlijnd

hun beurt zijn onderverdeeld in uitwerkingsplannen. Zo worden de ideeën uit het masterplan steeds verder in detail uitgewerkt.

Het aantal betrokken corporaties en aanverwante projectontwikkelaars is groot, omdat in de loop der jaren veel verschillende corporaties vastgoed in het gebied in beheer hebben gekregen. Omdat bijna de hele wijk uit sociale woningbouw bestaat, is de herontwikkeling in feite alleen een zaak van de corporaties en de gemeente Amsterdam en de betreffende stadsdelen. Begin 2006 is de planvorming voor het grootste deel afgerond, en zijn enkele kleine proefprojecten gerealiseerd. In 2006 kan worden begonnen met de realisatie van een aantal deelprojecten.

Actoren en hun belangen

In de Westelijke Tuinsteden zijn zoals gezegd weinig private projectontwikkelaars actief. Het is een project dat voornamelijk door de gemeente Amsterdam en de woningbouwcorporaties wordt gerealiseerd. Geïnterviewd zijn een procesmanager van het Bureau Parkstad en woningbouwcorporatie Far West*.

Gemeente

De gemeente is vertegenwoordigd in Bureau Parkstad, dat is opgericht om het planvormingsproces vorm te geven en te begeleiden. Verder is er sturing vanuit de centrale stad en de stadsdelen Bos en Lommer, Geuzenveld - Slotermeer, Slotervaart - Overtoomse Veld en Osdorp. De projectdoelen van de gemeente en de stadsdelen zijn: herontwikkeling van het gebied, om er de economische en sociale kwaliteit van het gebied te verhogen en verpaupering tegen te gaan.

De fysieke herontwikkeling is onderdeel van een bredere aanpak die drie pijlers kent. Het doel van de sociale pijler is om van het gebied weer een samenhangend geheel te maken, waar het prettig samenleven is. Het doel van de economische pijler is om in het gebied meer bedrijvigheid te creëren en meer mensen aan het werk te krijgen binnen het gebied. De fysieke pijler zorgt ervoor dat mensen met hogere inkomens ook een plekje kunnen vinden in de Westelijke Tuinsteden en zo de uitstroom van middeninkomens tegen te gaan. De drie pijlers moeten elkaar versterken.

Dit wordt o.a. bereikt door het bouwen van meer koopwoningen en renovatie van bestaande bebouwing. Daarnaast is er aandacht voor sociale voorzieningen en zorg voor ouderen. De sociale samenhang in de buurten wordt versterkt door aanleg van sportvoorzieningen, maar ook exposities, festivals en kunstmanifestaties brengen een buurt bijeen. Er is in het gebied 100.000 m² voorzieningen gepland, die het leefmilieu moeten opwaarderen en staat er veel kantoorruimte gepland om de werkgelegenheid verder te stimuleren. Zo is het vastgoed een middel om de sociale en economische status in het gebied te verbeteren.²³

Woningbouwcorporaties

In de Westelijke Tuinsteden is ongeveer 85% van de woningen in het bezit van de woningbouwcorporaties. Het economische belang van de corporaties is het onderhouden van hun bestaande vastgoed en proberen de waarde van dat vastgoed in stand te houden of te vergroten. Zij bieden woonruimte aan mensen met een lager inkomen. Die mensen proberen zij woongenot en een veilige, levendige buurt te bieden om in te wonen.

De 12 woningbouwcorporaties in het gebied (vanwege fusies zijn het er nu minder) zagen de wijk echter al langere tijd achteruitgaan. Om de sociale en economische verloedering een halt toe te roepen, hebben de corporaties de handen ineen geslagen. Ze zijn eind jaren '90 plannen gaan maken om het gebied een nieuwe impuls te geven. De corporaties hebben zich verenigd in drie consortia. Het bezit van de corporaties was namelijk sterk versnipperd. Door bundeling werd het gemakkelijker om meervoudige woonblokken of hele straten aan te pakken. De drie consortia zijn:

* Er is ook een interview gedaan met de bewonersondersteuning van het Amsterdams Steunpunt Wonen, maar de bewonerparticipatie is uiteindelijk niet onderzocht.

²³ bronnen: de projectwebsite www.parkstadamsterdam.nl en 'Een blik vooruit' discussiedocument evaluatie 'Richting Parkstad', september 2005, Parkstad Amsterdam

- Far West, een ontwikkelende woningcorporatie die is opgericht door de corporaties Rochdale, De Key, Het Oosten en de Woonmaatschappij Amsterdam.
- Westwaarts, een samenwerking van de Dageraad, PWV Wonen en Ymere
- Prospect Amsterdam, de samenwerking tussen De Algemene Woningbouw Vereniging (AWV), Eigen Haard, Olympus groep en Rochdale.

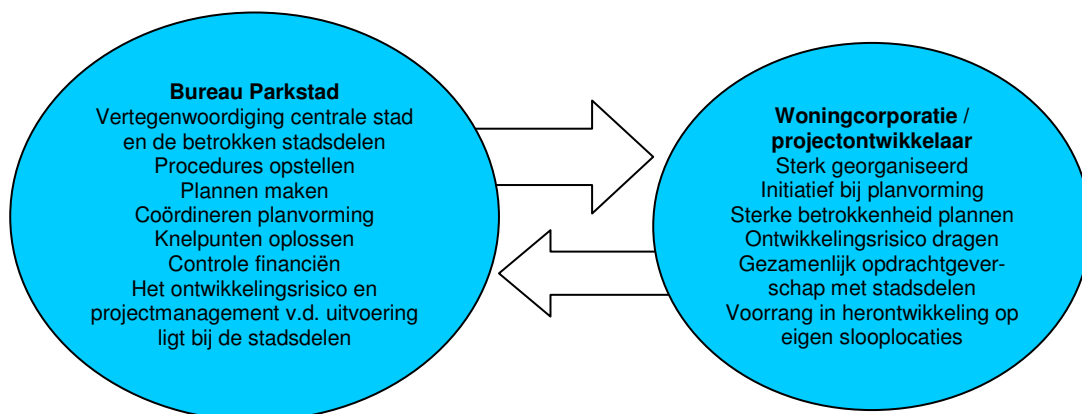
De drie consortia werken op verschillende manieren samen, Far West heeft bijvoorbeeld het vastgoed in het gebied samengevoegd in een nieuwe corporatie, de andere consortia werken samen, maar de deelnemende corporaties blijven verantwoordelijk voor het eigen vastgoed.²⁴ De woningbouwcorporaties in het gebied hebben meestal hun eigen projectontwikkelingtak, die vaak alleen voor de corporatie werkt. De projectontwikkelaars zijn in dit project dus niet rechtstreeks betrokken bij de planvorming op gebiedsniveau. De woningbouwcorporaties kunnen daarom worden gezien als gecombineerde woningbouwcorporatie/projectontwikkelaar. Ze kunnen ook steun van beleggers en financiers inroepen als dit gewenst is.

Organisatievorm

De stadsdelen en corporaties hebben bij aanvang al ingezien dat capaciteit en competenties gebundeld moeten worden, om het project te financieren en te managen. Zo ontstonden Bureau Parkstad en de consortia van corporaties. De relatie tussen de gemeente en de woningbouwcorporaties is vrij gelijkwaardig, beide partijen hebben veel invloed op de planvorming. De woningbouwcorporaties hebben zelf initiatief genomen om de herontwikkeling van het gebied op te starten (zie Werkboek Toekomstvisie Parkstad 2000). Ze zijn in veel vernieuwingsgebieden gezamenlijk opdrachtgever met het stadsdeel.

De ontwikkelingsrisico's worden voornamelijk door de corporatie/ontwikkelaars gedragen, maar de gemeente draagt ook bij aan de ontwikkeling, onder anderen door investeringen in de sociale samenhang en maatschappelijke functies. De relatie tussen de centrale stad en de woningcorporaties is bijzonder, omdat de grond in Amsterdam in erfpacht wordt uitgegeven. Dat betekent dat de grond in gebruik is bij de corporaties, maar juridisch in bezit blijft van de gemeente. Er zijn afspraken gemaakt over de grondprijzen en voor de corporaties, waarin staat hoeveel m² ze na de sloop van het bestaande vastgoed mogen terugbouwen. De corporaties hadden hier liever met lumpsum bedragen gewerkt voor grotere gebieden.

²⁴ Zie *Werkboek Toekomstvisie Parkstad*, Amsterdam 2000, uitgave van de consortia.



Figuur 10: Organisatiemodel Westelijke Tuinsteden, typering Joint venture

De partijen werken volgens een contractmodel waarin geen gedeelde financiën zijn. Er is bewust geen gezamenlijke rechtspersoon gecreëerd voor de grondexploitatie, de organisatievorm wordt per deelproject door de partijen gekozen. Wel is er van beide kanten openheid van financiën, zodat bekend is waar overschotten of tekorten ontstaan. In de gebieden waarin de corporaties overwegend eigenaar zijn van het bestaande vastgoed (de zgn. prisma-gebieden), krijgen zij het alleenrecht op de herontwikkeling. In die gebieden zijn de corporaties ook verantwoordelijk voor het bouwrijp maken, in de andere gebieden doet de gemeente dat. Per vernieuwingsgebied wordt een afzonderlijke overeenkomst gesloten (Zie Handboek Werkwijze ParkStad 2004 (HWP 2004)).

Op basis van tabel 2 in paragraaf 4.3 kan worden geconcludeerd dat het organisatiemodel elementen bevat van een joint venture en van een traditionele publieke ontwikkeling. Er is geen sprake van gezamenlijke verantwoordelijkheden en financiële banden, zoals in een typische joint venture, maar verantwoordelijkheden en bevoegdheden zijn meer verdeeld tussen publieke en private partijen dan in een traditioneel model of een concessiemodel. De samenwerking is ook sterk, de zeggenschap van publieke en private partijen is redelijk gelijk verdeeld. Het model heeft door de gemengde verantwoordelijkheden en financiële transparantie de meeste overeenkomsten met een joint venture. Ook hier moeten de partijen steeds rekening met elkaar houden, omdat de afhankelijkheden in het organisatiemodel zijn verankerd.

De organisatievorm is uiteindelijk gekozen op basis van de omstandigheden en men heeft zich niet blind gestaar op een publiek-private samenwerking 'volgens het boekje'. De gemeente heeft als uitgangspunt dat ze zelf klaar moet zijn voor een publiek-private samenwerking en veel bevoegdheden moet kunnen loslaten in een gezamenlijk proces. In het Handboek Werkwijze ParkStad (2004) geeft men aan dat een PPS een duidelijke meerwaarde moet hebben en dat deze meerwaarde vooraf moet zijn vastgelegd.

Percepties van de actoren

Nu de actoren en organisatievorm bekend zijn, wordt geanalyseerd hoe de partijen het proces beoordelen. Eerst worden de gemeten percepties gepresenteerd, waarna de analyse volgt van de spanningsvelden en de overige factoren die in de interviews genoemd worden.

Tabel 6: Waarderingen respondenten Westelijke Tuinsteden (begin 2006)

	(waardering op schaal van - - tot ++)	Bureau Parkstad (gemeente)	Far West Corporatie / Ontwikkelaar
1	Kwaliteit van de plannen	+	+
2	Samenwerking met de andere partijen	+	0
3	Tempo in het project	++	++

De interviews en analyse van achtergrondinformatie geven een beeld van de organisatie tijdens de planvorming en de percepties van de partijen over hun mogelijkheden binnen het proces. De antwoorden die de respondenten gaven tijdens de interviews zijn weergegeven in het onderstaande overzicht. De percepties zijn allemaal neutraal tot zeer positief. De vraag is in hoeverre de organisatievorm aan deze positieve percepties bijdraagt. Daarom worden de spanningsvelden van het vorige hoofdstuk gebruikt om het proces te analyseren.

Analyse spanningsvelden in Westelijke Tuinsteden

De organisatievorm in de Westelijke Tuinsteden zal nu worden geanalyseerd aan de hand van de spanningsvelden die in het vorige hoofdstuk zijn gepresenteerd. Dit geeft een beter beeld van de manier waarop de organisatievorm functioneert, hoe de partijen over de het proces denken en hoe hun percepties tot stand komen. Vervolgens komen uit de interviews met de betrokken projectleiders en de evaluaties nog enkele factoren naar voren die van invloed zijn op de percepties.

Spanningsveld: Middeleninbreng – Zeggenschap

Het project is in eerste instantie geïnitieerd door de corporaties. Zij brengen bovendien veel middelen in, het bestaande vastgoed heeft een hoge totale waarde. Ook is er bij de corporaties investeringskracht om nieuwbouw te realiseren en beschikken ze over lokale marktkennis door hun ervaring in het gebied. Dat betekent dat de belangen van de private partijen in dit project groot zijn.

De gemeente heeft ook een grote inbreng in het project, vooral omdat er grote maatschappelijke doelstellingen aan de herontwikkeling zijn gehangen. Het ontwikkelen van nieuwe woningen is een onderdeel van een bredere aanpak. De sociale en economische structuur van het gebied wordt ook aangepakt, er is ook veel aandacht voor werkgelegenheid en maatschappelijke functies. Vanuit de gemeente is dan ook voldoende draagvlak en politieke steun. In dit geval is ook draagvlak vanuit de corporaties erg belangrijk, maar dat zit wel goed gezien het initiatief vanuit de corporaties.

De gemeente heeft meer zeggenschap over de masterplannen dan de corporaties. De respondent van corporatie zou bijvoorbeeld wat meer invloed willen hebben op de gebiedsomvattende of -overschrijdende voorzieningen, zoals de aanleg van nieuwe tramlijnen en gebruik van de Sloterplas als recreatiegebied in plaats van als natuurgebied. Er wordt volgens hem echter wel goed geluisterd naar elkaar en ook niet alle ideeën van de corporaties zijn altijd haalbaar.

De woningbouwcorporaties en het stadsdeel werken op basis van gezamenlijk opdrachtgeverschap in die projecten, waarin het huidige vastgoed nagenoeg helemaal in bezit is van die corporaties (HWP 2004). De corporaties hebben dus meer invloed op de planvorming in de deelplannen dan op de voorzieningen die het hele plangebied omvatten.

Analyse: Het stadsdeel en het consortium dat direct betrokken is, nemen deel aan de planontwikkeling en uitwerking per deelgebied (HWP 2015). Daarmee verkleinen zij de onzekerheid voor de toekomst van de eigen gebieden. Ze zijn daarom minder afhankelijk van de andere partijen in de grotere samenwerking. Deze organisatievorm geeft dus zeggenschap aan de partijen op basis van de middeleninbreng (consortium) en bevoegdheid (stadsdeel) in het deelgebied. Dit is volgens de theorie van Van der Zaal (1997) belangrijk om goed te kunnen samenwerken. Beide partijen zijn tevreden over de kwaliteit van de plannen. De gemeente is ook tevreden over de inzet van de corporaties, de bereidheid om mee te werken is hoog. De verdeling van zeggenschap op basis van middeleninbreng heeft in dit project een positieve invloed op de percepties van tempo en samenwerking. De plankwaliteit kan per gebied verschillen, maar de partijen hebben de genoeg grip op de planvorming om hun eigen ideeën te incorporeren.

Spanningsveld: Verantwoordelijkheden – Bevoegdheden

De verdeling van de verantwoordelijkheden in de Westelijke Tuinsteden is te vergelijken met een joint venture, maar heeft een aantal verschillen. Deze ontstaan doordat er verschillende combinaties van opdrachtgevers zijn en doordat er geen overkoepelende PPS is gevormd.

Bureau Parkstad is als procesbureau verantwoordelijk voor de planvorming in het gebied, zij hebben het masterplan gemaakt (laten maken) en geven sturing aan het specificeren daarvan in de vernieuwingsplannen en uitwerkingsplannen. De centrale stad wil haar regierol versterken en de bemoeienis met de uitvoering verminderen. De stadsdelen hebben in dit plan de verantwoordelijkheid voor de realisatie van de deelplannen. Daarnaast zijn afspraken gemaakt waardoor de corporaties in het gebied meer invloed hebben dan voorheen: onder anderen het gezamenlijke opdrachtgeverschap in de primaatgebieden. Bureau Parkstad is in de originele opzet niet verantwoordelijk voor de uitvoering, maar kan wel ondersteunen en adviseren*. Voor het bewaken van de integrale plankwaliteit in de vernieuwingsgebieden en uitwerkingsplannen is een structuur opgezet met een Toetsteam, een Kwaliteitsteam die samenwerkt met een supervisor en de welstand. (HWP 2004).

De grond in het gebied (het te herstructureren deel) is voor het grootste deel al in erfpacht bij de corporaties, alle grond is juridisch in het bezit van de gemeente Amsterdam. Op enkele plekken in het gebied staan grondgebonden woningen van particulieren. Deelgebieden waar nieuwbouw wordt gepleegd zijn voornamelijk in handen van de gemeente. De grondverwerving en -uitgifte komen voor rekening van de gemeente Amsterdam. De woningcorporaties zijn zelf verantwoordelijk voor het slopen en bouwrijp maken voor de woningen die teruggebouwd worden op dezelfde plek. Indien er verdicht wordt, draagt de gemeente bij aan de kosten voor het deel boven de 100% oud BVO dat wordt terug gebouwd. De herinrichting van de omgeving is de verantwoordelijkheid van de gemeente. Het verwerven van grond en vastgoed van particulieren (bijvoorbeeld een school), ontruiming, sloop en eventueel herhuisvesting komt voor rekening van degene die verwerft, meestal de gemeente (HWP 2004).

Tijdens de realisatie worden de verantwoordelijkheden gedragen door de stadsdelen en de consortia. Elk stadsdeel heeft zijn eigen project- of procesbureau en per deelgebied is er weer een afzonderlijke projectorganisatie. Bureau Parkstad heeft in de oorspronkelijke opzet geen verantwoordelijkheden in de realisatiefase. Na de planvorming wordt Bureau Parkstad opgeheven of moet er een herziening van taken en bevoegdheden plaatsvinden. Op het moment van het interview was dat besluit nog niet genomen.

Analyse: De verdeling van verantwoordelijkheden in het project is vrij complex. Dit komt door de verdeling in stadsdelen en de gedelegeerde verantwoordelijkheid vanuit de centrale stad. Dit maakt de samenwerking voor de private partijen moeilijker. Of de percepties van het tempo hoger wordt door de decentralisatie van verantwoordelijkheden is niet duidelijk. De centrale stad houdt wel duidelijk de integrale plankwaliteit in het oog. De rol van Bureau Parkstad is hierin belangrijk, die verhoogt de percepties van de plankwaliteit. De gedeelde verantwoordelijkheid van stadsdelen en corporaties tijdens de realisatie heeft een positief effect op de percepties van samenwerking.

Risicoverdeling

Er zijn van tevoren een aantal afspraken gemaakt over de risicoverdeling. Er zijn afspraken over indeling van de verschillende kosten en hoe deze over de betrokken partijen worden verdeeld. De corporaties zijn verantwoordelijk voor het slopen en bouwrijp maken van hun eigen vastgoed. De gemeente draagt het grondexploitatie-risico.

De grondopbrengsten die via het erfpachtsysteem binnen komen, worden via verschillende verdeelsleutels in fondsen gestort die deels exclusief voor de ontwikkeling van Parkstad worden aangewend, uit de andere fondsen, zoals het Stimuleringsfonds Volkshuisvesting, worden projecten in de hele stad gefinancierd. Uit dit laatste fonds komt ook een groot deel van de financiering van de herontwikkeling in de Westelijke Tuinsteden.

De financiering vanuit de fondsen wordt zo verdeeld dat de gemeente en de consortia elk 50% van lasten dragen voor de stedelijke ontwikkeling. Worden door een van de partijen een beter resultaat behaald dan door de andere partij, dan wordt de uitkering uit de fondsen daar op aangepast²⁵ (Rapportage Geld).

* De formele rol van Bureau Parkstad is na de planvorming in principe beëindigd, ten tijde van het interview was nog niet duidelijk of Bureau Parkstad tijdens de realisatie een rol zal krijgen.

²⁵ Uit Bureau Parkstad, *Rapportage Geld 07-06-2005*, bijlage in 'Een Blik Vooruit', Evaluatie Richting Parkstad, Amsterdam 2005

Analyse: Het ontwikkelingsrisico voor de woningbouw ligt bij de woningbouwcorporaties. Dit past in de nieuwe rolverdeling, waarin de corporaties 'hun eigen broek moeten ophouden'. Ze moeten in principe zonder subsidies hun vastgoed beheren, vernieuwen en aanvullen.

De risicoverdeling in dit project kan per deelproject verschillend zijn, omdat de corporaties en het stadsdeel daar zelf afspraken over kunnen maken. De verdeling van de risico's gaat in onderling overleg, waarbij de woningbouwcorporaties ook akkoord moeten gaan. De woningbouwcorporaties zijn tevreden over de bescherming van hun belangen tijdens de planvorming.

Het proces biedt dus de ruimte om in elke deelontwikkeling te onderhandelen over de risico's en opbrengsten. Dit heeft een positieve invloed op de perceptie van samenwerking. Ook kunnen beide partijen zo invloed uitoefenen op de plannen waarvoor zij risico's dragen, dit beïnvloedt de perceptie van de plankwaliteit positief. De risicoverdeling op zich lijkt weinig vertraging op te leveren. Omdat het project nog niet ver gevorderd is in de realisatiefase, is er ook nog weinig informatie over problemen of conflicten.

Gezamenlijke doelen – individuele doelen

In het plan hebben de partijen ruim begrip voor de doelen en belangen van hun wederpartijen. Er is ook bereidheid om belangen op tafel te leggen, zodat men met elkaar kan overleggen over oplossingen. Daar zijn de respondenten tevreden over.

Door het systeem van stadsdelen en een centrale stad ontstaat een situatie waarin de doelen van de stadsdelen niet altijd overeenkomen met de totale projectdoelen. De stadsdelen krijgen namelijk inkomsten vanuit de centrale stad op basis van het inwonertal. De respondent van de corporatie vindt dat een vertragende factor, omdat de stadsdelen niet altijd meedenken met de projectdoelen van het plan Richting ParkStad 2015. Ook bij Bureau ParkStad wordt het bestuurlijke stelsel genoemd als een factor van vertraging. De politiek kan nauwelijks gestuurd worden, dus wanneer een stadsdeelraad een besluit neemt dat niet overeenkomt met de projectplannen, dan moet dat worden gezien als een nieuw uitgangspunt.

In het gebied worden leefmilieus gedifferentieerd door in verschillende dichtheden te bouwen. Deze vormen worden 'hoogstedelijk' (compact en gemengd), 'tuinstedelijk' (groen met appartementen) en 'suburbaan' (vrijstaande woningen in lage dichtheden) genoemd. Het probleem is dat stadsdelen proberen om toch meer woningen te plannen in de tuinstedelijke en suburbane gebieden. De hoogstedelijke deelplannen krijgen juist een te lage dichtheid. De gewenste differentiatie van leefmilieus dreigt zo verloren te gaan en deelprojecten gaan teveel met elkaar concurreren. In de evaluatie²⁶ wordt de oorzaak hiervan gelegd bij de financiële structuur in de organisatie. Het is volgens dat systeem niet voldoende lonend om sterk te verdichten, omdat de extra inkomsten worden verdeeld en slechts gedeeltelijk binnen het uitwerkingsplan kunnen worden gebruikt voor verdere investeringen.

Analyse: Er zijn vooral financiële barrières waardoor de deelplannen niet overeenkomen met de integrale plannen. Elke partij moet in het overleg zorgen dat er voldoende rendement gemaakt wordt en dat de toekomstige financiën ook op orde zijn als de projecten voltooid zijn. Hoewel de partijen gezamenlijk achter de masterplannen staan, is het moeilijk om met de huidige structuur tot realisatie te komen. In de vernieuwingsplannen en de uitwerkingsplannen wordt afgeweken van de originele ideeën, omdat belangen en doelen per deelproject niet (financieel) kunnen worden verenigd. De afwijkende doelstellingen van de stadsdelen hebben daarmee een negatief effect op de percepties van de plankwaliteit. Herontwerpen van de vernieuwingsplannen zal waarschijnlijk leiden tot vertragingen en dalende percepties van het tempo. De samenwerking verloopt volgens de respondenten redelijk tot goed, de corporaties hebben alleen wat problemen met de politici (vooral van de deelraden), die zich soms teveel laten beïnvloeden door een enkele inspreker en te weinig oog hebben voor de projectdoelen.

Commitment

In het proces ervaren de partijen veel commitment vanuit de gemeente en de woningbouwcorporaties. Alle partijen hebben belang bij het herontwikkelen van het gebied en werken met vereende kracht aan het project. De woningbouwcorporaties hebben zich

²⁶ zie Bureau Parkstad, *Samenvatting Onderzoeksresultaten Ruimtelijk 25-05-05.pdf*, bijlage in 'Een Blik Vooruit', Evaluatie Richting Parkstad, Amsterdam 2005

gecommitteerd aan het project door middel van een realisatieplicht. Het vernieuwen en verbeteren van het vastgoedbezit vormt volgens de respondent het bestaansrecht van de corporaties en omdat ze zelf het initiatief genomen hebben om het gebied aan te pakken, is het geven van commitment een logische stap.

Ook de gemeente en de stadsdelen hebben belang bij de revitalisering van het gebied, en zij zijn als verantwoordelijke voor ruimtelijke ordening en opdrachtgever gecommitteerd om het project tot een goed einde te brengen. De brede aanpak met sociale, economische en fysieke herstructurering onderstreept de betrokkenheid van de gemeente.

Er is gekozen voor een sterke procesmatige aanpak. De exacte inhoud van plannen kan tijdens het proces nog wat wijzigen, hoewel er wel met geplande aantallen en percentages woningen wordt gewerkt. In het Handboek Werkwijze Parkstad worden richtlijnen gegeven voor het maken van vernieuwingsplannen en uitwerkingsplannen. De inhoud van de plannen, de controle en besluitvorming zijn goed beschreven. Afwijking van de richtlijnen is echter wel mogelijk, het zijn geen harde randvoorwaarden (HWP 2015).

Analyse: Er is dus sprake van commitment aan zowel de plannen tot nu toe, als aan het integrale proces. De partijen zijn niet verbonden tot het eind van het project, maar zelfs nog tot ver daarna. Dat maakt het extra belangrijk om tijdens het ontwikkelingsproces gezamenlijk oplossingen te vinden voor conflicten. De partijen zijn zich goed bewust van de onderlinge afhankelijkheid.

Over de commitment zijn de respondenten dus tevreden, de gemeente en de corporatie waarderen de inzet van de andere partij en geven aan dat dit leidt tot een hoog tempo in de planvorming. De percepties van de partijen over de samenwerking zijn op dit punt goed.

De commitment van de partijen leidt in dit project tot een hoog tempo in de planvorming en een goede perceptie van de samenwerking. De plankwaliteit wordt goed beoordeeld omdat er van beide kanten wordt nagedacht over de gevolgen voor het totaalresultaat.

Contextfactoren

In het onderzoek komen ook invloedsfactoren naar voren, die niet van de gekozen organisatievorm afhangen, deels hangt de organisatievorm zelfs af van de context.

Een uitgangspunt waarin het project sterk verschilt met de andere twee onderzochte projecten, is dat het om een herontwikkeling gaat, waarbij bovendien alle grond in bezit is van de gemeente vanwege het erfpacht systeem. Dat betekent dat er geen private partijen zijn met grondbezit in juridische zin. Wel hebben de corporaties veel grond in economisch eigendom. Het lijkt een groot voordeel dat bijna alle woningen in bezit zijn van de woningbouwcorporaties. De samenwerking met tussen gemeente en woningbouwcorporaties is waarschijnlijk beter dan de relatie gemeente – projectontwikkelaar. De redenering is dat de gemeente en de corporaties al heel lang met elkaar samen werken. Ook de tegenstellingen zijn niet zo groot als tussen gemeente en de projectontwikkelaars. Corporaties hebben ook een wat beter imago dan projectontwikkelaars. Het grote vertrouwen in elkaar en de maatschappelijke betrokkenheid van beide partijen lijkt een positieve invloed op de samenwerking en het tempo in de ontwikkeling te hebben.

Aan de andere kant is de herontwikkeling veel complexer dan een ontwikkeling in het weiland. Het gebied heeft te kampen met problemen op sociaal en economisch gebied. Het gebied trekt lage inkomens aan, terwijl mensen met een stijgend inkomen het gebied verlaten. De fysieke herontwikkeling is daarom slechts een onderdeel van het integrale plan. Ook sociale programma's en werkgelegenheidsprojecten zijn belangrijk voor het gebied. De financiering van al deze veranderingen stuit op groeiende tekorten.

Tot en met 2005 is de voortgang zeer goed geweest, daarover zijn de respondenten het eens en dit blijkt ook uit de evaluatie. Er is voor de nabije toekomst echter een toenemend tekort voorzien, omdat de eerste projecten een onevenredig deel van de dekking voor negatieve grondexploitaties hebben geleverd. Volgens de evaluatie zijn deze tekorten het gevolg van lage grondopbrengsten en een zwakke markt voor commerciële bedrijfsruimte, terwijl de kosten voor verwerving en de aanleg van openbare voorzieningen nagenoeg gelijk blijven. De projectbureaus kunnen de uitwerkingsplannen kunnen daardoor moeilijk financieel rond krijgen. Dit uit zich onder anderen in steeds moeizamere onderhandelingen tussen stadsdelen en corporaties. In de toekomst worden dus vertragingen voorzien als er geen maatregelen genomen worden.

Om het tempo hoog te houden waren volgens de respondenten al afspraken in de maak, onder anderen door het opstellen van raamcontracten. Daarin krijgen de corporaties meer verantwoordelijkheden voor de realisatie van onrendabel maatschappelijk vastgoed, in ruil voor grotere invloed op financiën binnen de uitwerkingsplannen. Niet alle corporaties zijn daar volgens Bureau Parkstad al klaar voor, maar bij Far West wordt deze ontwikkeling positief ontvangen. Met deze veranderingen krijgen ze meer grip op de ontwikkelingen en kunnen ze flexibeler met de financiering omgaan.

Het bestuurlijke stelsel van de gemeente Amsterdam is ook een complicerende factor. De vele lagen en verschillende opvattingen van politiek en ambtenarenapparaat zorgen in Amsterdam voor uiteenlopen van doelen en belangen. De stadsdelen hebben doelen en belangen die afwijken van de projectdoelen. De jaarlijkse inkomsten van de stadsdelen die door de centrale stad worden verdeeld zijn afhankelijk van het aantal inwoners dat in een stadsdeel woont. In bepaalde gevallen leidde dit tot verzet tegen het bouwen van vrijstaande woningen op plekken waar appartementen worden gesloopt. Een ander voorbeeld is het beleid van de stadsdelen om bedrijvigheid en winkels te concentreren in de wijkwinkelcentra. Er is daarom weinig ruimte voor bedrijvigheid in de plinten om de levendigheid van het gebied te vergroten (Evaluatie Richting Parkstad).

Het bestuurlijke stelsel van de stad is ook een reden waarom er een overkoepelend procesbureau is opgezet, dat de planvorming en voortgang daarvan bewaakt. Deze werkwijze lijkt het in dit project goed te werken, gezien de snelheid waarmee de planvorming verlopen is. Het is echter de vraag of de voortgang in de realisatiefase deze voortgang ook gewaarborgd blijft. Bureau Parkstad heeft nooit de verantwoordelijkheid gehad voor de realisatiefase, daarin zijn de stadsdelen verantwoordelijk voor de voortgang en de financiën. Bij Bureau Parkstad was het bij het interview dus onduidelijk of er nog een rol is in de toekomst van het project. Wanneer dit sturende orgaan weg valt, is het maar de vraag of de samenhang en voortgang voldoende bewaakt kunnen worden. De stadsdelen hebben immers hun eigen doelen en belangen, die niet altijd overeenkomen met de projectdoelen. Dan moet de controle van de uitgangspunten vanuit de centrale stad komen, om te voorkomen dat de percepties van de ruimtelijke kwaliteit en het tempo omlaag zullen gaan.

De verschillen in kwaliteit van de bestuurders van de stadsdelen kan volgens de respondent van de corporatie ook zorgen voor verschillende percepties van samenwerking tussen de deelprojecten. Discussies over de kwaliteit en aansluiting op de uitgangspunten van het masterplan kunnen dan negatieve invloed hebben op de percepties van plankwaliteit en tempo.

Een andere contextfactor die in tijdens dit project invloed heeft, liggen op het bestuurlijke vlak in de stad Amsterdam. In het kader van De Grote Vereenvoudiging probeert men de regeldruk te verminderen. Tijdens de planvorming en realisatie van dit project veranderen er uitgangspunten en worden afspraken herzien. Dit gebeurt onder anderen op het gebied van de grondexploitatie, grondprijzen worden anders berekend en de stadsdelen krijgen vaker lumpsum budgetten, waar ze zelf voor verantwoordelijk zijn. Deze ontwikkelingen lopen parallel aan de herontwikkeling in de Westelijke Tuinsteden, waardoor de werkwijzen tussentijds worden aangepast. Hoe deze veranderingen de percepties precies veranderen is niet helemaal duidelijk.

Een ander punt van kritiek dat in de gezamenlijke evaluatie naar voren komt, is dat het controlesysteem om de ruimtelijke kwaliteit te bewaken gebreken vertoont. Budgetten voor kwaliteitsteams en supervisors zijn vaak beperkt en de supervisors worden te laat aangesteld om voldoende invloed te kunnen uitoefenen. Dit gaat volgens de evaluatie ten koste van de ruimtelijke kwaliteit, omdat de supervisors hun werk niet (op tijd) kunnen doen. De percepties van de plankwaliteit zijn hierdoor dus gedaald.

Conclusies analyse Westelijke Tuinsteden

In dit project is sprake van een redelijk gelijkwaardige samenwerking tussen de gemeente en de ontwikkelende woningbouwcorporaties. In veel vernieuwingsgebieden treden het stadsdeel en de woningbouwcorporaties als gezamenlijk opdrachtgever op. De partijen moeten het daarin dus samen eens worden over de inhoud van de plannen.

De machtsposities in het gebied maken het volgens de theorie noodzakelijk om goede afspraken te maken, omdat de woningbouwcorporaties veel bezit hebben in het gebied, terwijl de gemeente verantwoordelijk is voor het grondbeleid en de ruimtelijke ordening in het gebied. De samenwerking is goed ingebed in de organisatievorm (of het organisatieaamwerk), ook al zijn er geen volledig gezamenlijke financiën. Door per deelgebied te kijken wie opdrachtgevers zijn en wie samenwerken, wordt de onzekerheid bij de partijen verkleind, omdat zeggenschap en bevoegdheid zijn afgestemd op de risico's en belangen in dat deelgebied. Dit is volgens de theorie van Van der Zaal belangrijk voor goede samenwerking.

Door een afzonderlijk procesbureau op te zetten, heeft de gemeente de planvorming bij een duidelijk herkenbare partij gelegd, die niet gebonden is aan de bestuurlijke structuur van de centrale stad of de stadsdelen. Dit vergroot de helderheid en maakt de communicatie tussen corporaties en gemeente gemakkelijker, de respondenten zijn hier ook tevreden over. Het is daarom vreemd dat het procesbureau tijdens de realisatiefase geen belangrijke rol krijgt toebedeeld om de ruimtelijke kwaliteit te bewaken.

De vlotte voortgang in de planvorming heeft geleid zeer goede percepties van het tempo en de samenwerking tussen het projectbureau en de corporaties wordt goed beoordeeld. Belangrijk is de grote bereidheid van beide kanten om samen het gebied aan te pakken. Alleen de samenwerking met de stadsdeelraden wordt door de corporatie als matig omschreven, omdat daar vaak te weinig oog is voor de integrale projectdoelen. Individuele sprekers kunnen teveel invloed uitoefenen op de besluitvorming. Ook hebben de stadsdelen vaak andere belangen dan de projectorganisatie.

Het ambitieniveau van de gemeente en de corporaties is erg hoog, het gebied moet een enorme impuls krijgen. Dat is ook te zien in de gewenste ruimtelijke kwaliteit. Zowel de gemeente als de corporatie is daar tevreden over.

Voor de toekomst voorzien de partijen echter wel problemen. De planvorming is in een uitstekend tempo voltooid, maar de laatste uitwerkingsplannen kampen met grote tekorten op de grondexploitatie. De eerste projecten hebben de fondsen die deze tekorten moeten dekken voor het grootste gedeelte opgemaakt, maar aanhouden laagconjunctuur zal ook in de nabije toekomst nog leiden tot lagere grondprijzen en aanbodoverschotten op de markt voor commerciële bedrijfsruimten. Daardoor is men genoodzaakt om de wijzen van financiering aan te passen.

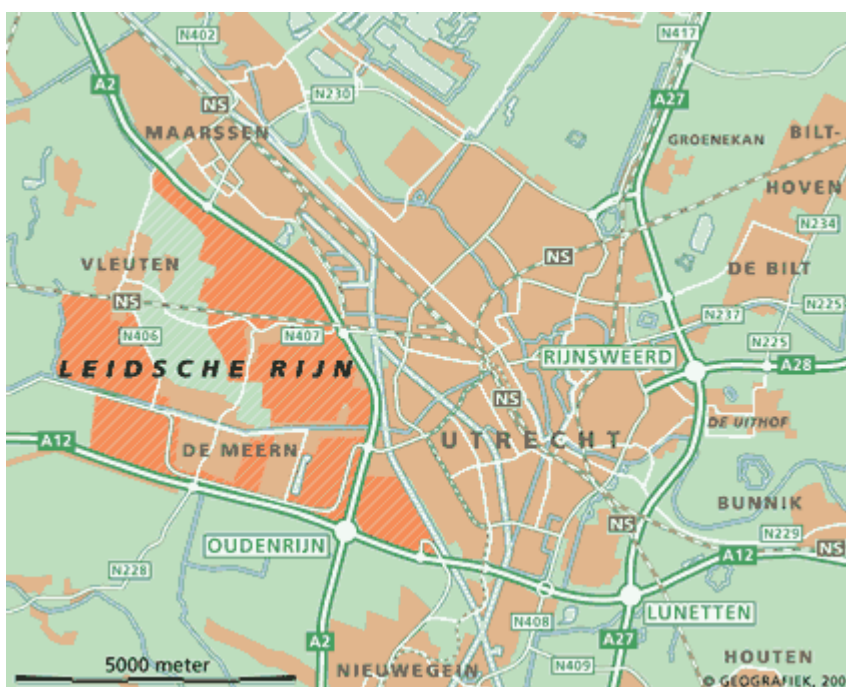
Onderdeel van deze veranderingen is het terug laten vloeien van een grotere deel van de inkomsten naar de eigen projecten. Wordt in een gebied verdicht, dan komen de extra inkomsten ten goede aan dat zelfde gebied. Dit geeft meer stimulans voor verdichting en het zorgt ervoor dat de profilering van de hoogstedelijke gebieden sterker wordt. De corporaties zijn over het algemeen positief over deze plannen en de stadsdelen krijgen ook meer grip op de eigen projecten. Deels vinden deze veranderingen ook plaats onder invloed van bestuurlijke vernieuwingen in de stad Amsterdam, waar de regeldruk wordt verlaagd en de stadsdelen meer eigen verantwoordelijkheden krijgen. De centrale stad wil zich meer richten op controle en sturing en minder op de uitvoerende taken. In hoeverre dit een positief effect heeft op de percepties in de ontwikkeling is niet duidelijk geworden.

Het proces is volgens de respondenten tot nu toe vlot verlopen, maar om het tempo en de kwaliteit te waarborgen moeten in de toekomst veranderingen plaatsvinden, voornamelijk in de financieringsstructuur. De samenwerking tussen gemeente en corporaties is op dit punt evenwel goed te noemen en het feit dat er een brede evaluatie is, die voor iedereen openbaar is, is positief te noemen. Er wordt in het project vooruit gekeken en in een vroeg stadium van het proces geanticipeerd op veranderingen in de uitgangspunten. Of tijdens de percepties tijdens de realisatie nog steeds goed zullen zijn, hangt erg af van de financiële situatie en de manier waarop de kwaliteit van de uitwerkingsplannen zal worden gewaarborgd.

De relatie tussen de organisatievorm en de percepties lijkt dus op het eerste gezicht goed, tempo, samenwerking en plankwaliteit worden goed beoordeeld. De vooruitzichten waren echter niet goed genoeg om de organisatievorm ongewijzigd te laten in de realisatiefase. Dat wijst erop dat de factoren in de context minstens zoveel invloed hebben op de percepties.

7.2 Case 2: Leidsche Rijn

Leidsche Rijn is de grootste Vinex-locaties die ons land kent. Met zo'n 30.000 woningen zal het uiteindelijk plaats bieden aan ongeveer 80.000 bewoners²⁷.



Figuur 11: Kaart Leidsche Rijn (bron: www.utrecht.nl)

Historie van de ontwikkeling

Het plan voor Leidsche Rijn is ontstaan naar aanleiding van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) van 1993. Daarin is besloten dat in Nederland 635.000 nieuwe woningen gebouwd moeten worden, om de bevolkingsgroei en de veranderingen in gezinssamenstelling te kunnen opvangen. Daartoe zijn door het hele land zogenaamde Vinex locaties aangewezen, waar elk minimaal 5000 woningen moeten verrijzen. Omdat de grote stadsgewesten meer woningen voor hun rekening nemen, zijn deze projecten vaak veel groter. De locatie Leidsche Rijn is in overleg tussen het Rijk en het Bestuur Regio Utrecht (BRU) vastgesteld, en omvat een programma van in totaal 30.000 woningen. Daarnaast zijn verregaande afspraken gemaakt over ontsluiting van het gebied, hoogwaardig openbaar vervoer, de realisatietermijn en de financiering. In 1995 is het Masterplan van Riek Bakker vastgesteld en eind 1997 is begonnen met de realisatie. Begin 2006 zijn ongeveer 10.000 woningen gerealiseerd en zijn er ongeveer 2500 woningen in aanbouw.

Actoren en hun belangen

Voor het project Leidsche Rijn zijn drie partijen geïnterviewd, te weten de projectleider woningbouw van het Projectbureau Leidsche Rijn (PBLR), projectontwikkelaar BPF Bouwinvest en woningbouwcorporatie Bo-Ex.

Gemeente

De gemeente Utrecht behandelt het Leidsche Rijn als een op zichzelf staand project. Er is een projectwethouder, die alle verantwoordelijkheid heeft over het project, en die ook bestuurlijk verantwoordelijk is voor het Projectbureau Leidsche Rijn (PBLR). De taak van het

²⁷ Informatie historie, actoren en organisatievorm uit o.a. de volgende bronnen: *Reader voor deelopleiding Gebiedsontwikkeling*, Amsterdam School of Real Estate, Amsterdam 2005; Interviews met respondenten; www.leidscherijn.nl, website Leidsche Rijn, gem. Utrecht.

projectbureau is het ontwikkelen van Leidsche Rijn en het opleveren van het stadsdeel als functionerend geheel.

Het PBLR werkt als netwerkorganisatie, verbonden aan de gemeente en huurt kennis in bij de bestaande gemeentelijke diensten (Dienst Stadsontwikkeling en het Ontwikkelingsbedrijf OGU). De gemeente kan de ontwikkeling sturen met publiekrechtelijke instrumenten. Eerst is de Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn Utrecht gemaakt. Op basis van dit plan wordt per deelgebied een Stedenbouwkundig Programma van Eisen gemaakt, dat verder wordt uitgewerkt tot een concrete ontwikkeling. De gemeenteraad heeft het laatste woord in de besluitvorming.

Projectontwikkelaars

De projectontwikkelaars die bij het project betrokken zijn, hadden grondposities in het gebied. De gemeente heeft contracten gesloten met de ontwikkelaars met grondposities om de gronden te kunnen kopen en bouwrijp te maken. Zo kan de gemeente direct invloed uitoefenen op de realisatie van de plannen. Er wordt ontwikkeld op basis van bouwclaims, waarbij de gemeente toezeggingen doet over het aantal te bouwen woningen. Dit aantal is gerelateerd aan de hoeveelheid grond die wordt ingebracht. Verder zijn er afspraken gemaakt over de prijs waar tegen de ontwikkelaars de bouwrijpe grond kunnen terugkopen. De prijs is gerelateerd aan de grondquote. De grondquote hangt af van de prijscategorie van de woningen: hoe duurder de woningen, hoe duurder de grond. (De manier waarop de grond wordt gewaardeerd is later gewijzigd.)

Woningcorporaties

In 1996 heeft de gemeente met de Utrechtse woningcorporaties, verenigd in de STUW, prestatieafspraken gemaakt over Leidsche Rijn. De sociale woningbouw in het gebied bedraagt 30% van het totaal van 30.000 woningen. De corporaties zijn dus verantwoordelijk voor zo'n 9000 woningen. Deze woningen zijn verdeeld over de verschillende corporaties, zo gelijkmatig mogelijk naar gebied en woningtype. Daarnaast is de verdeling afhankelijk van vooraf gemaakte afspraken en de omvang van de corporaties. Voor de woningbouwcorporatie is het uitbreiden en vernieuwen van de portefeuille een doel, naast het zorgen voor woonruimte voor de doelgroep. Ook het bewerkstelligen van doorstroming binnen de stad is van belang, zodat er weer woningen voor starters vrij komen.

Organisatievorm

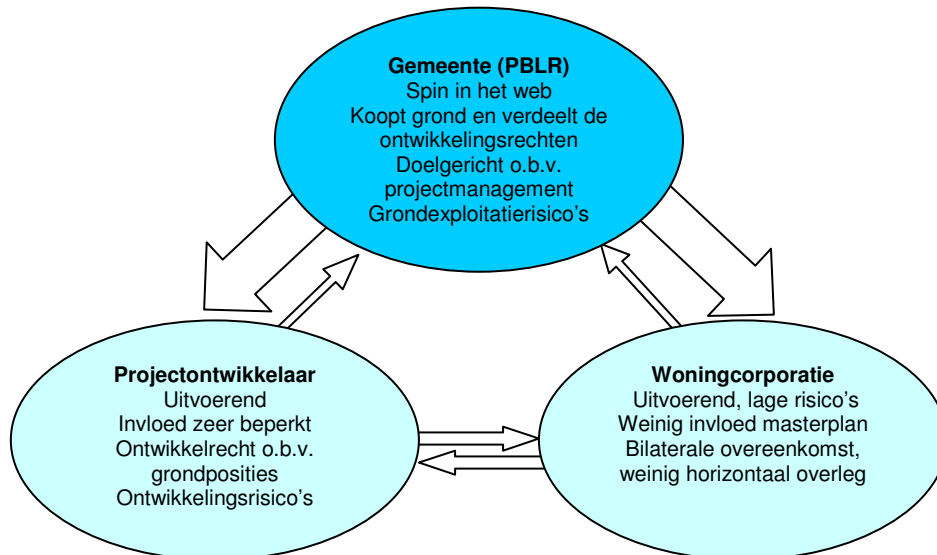
Het krachtenveld wordt beschreven als sterk hiërarchisch en projectmatig gericht. Het PBLR maakt de plannen en is verantwoordelijk voor de realisatie. De uitvoerende partijen hebben dus heel weinig invloed op de planvorming, bovendien was er nauwelijks sprake van concurrentie om de opdracht tot ontwikkelen te bemachtigen. Bij Leidsche Rijn werd afgeweken van de geroemde Utrechtse wijkgerichte benadering, waarbij per wijk samen met de bewoners werd gekeken wat de beste aanpak zou zijn, waarschijnlijk omdat in het gebied nog niet veel mensen woonden. In de eerste plannen waren Vleuten en De Meern nog geen deel van het project. De projectmatige aanpak is daarna echter strak vastgehouden, en alle deelplannen volgden rechtstreeks uit het masterplan.

De interviews bevestigden dit beeld, de gemeente heeft de private partijen weinig tot geen invloed gegeven in de planvorming. De publiek-private samenwerking is volgens het bouwclaimmodel opgezet. De verdeling van grondexploitatie- en ontwikkelingsrisico's is in Utrecht strikt gescheiden. De private partijen willen dat de gemeente inzicht geeft in de grondexploitatie, maar dat gebeurt niet. De gemeente kan de plannen zelf kan aanpassen wanneer de grondexploitatie te negatief wordt. De private partijen vinden dit een onzekere situatie, omdat ze moeten anticiperen op veranderingen vanuit de gemeente waar zij geen grip op kunnen krijgen.

In de onderstaande figuur zijn de relaties tussen de partijen weergegeven. De gemeente onderhoudt voornamelijk bilaterale relaties met de verschillende private partijen, de ontwikkelaars en corporaties hebben onderling weinig contact met elkaar. De woningbouwcorporaties hebben onderling wel afspraken gemaakt over de volgorde waarin zij willen beginnen te ontwikkelen. Ook zijn er onderhandelingen geweest voor het verkrijgen van

bouwkavels en plaatsing van bepaalde typen woningen binnen de wijk, maar op stedenbouwkundig niveau of over de infrastructuur was nauwelijks invloed mogelijk.

In het samenwerkingsmodel van de ontwikkeling is te zien dat de ontwikkeling in Leidsche Rijn een bouwclaim ontwikkeling is volgens de typering in paragraaf 4.3 in dit rapport.



Figuur 12: Organisatiemodel Leidsche Rijn, Bouwclaim model

Onderzoeksresultaten: Percepties betrokken actoren

In deze paragraaf staan de bevindingen uit de interviews. De percepties van de betrokken actoren hebben betrekking op de situatie van de eerste helft van 2006.

Tabel 7: Waarderingen respondenten Leidsche Rijn (begin 2006)

	(waardering op schaal van - - tot ++)	PBLR, gemeente	BPF Bouwinvest, ontwikkelaar	Bo-Ex, Corporatie
1	Kwaliteit van de plannen	+	+	+
2	Samenwerking met de andere partijen	+	+	+
3	Tempo in het project	+	+	+

Duidelijk is dat de partijen de inhoudelijke kwaliteit van de plannen, de samenwerking en het tempo op dat moment goed waarderen. Op het eerste gezicht lijkt het bouwclaim model goed te functioneren. De analyse van de spanningsvelden zal meer inzicht geven in het ontstaan van de scores. In dit project is ook informatie uit het verleden beschikbaar, waardoor ook een vergelijking gemaakt kan worden met eerdere fasen van het project. Dit wordt na de spanningsvelden onderzocht. Daarnaast hebben de partijen nog enkele factoren genoemd die van invloed zijn op de percepties.

Analyse spanningsvelden in Leidsche Rijn

Het bouwclaimmodel dat in Leidsche Rijn is gebruikt wordt geanalyseerd aan de hand van de vijf spanningsvelden. De conclusies bij de spanningsvelden geven niet overal een overeenkomstig beeld met de bovenstaande percepties. Dit komt deels doordat de percepties gaandeweg verbeterd zijn. Na de spanningsvelden komen bovendien nog enkele factoren uit de interviews naar voren die van invloed (kunnen) zijn geweest op de percepties.

Spanningsveld: Middeleninbreng – Zeggenschap

In het project Leidsche Rijn zijn de private partijen belangrijk door de inbreng van de grond, financiële middelen en bij de realisatie van het vastgoed. De marktkennis en managementcapaciteit van de private partijen is volgens de private respondenten nauwelijks gebruikt bij het maken van de masterplannen, deze inbreng komt volledig vanuit de gemeente, de stedenbouwkundigen van de gemeente hebben het Masterplan van Riek Bakker verder uitgewerkt. De gemeente draagt verder financieel bij en brengt bevoegdheid, legitimiteit en politiek draagvlak voor het project in. Het project Leidsche Rijn voorziet in een grote vraag naar woningen in de regio Utrecht. De regie is volledig in handen van de gemeente.

De zeggenschap in de planvorming van de projectontwikkelaar is volgens hem zeer gering. Ze hebben op enkele hoofdlijnen voorwaarden kunnen verbinden aan het inbrengen van de grond, maar na de verkoop van de grond aan de gemeente heeft de gemeente de planvorming bepaald. De projectontwikkelaars zijn daarom niet erg tevreden over de mogelijkheden om hun marktkennis in te zetten en woningen te bouwen die goed in de markt liggen. De projectontwikkelaar geeft aan dat er lang is onderhandeld en gediscussieerd over uitgangspunten, interpretaties en definities. Dit heeft geleid tot vertraging van het proces. Ze vinden ook dat het PBLR teveel kwaliteitseisen oplegt m.b.t. duurzaamheid en kwaliteitskeurmerken. De gemeente heeft de kritiek lang genegeerd, totdat uiteindelijk een aantal ontwikkelaars de ontwikkelingsovereenkomsten niet wilden tekenen.

Ook de woningbouwcorporatie vindt dat de invloed op de plannen erg klein is. Ook zij moeten tegenwoordig in hogere mate commercieel denken, maar ze hebben nauwelijks invloed op de openbare ruimte of op de stedenbouwkundige uitgangspunten van de plannen. Ze moeten de plannen van de gemeente bijna letterlijk opvolgen. De corporatie voelt zich daarom niet betrokken bij de gebiedsontwikkeling, ze zijn bezig met projectontwikkeling binnen de strakke randvoorwaarden van de gemeente.

Het Projectbureau Leidsche Rijn is van mening dat de ontwikkeling sneller zou gaan als er een vrije keuze van ontwikkelaars zou zijn. Het uitgangspunt van de gemeente is dat de private partijen de uitvoering verzorgen en dat er binnen de gemeente voldoende machtsmiddelen zijn om dit af te dwingen.

Analyse: De machtspositie van de ontwikkelaars is blijkbaar wel groot genoeg om de voortgang te belemmeren, maar dit heeft niet geleid tot veel meer invloed van de private partijen op de planvorming. De PPS is niet wat de projectontwikkelaar ervan verwacht had, de respondent geeft aan dat het bouwclaim model door het PBLR wel heel strikt is toegepast. Ook de respondenten van de woningbouwcorporatie hadden graag meer invloed (überhaupt enige invloed) gehad op de wijkoverschrijdende voorzieningen, dus de integrale aspecten van het plan. Door de benadering van de gemeente is er ook niet of nauwelijks samenwerking nodig tussen de private partijen onderling, omdat ze door de gemeente precies krijgen opgedragen wat er moet gebeuren.

De procesmacht van de gemeente lijkt in dit project vertragend te werken, door het vasthouden aan kwaliteitseisen en eigen bevoegdheid. Anderzijds wordt de productiemacht van projectontwikkelaars gebruikt als hindermacht. Onderhandelingen over kwaliteitseisen en grotere invloed op het planproces gaan over de invloed die de private partijen hebben op de inzet van hun productiemiddelen. De onderlinge afhankelijkheid op basis van inbreng van onmisbare middelen (Van der Zaal 1997) wordt niet voldoende door de gemeente onderkend. Daardoor worden de belangen van de private partijen te weinig in ogenschouw genomen en dalen de percepties van samenwerking bij de private partijen.

Het bouwclaimmodel van Leidsche Rijn houdt te weinig rekening met de machtsposities van de (private) partijen. Dit heeft geleid tot een slechtere perceptie van tempo en samenwerking. De plankwaliteit blijft wel intact, doordat de gemeente stevig vasthoudt aan de kwaliteitseisen.

Spanningsveld: Verantwoordelijkheid – Bevoegdheid

De verantwoordelijkheden zijn in het project Leidsche Rijn sterk gescheiden volgens het bouwclaim model. De gemeente is verantwoordelijk voor het aankopen van de grond (van de private partijen), het bouwrijp maken en uitgifte van de grond, de grondexploitatie-risico's en

de planvorming. De projectontwikkelaars en woningbouwcorporaties zijn verantwoordelijk voor de vastgoedontwikkeling.

De gemeenten en private partijen hebben geen financiële banden met elkaar. De gemeente geeft volgens de projectontwikkelaar ook geen openheid over de resultaten van de grondexploitatie, maar het is wel duidelijk geworden dat het project hier te kampen heeft met een oplopend tekort. De private partijen geven aan geen inzicht te hebben in mogelijke bezuinigingen in de toekomst en ze mogen niet meedenken om de financiële positie te verbeteren.

De gemeente vindt dat ze voldoende bevoegdheid heeft om alle taken uit te voeren, zij kunnen de private partijen veel zaken opleggen en hun eigen activiteiten gemakkelijk beheersen. De private partijen krijgen van de gemeente een ontwikkelingstaak en hebben daarmee in feite weinig verdere bevoegdheid nodig.

Analyse: Het bouwclaim model in Leidsche Rijn geeft te de private partijen te weinig bewegingsruimte. De gemeente laat de partijen ook in onzekerheid m.b.t. de totale financiering van het project. Samenwerking is volgens de theorie van Van der Zaal zinvol als het leidt tot verkleining van de onzekerheid over het slagen van het project, dus door de geslotenheid over de financiering zou de perceptie van samenwerking moeten dalen.

De private partijen hebben te weinig bevoegdheid om hun ideeën in de plannen te verwerken en de haalbaarheid van projecten te vergroten. De gemeente houdt dit tegen om de eigen visie vast te kunnen houden, dus om de ruimtelijke kwaliteit te bewaken. De percepties van de private partijen over de samenwerking en het tempo gaan echter omlaag.

Spanningsveld: Risicoverdeling

De ontwikkelaars en corporaties dragen het risico voor de vastgoedontwikkeling. Zij moeten zorgen dat ze met de gegeven grondprijzen en binnen de randvoorwaarden het vastgoed ontwikkelen. De private partijen hebben volgens de respondenten echter nauwelijks invloed op het type en aantal woningen dat ze bouwen en ook niet op de omgeving. De kwaliteitsvoorschriften vanuit de gemeente zijn bovendien erg uitgebreid, afwijken daarvan wordt niet snel geaccepteerd. Hier zit het probleem bij de private partijen. Ze hebben weinig zeggenschap en bevoegdheid, maar lopen wel grote risico's bij de ontwikkeling van het vastgoed. Zij willen niet zomaar betalen voor kwaliteitseisen, die de prijs van de woningen omhoog stuwten. De gemeente wilde wel stug volhouden aan de kwaliteiten. Dit heeft ertoe geleid dat projectontwikkelaars de uitvoeringscontracten niet wilden ondertekenen. De gemeente heeft daar te weinig begrip voor. De onderhandelingen over veranderingen van dit soort 'details' hebben volgens de respondenten veel tijd gekost.

Analyse: Het oplopende tekort op de grondexploitatie zal voor de gemeente een probleem zijn, omdat door het lagere tempo de (rente-) kosten sneller oplopen dan dat er inkomsten gegenereerd worden. De private partijen, die samen ook veel kennis hebben over gebiedsontwikkeling en grondbeleid, worden echter nadrukkelijk buiten de deur gehouden. Zij krijgen geen inzicht in de verlies- en winstrekening van de grondexploitatie, zodat ze ook niet opbouwend kunnen meedenken over oplossingen. Ondertussen heeft het project op de rand van de afgrond gestaan, omdat de Vinex-subsidies vanuit het Rijk zouden worden gestopt bij de aanhoudend lage productie.

De ontwikkelaars en corporaties krijgen zo te maken met stijgende onzekerheid over de haalbaarheid van het integrale plan. Het is niet gezegd dat private invloed op de grondexploitatie een wondermiddel is, maar door plannen aan te passen zou de haalbaarheid van het project kunnen worden verbeterd, misschien zelfs zonder aan de eindkwaliteit van het gebied te tornen. Enige invloed op en kennis van de grondexploitatie zou de perceptie van samenwerking van de private partijen in theorie verhogen.

De rigiditeit en het hoge detailniveau van de eisen en randvoorwaarden en het gebrek aan transparantie bij de gemeente hebben een negatieve invloed op de percepties van het tempo en de samenwerking bij de private partijen, omdat ze daarmee hun risico's moeilijk kunnen beheersen. Hun onzekerheid over te behalen rendement wordt daarmee groter.

De gemeente houdt op deze manier wel een goede perceptie van de plankwaliteit, maar zou zich misschien meer zorgen moeten maken over de haalbaarheid. Ook de gemeente vindt dat door de conflicten het tempo in de beginjaren te laag was en de samenwerking matig.

Spanningsveld: Gezamenlijke doelen – Individuele doelen

Zoals al duidelijk is geworden, zijn er in de gebiedsontwikkeling geen gezamenlijke ambities afgesproken. De doelen van de gemeente zijn ambitieus en integraal best goed doordacht, ook de projectontwikkelaars en corporaties vinden dat Leidsche Rijn beter in elkaar zit dan veel andere Vinex locaties.

De doelen van de private partijen zijn echter noodgedwongen teruggebracht tot projectontwikkeling i.p.v. gebiedsontwikkeling, zij richten zich nu op het bouwen van mooie huizen die goed in de markt liggen, binnen hun eigen budget en tijdsplanning. Er is dus geen sprake van integrale gebiedsontwikkeling volgens de definitie in hoofdstuk 3, omdat private partijen nauwelijks betrokken zijn bij de planvorming en kwaliteitsbepaling.

Het gebrek aan gezamenlijke doelen creëert tegenstand bij de private partijen, in plaats van dat er vruchtbaar wordt samengewerkt. De private partijen geven aan dat ze min of meer 'gedwongen' zijn om hun eigen doelen na te streven: dat wil zeggen zo snel mogelijk woningen van goede kwaliteit neerzetten om rendement te behalen en een product neer te zetten, dat over 30 jaar ook nog als reclame voor het bedrijf kan dienen.

Analyse: Ondanks het gebrek aan gezamenlijke doelen zijn de percepties van alle partijen over de totale samenwerking en het tempo op het moment van interviewen goed. De woningproductie is tijdens de ambtsperiode van een nieuwe wethouder (tussen 2001 en 2006) sterk opgevoerd en er is meer pragmatisch gewerkt en minder vastgehouden aan de hoge kwaliteitseisen dan in de jaren voor 2001. Dat betekende dat de doelstellingen van de gemeente veranderden richting productie draaien. Die verandering was mede ingegeven door eisen die aan de Vinex-ontwikkeling worden gesteld vanuit het Rijk, door de te lage productie van woningen dreigde de gemeente de subsidies mis te lopen. De doelen van de gemeente kwamen daarmee evenwijdig te liggen aan de doelen van de private partijen, die ook tempo willen maken om hun rendement te behalen.

De respondent van gemeente realiseert zich ook dat de plannen wellicht te ambitieus zijn ingestoken en dat er nu veel meer op haalbaarheid moet worden gestuurd in plaats van puur op kwaliteit. De gemeente heeft de procesmacht om de eigen eisen en randvoorwaarden minder strak te hanteren en meer te sturen op tempo.

Doordat de individuele doelstellingen van gemeente en private partijen gaandeweg dichter bij elkaar zijn komen te liggen, is het tempo sterk omhoog gegaan. De private partijen ervaren daarom meer medewerking van de gemeente. Daarmee zijn de percepties van tempo en samenwerking van alle partijen dus veel beter geworden.

Spanningsveld: Commitment

De partijen in Leidsche Rijn hebben door ondertekening van een samenwerkingsovereenkomst hun formele commitment aan het project gegeven, de projectontwikkelaars wisten volgens de respondent wat ze ondertekenden, ze zijn toen dus ook akkoord gegaan met het regiemodel. De commitment van de private partijen is echter, vanwege de strakke regie van de gemeente, vooral gericht op de eigen projecten en directe omgeving daarvan. Dit is niet omdat zij geen interesse in het gehele plangebied hebben, maar omdat de gemeente de planvorming van de openbare ruimte strak in eigen hand houdt. De relaties van de private partijen zijn daarom voornamelijk 1-op-1 met de gemeente. De respondenten van de woningbouwcorporatie geven aan dat zij wel afspraken hebben gemaakt met de andere corporaties over de verdeling in tijd en ruimte van de investeringen die zij doen, daar is wel sprake van enige onderlinge samenwerking. Voor de rest is het project vooral gericht op uitvoering van de plannen van het PBLR.

Analyse: De geringe invloed op het totaalproduct geeft de marktpartijen blijkbaar het gevoel dat ze hoofdzakelijk het beste uit hun eigen projecten moeten halen, daarover hebben ze met de gemeente al genoeg discussie. Er is dus geen relatie van openheid en vertrouwen ontstaan tussen de gemeente en de private partijen en opportunistisch gedrag wordt niet gezamenlijk afgestraft. De partijen kunnen dus in de onderhandelingen tot het uiterste gaan, omdat ze alleen met de gemeente onderhandelen.

De procesmatige visie op commitment van De Bruijn cs. (2002) lijkt in dit project daarom moeizaam. Alleen in het rechtstreekse contact tussen ontwikkelaar of corporatie met de

gemeente zouden afspraken gemaakt kunnen worden over verschuiven van winstpunten, maar omdat ook elke wijk een eigen budget heeft waarvan niet mag worden afgeweken, wordt dit nog verder bemoeilijkt.

Ook op het gebied van commitment heeft de gekozen organisatievorm geen positieve invloed op de percepties van samenwerking. De percepties van tempo zouden volgens de respondenten in het begin van het proces hoger kunnen zijn als er meer vereenvoudiging mogelijk was en meer flexibiliteit in de plannen. De inhoudelijke kwaliteit van de plannen blijft wel overeind, dat heeft de gemeente zelf in de hand, maar er is te weinig oog geweest voor de haalbaarheid, zeker in de beginperiode.

Veranderende percepties in de tijd

Op basis van de analyse van de spanningsvelden is het vreemd dat alle percepties tijdens de interviews zo positief zijn. De zeggenschap is scheef verdeeld, de private partijen kunnen hun risico's moeilijk beheersen en het project heeft al ongeveer 5 jaar vertraging opgelopen. De uitleg die de respondenten geven over het verloop van het proces in het verleden maakt meer duidelijk over de veranderingen in de percepties.

De percepties van de partijen over de samenwerking en het tempo in het project waren eerder in het project veel slechter. Dit is te verklaren door de vele conflicten over de kwaliteitseisen, definities en interpretaties van de plannen en de geringe invloed van de projectontwikkelaars en corporaties op de gebiedsontwikkeling. De private respondenten vinden dat ze teveel worden ingezet als een uitvoerder van tot in detail gespecificeerde plannen, daarbij gaat de gemeente regelmatig voorbij aan de vraag in de markt. De gemeente negeert de kosten en risico's van de ontwikkelende partijen.

In de drie tabellen is aangegeven hoe de percepties in de loop van de tijd zijn veranderd.

Tabel 8: Percepties respondenten Leidsche Rijn in het verleden

	(waardering op schaal van - - tot ++)	PBLR	BPF Bouwinvest	Bo-Ex
1	Kwaliteit van de plannen	+	+	+
2	Samenwerking met de andere partijen	0	-	-
3	Tempo in het project	-	-	-

Tabel 9: Percepties respondenten Leidsche Rijn begin 2006

	(waardering op schaal van - - tot ++)	PBLR	BPF Bouwinvest	Bo-Ex
1	Kwaliteit van de plannen	+	+	+
2	Samenwerking met de andere partijen	+	+	+
3	Tempo in het project	+	+	+

Tabel 10: Veranderingen in percepties van verleden naar begin 2006

	(waardering op schaal van - - tot ++)	PBLR	BPF Bouwinvest	Bo-Ex
1	Kwaliteit van de plannen			
2	Samenwerking met de andere partijen	0 → +	- → +	- → +
3	Tempo in het project	- → +	- → +	- → +

De verklaringen voor de verbetering in de percepties zijn te vinden in de spanningsvelden en in de context van het onderzoek. De invloedsfactoren hebben verband met elkaar en hebben elkaar ook versterkt.

Een analyse van de factoren die de respondenten genoemd hebben en veranderingen in de procesgang: Bij de behandeling van de spanningvelden kwam al naar voren dat het tempo sterk verhoogd is bij het aantreden van een meer pragmatische wethouder. De wethouder is in bij de gemeente belangrijk voor de inbreng van procesmacht. Hij zorgt ervoor dat er politieke steun is en dat de legitimiteit van het project behouden blijft. De gemeente heeft op die manier de machtsmiddelen die Teisman (1992) noemt, gebruikt om productiever te worden in plaats van te vechten over elk besluit.

Een van de belangrijkste redenen om het tempo op te voeren was het mogelijk mislopen van de Vinex subsidies. De gemeente Utrecht heeft een taak om het tekort aan woningen aan te pakken, Leidsche Rijn is niet voor niets de grootste Vinex locatie van het land. Omdat de productie niet voldoende op gang kwam, dreigden de subsidies vanuit het Rijk te worden ingetrokken. De gemeente heeft daarom nieuwe afspraken gemaakt waarin de minimale jaarlijkse productie is vastgelegd.

Die prestatie-eisen hebben gezorgd voor grotere noodzaak bij de gemeente om minder over details te discussiëren en meer vaart te maken. Deze externe reden is dus een van de aanjagers geweest voor het project en heeft de onderlinge verhoudingen verbeterd. Dit is terug te vinden in de percepties van samenwerking en tempo.

Een derde reden voor de versnelling ligt bij verandering in de wetgeving. De projectontwikkelaar geeft aan dat veel van de aanvullende eisen die de gemeente gesteld heeft in het begin van het proces, later in het nieuwe Bouwbesluit werden opgenomen. Dat betekent dat de woningen nu wettelijk aan die eisen moeten voldoen en dat daarover geen discussie meer gevoerd wordt, met tijdwinst als gevolg.

Nog een contextfactor die gunstig werkt voor gemeente en private partijen is het feit dat de vraag naar woningen nu weer zo hoog is, dat de woningen bijna allemaal gemakkelijk worden verkocht of verhuurd. De projectontwikkelaar en corporatie waren het niet altijd eens met de stedenbouwkundige opzet en de typen woningen die gepland werden, maar met een goede architectuur waren er toch altijd genoeg kopers om de projecten vlot weg te zetten. De discussies daarover zijn nu dus wat afgezwakt, maar in een ruime woningmarkt zouden de private partijen waarschijnlijk meer invloed willen op de stedenbouw en de woningtypes. De veranderingen en marktomstandigheden hebben duidelijk gezorgd voor meer tempo in de ontwikkeling, bij alle partijen is de perceptie van het tempo sterk verbeterd. Maar ook de samenwerking gaat nu beter dan in het verleden. Dit heeft ook een aantal redenen.

De doelen en belangen van de partijen zijn dichterbij elkaar gekomen, door de subsidiedruk vanuit het Rijk. Dat zorgde ervoor dat de doelen van de gemeente dichterbij de doelen van de projectontwikkelaars en corporaties kwamen te liggen. Vanuit het perspectief 'gezamenlijke doelen – individuele doelen' gezien kunnen de partijen beter van tevoren gezamenlijke plannen maken, want ook als de doelen onbewust op elkaar worden afgestemd, zal het de samenwerking en het tempo ten goede komen.

Plankwaliteit

Een interessant aspect van dit project is dat over het geheel de plankwaliteit als goed wordt bestempeld. Bij het opzetten van de interviews en de analyse is in dit onderzoek vaak uitgegaan van de ruimtelijke kwaliteit die in de plannen wordt nagestreefd. Het blijkt dat de vasthoudendheid van de gemeente aan die ruimtelijke kwaliteit juist vertragend werkt en de samenwerking niet stimuleert.

Andere kwaliteiten die belangrijk zijn voor een plan zijn de haalbaarheid en betaalbaarheid. Gebleken is dat de private partijen op veel punten niet akkoord wilden gaan met de ideeën van het PBLR. Door vast te houden aan de ruimtelijke kwaliteit veroorzaakte de gemeente dus ook oponthoud. Vertragingen in de oplevering betekent dat inkomsten verlaat binnen komen en terwijl de kosten oplopen. Dit gaat vaak ten kosten van de budgetten voor inrichting van de openbare ruimte en voor maatschappelijke functies. Dan snijdt de gemeente zichzelf dubbel in de vingers. Er zou een betere afweging moeten zijn tussen kwaliteitseisen en haalbaarheid, om het project niet te laten verzanden in eindeloze strijd tussen gemeente en private partijen.

Conclusies analyse Leidsche Rijn

Het bouwclaim model, zoals dat in Leidsche Rijn is toegepast heeft op zichzelf geen aanwijsbaar positieve invloed gehad op de percepties van samenwerking en tempo. Alleen de plankwaliteit kan door de gemeente nu goed in de hand gehouden worden, percepties van de partijen daarover is dan ook goed. Dit had in echter een traditionele ontwikkeling even goed gekund. De gemeente geeft ook aan dat een vrije tender van projectontwikkelaars het tempo ten goede was gekomen. In het gebruikte model hebben de private partijen een sterkere machtspositie door de ontwikkelrechten, maar deze afhankelijkheidsrelatie krijgt geen vervolg in de doelstellingen van het project en de zeggenschapsverhoudingen in de besluitvorming. Dit heeft negatieve gevolgen gehad op de percepties van de private partijen van de samenwerking en het tempo in de ontwikkeling.

De verdeling van middelen en zeggenschap in Leidsche Rijn doet volgens de theorie van Van der Zaal (1997) te weinig recht aan de afhankelijkheidsverhoudingen die zijn gecreëerd bij het aangaan van de PPS. De gemeente heeft de private partijen uitgenodigd om de grond voor het gebied te kunnen kopen, maar heeft vervolgens moeite om bevoegdheid uit handen te geven en de private partijen te laten meedenken in de planvorming. Het ontwikkelingsproces werd vaak vertraagd door conflicten over interpretaties van de plannen en kwaliteitseisen, stedenbouwkundige uitgangspunten, kosten van woningen, aantallen en typen woningen. Juist omdat de partijen al betrokken zijn door de bouwclaims, hadden zij op een opbouwende manier kunnen bijdragen aan de planvorming. Dit had waarschijnlijk de haalbaarheid van plannen vergroot. Er was in ieder geval minder discussie geweest over technische eisen, die te gedetailleerd door de gemeente zijn vastgelegd. In het begin van het proces is veel tijd verloren gegaan door discussie en conflicten. De percepties van tempo waren in die periode veel slechter dan ten tijde van de interviews.

Er lijkt weinig mis met de ruimtelijke kwaliteit die in het gebied wordt bereikt, daar zijn alle partijen het over eens. De private partijen hebben wel vraagtekens bij de haalbaarheid van de plannen. Bepaalde typen woningen worden door de gemeente soms tegen de marktvraag in ontwikkeld. De vraag in de markt is echter zo groot, dat de woningen toch bijna allemaal goed verkopen en verhuurd worden. In een ruimere markt zal volgens de projectontwikkelaar meer aandacht moeten worden gegeven aan de vraagkant.

De geheimzinnigheid over de financiële situatie waarin het project verkeert, zorgt bij de private partijen ook voor onzekerheid over de haalbaarheid van het totale project. Zij zijn daarom gedwongen zich te richten op hun eigen deelprojecten. Er is daardoor weinig commitment aan het integrale project, het lijkt verstandiger om voor de eigen projecten het maximale eruit te halen. Procesmatig commitment, zoals De Bruijn cs (2002) aanhangen, wordt op die manier niet bereikt, de private partijen willen hun winst zo snel mogelijk behalen. Het komt dus nauwelijks voor dat winstpunten worden overgeheveld naar een volgend project. De respondent van de private partijen geven aan dat dit niet mogelijk is, omdat elk deelgebied financieel op nul moet uitkomen en in elk deelgebied wordt door verschillende combinaties van partijen ontwikkeld.

Uit de analyse en de antwoorden van de gemeente blijkt dat de gemeente de machtsmiddelen in huis heeft om het tempo te verhogen en de samenwerking te verbeteren. De inzet van procesmacht in positieve zin heeft het proces uiteindelijk sterk versneld. De redenen voor de veranderingen kwamen echter vanuit de context, niet als gevolg van overleg tussen gemeente en private partijen. Politieke wisselingen, financiële druk om de subsidies te behouden en veranderende regelgeving hebben uiteindelijk een sterke positieve invloed gehad op het ontwikkelingstempo. Deze veranderende context zorgde ervoor dat de doelen en belangen van de publieke en private partijen parallel aan elkaar kwamen te liggen. De focus werd verlegd van kwaliteit en 'details' naar tempo in de productie. De gunstige marktomstandigheden hebben er ook voor gezorgd dat de private partijen sneller akkoord gingen met woningtypen die niet aansluiten op de marktvraag, deze werden uiteindelijk toch bijna allemaal verkocht.

7.3 Case 3: Leidschenveen

De laatste case die wordt behandeld is de wijk Leidschenveen. Het gebied ligt tussen Leidschendam, Voorburg en Den Haag, en was in het begin nog onderdeel van de gemeente Leidschendam. Na een gemeentelijke herindeling valt het gebied nu onder de gemeente Den Haag. De planvorming van Leidschenveen is al begonnen voordat het project aangewezen werd als Vinex locatie. In totaal worden in het gebied zo'n 6800 woningen gerealiseerd, waarvan in de lente van 2006 zo'n 70% van is opgeleverd, 10% in aanbouw en 20% in ontwikkeling. Daarnaast worden in het centrale gebied openbare functies gebouwd en is langs de snelwegen ruimte voor kantoorontwikkeling van 60.000 m².



Figuur 13: Kaart Leidschenveen vóór herontwerp van Rietwijk naar Dijken

Historie

In de jaren '20 wordt de Hofpleinspoorlijn van Rotterdam naar Scheveningen aangelegd en vanaf de jaren '30 de rijkswegen A4 en A12, waarmee de grenzen van Leidschenveen gevormd worden. Nadat eind jaren '70 de Zoetermeerlijn is aangelegd, ontstaan de eerste ideeën voor een woonwijk rond een nieuw te bouwen station aan deze lijn ter hoogte van de aansluiting op de Hofpleinlijn bij de Veenweg. De gemeente Leidschendam was niet enthousiast, het gebied lag geïsoleerd in de polder aan de 'verkeerde kant' van de snelweg. Pas in 1985 ging de gemeente akkoord, nadat ex-staatssecretaris en ex-minister van Volkshuisvesting en RO Marcel van Dam²⁸ persoonlijk de noodzaak voor de nieuwe wijk in de gemeenteraad had aangetoond. Vervolgens werd in de zomer van 1985 in hoog tempo een plan gemaakt voor de wijk. Dit plan, de structuurschets Leizo (Leidschendam-Zuid-Oost) moest als basis dienen voor de ontwikkeling van het gebied. Echter, door onduidelijkheden over de financiering van de woningbouw is alleen het bedrijvengedeelte langs de snelwegen, het Forepark, volgens de contouren uit dit plan gerealiseerd.

In 1990 verschijnt de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), waarin het Rijk vanuit beperking van de mobiliteit en versterking van het stedelijk draagvlak een aantal bouwlocaties in de nabijheid van de grote steden aanwijst. Leizo dient samen met Ypenburg en Wateringse Veld de Haagse agglomeratie te versterken. In het Vinex uitvoeringsconvenant Haaglanden worden afspraken gemaakt over het aantal te bouwen woningen per locatie. Door een grenswijziging en het benoemen van Leidschendam als groeikern in 1993 wordt het voor de gemeente Leidschendam mogelijk Leizo zelfstandig te ontwikkelen. In mei 1994 geeft het gemeentebestuur van Leidschendam opdracht aan een stedenbouwkundig bureau om

²⁸ Marcel van Dam was staatssecretaris van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (belast met planning en huisvesting van mensen met bijzondere woonbehoefte en bescherming van huurders en kopers), 1973-1977 en van 1981-1982 was hij minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in kabinet van Agt-II, www.parlement.com

een plan voor Leidschenveen te maken. Het masterplan is in maart 1995 vastgesteld en vervolgens verwerkt in een bestemmingsplan, dat op 24 juni 1997 door de provincie is goedgekeurd. In januari 2001 is het gebied door de gemeente Den Haag geannexeerd. Er is toen een nieuwe samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de gemeente en de private partijen, mede omdat het project op dat moment in financiële problemen verkeerde.

Op het kaartje zijn hoofdlijnen voor de invulling van Leidschenveen aangegeven. Centraal in de wijk ligt 's Gravendreef, waar de voorzieningen worden geclusterd. Door de kruising van de Veenwegzone en Het Veld ontstaan vier woonkernen die als eigentijdse tuindorpen vormgegeven worden. De hoofdopzet van de wijken wordt gevormd door brede singels en de interne wegenstructuur. Ook de brede leidingenzone met daarin de scholen en het akoestische landschap zijn in het masterplan aangegeven²⁹.

Inmiddels is de Rietwijk omgedoopt tot de Dijken, omdat de beoogde waterrijke omzoming met rietbegroeiing is losgelaten. Het stedenbouwkundige bureau kon de grondexploitatie van het gebied niet rond krijgen in dat ontwerp. Er is nu in het ontwerp uitgegaan van de natuurlijke en kunstmatige dijken (van wegen en spoor) die het gebied omsluiten en doorkruisen.

Actoren en hun belangen

In het onderzoek zijn in Leidschenveen vier partijen geïnterviewd, te weten het Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen, de procesmanager bij de gemeente Den Haag, woningbouwcorporatie Vidomes en projectontwikkelaars combinatie Bouw Projekt Leizo BV.

Gemeente

De belangrijkste reden voor de overheid om de wijk aan te leggen was het uitbreiden van het woningaanbod in de regio Haaglanden. De gemeente heeft als aandeelhouder in de PPS ook belang bij een positieve grondexploitatie, het ontwikkelingsrisico ligt wel bij de private partijen. In januari 2001 is de ontwikkeling door de gemeente Den Haag overgenomen van Leidschendam. De gemeente Den Haag is toen overgegaan op het uitgeven van gronden in erfpacht. Anders dan het Amsterdamse erfpachtmodel, waar periodiek opnieuw moet worden betaald, kan de grond eeuwigdurend worden afgekocht, zodat het systeem alleen dienst doet om in de toekomst de grond gemakkelijker te kunnen onteigenen.

Projectontwikkelaars en het Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen

De projectontwikkelaars die in het gebied betrokken zijn, hebben bijna allemaal grondposities ingenomen in het gebied. Bij het initiatief is samenwerking gezocht tussen de gemeente - toen nog Leidschendam - en de projectontwikkelaars. Dit heeft geleid tot een CV / BV constructie, waarin de private partijen samen 50% zeggenschap hebben en de gemeente de andere helft. Gezamenlijk is het Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen (OBL) opgezet, een afzonderlijke onderneming die de grond in het gebied in bezit heeft. Het OBL is verantwoordelijk voor het verwerven, bouwrijp maken en uitgeven van de grond, het stedenbouwkundige ontwerp, de architectonische samenhang en het woonrijp maken van het gebied. Na oplevering draagt het OBL de gerealiseerde wijk over aan de gemeente voor beheer. Verder doet het OBL ook de gebiedspromotie, dat naast de promotie van de afzonderlijke ontwikkelaars wordt gedaan. Bij het OBL werken alleen gedetacheerde mensen, die vanuit externe bureaus zijn ingehuurd. Volgens de respondent van het ontwikkelingsbedrijf brengt het relatief hoge verloop van personeel continuïteitsproblemen met zich mee.

De projectontwikkelaar vindt de kwaliteit van de ontwikkeling belangrijk, ze meten de bewonerstevredenheid om ook in de toekomst goed projecten te kunnen neerzetten. 'Een wijk is ook een stuk reclame voor het bedrijf'. Verder vindt hij het rendement over de tijd belangrijk. Dit blijft het hoofdcriterium voor een marktpartij. BPL geeft aan dat ook de samenwerking binnen de het consortium en de samenwerking met het OBL worden beoordeeld, ook hiervan kan geleerd worden voor andere projecten.

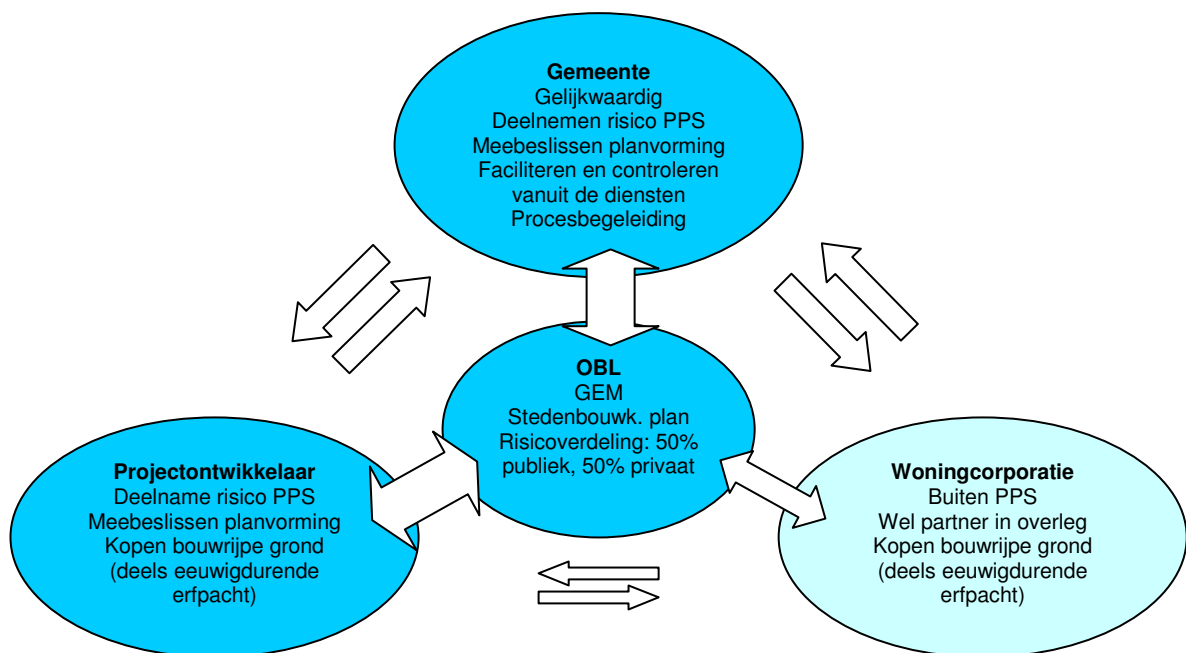
²⁹ Bron historie: website gemeente Den Haag www.denhaag.nl (dec 2005)

Woningcorporaties

De woningbouwcorporaties zijn al sinds het begin van het project (dus ook voor de annexatie door de gemeente Den Haag) betrokken bij het project. Zij realiseren de 30% sociale woningbouw in het gebied. De corporaties zijn niet betrokken in de PPS, maar hebben wel overleg met de andere partijen. Vidomes vindt ontwikkelingen in de vraag naar woningen belangrijk, naast de doelen van huisvesting van de doelgroep en het vernieuwen en onderhouden van de vastgoedportefeuille. De respondent vertelt dat ze daarom bezig zijn met concepten zoals woningen die (ook) geschikt zijn voor ouderen en generatiewoningen waarin drie generaties samen kunnen wonen. Ook het concept van sociale koopwoningen wordt in de wijk toegepast, om mensen in de doelgroep te kunnen laten doorstromen naar een eigen woning.

Organisatievorm

Het samenwerkingsmodel van Leidschenveen is als volgt geschematiseerd. Er is sprake van een joint venture volgens de typering van paragraaf 4.3. Er is sprake van een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM), de partijen delen de risico's in dit geval 50% publiek en 50% privaat. De gemeente en de projectontwikkelaars delen de grondexploitatie-risico's 50-50, de projectontwikkelaars en corporaties dragen de ontwikkelingsrisico's van het vastgoed. De woningcorporaties zijn niet betrokken in het OBL, maar hebben wel veel overleg en hebben invloed op de besluitvorming vanaf het begin. Ze zijn dus niet alleen als uitvoerende partij betrokken. De corporaties overleggen meer met de gemeente en het OBL dan rechtstreeks met de projectontwikkelaars, de afspraken over de te bouwen woningen zijn met de gemeente gemaakt.



Figuur 14: Organisatiemodel Leidschenveen, Joint venture met gezamenlijke GEM

Percepties van de actoren

De resultaten van de interviews is op de gebruikelijke manier weergegeven. Ook in dit project heeft de tabel betrekking op de situatie begin 2006. Vervolgens worden de spanningsvelden weer besproken en wordt gekeken naar overige factoren die de percepties hebben beïnvloed.

Tabel 11: Percepties respondenten Leidschenveen begin 2006

	(waardering op schaal van - - tot ++)	Gemeente Den Haag	OBL	BPL, Ontwikkelaar	Vidomes, Corporatie
	Kwaliteit van de plannen	+	+	+	+
2	Samenwerking met de andere partijen	+	+	0	+
3	Tempo in het project	0	+	+	+

Ook in dit project zijn de percepties van de actoren overwegend positief. De analyse van de spanningsvelden, aan de hand van de interviews zal meer duidelijk maken over de achtergrond van deze percepties. Ook in dit project zijn er tijdens lange looptijd van de ontwikkeling verbeteringen opgetreden in de percepties.

Analyse spanningsvelden in Leidschenveen

Het joint venture model dat in Leidschenveen is gebruikt wordt geanalyseerd aan de hand van de vijf spanningsvelden. Daarnaast komen nog enkele factoren uit de interviews naar voren die mogelijk van invloed zijn op de percepties.

Spanningsveld: Middeleninbreng – Zeggenschap

Ook in dit project is de middeleninbreng van de private partijen groot. De ontwikkelaars hadden de grond in het gebied al in handen, mede vanwege eerdere pogingen om het gebied te ontwikkelen. In de joint venture brengen zij verder financieringskracht, marktkennis en managementcapaciteiten in.

De gemeente financiert ook een groot deel van de ontwikkeling en heeft de bevoegdheid op het gebied van de ruimtelijke ordening. Daarnaast zorgt de gemeente voor de politieke steun en legitimiteit van het project. Er is een grote vraag naar goede woningen in de regio Haaglanden. In dat kader de gemeente Leidschendam indertijd gestart met het project.

Voor de grondexploitatie is een gezamenlijke grondexploitatiemaatschappij (GEM) opgezet, het Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen (OBL). Het OBL koopt de gronden op, maakt deze bouwrijp en verkoopt ze weer naar aan de ontwikkelende partijen. Daarnaast stuurt het OBL de planvorming aan en is het verantwoordelijk voor het maken van de masterplannen en structuurplannen.

In de joint venture is de zeggenschap nagenoeg gelijk verdeeld. De private partijen en de gemeente hebben elk een belang van 50% in het OBL (bron www.denhaag.nl). Dit geeft zowel publieke als private partijen invloed op de plannen, waardoor de marktkennis gebruikt wordt en het publieke belang goed vertegenwoordigd blijft.

De woningbouwcorporaties zijn in het proces geen partners in het OBL, maar zijn wel vanaf het begin betrokken bij de planvorming. Volgens de respondent hebben ze relatief veel invloed op de plannen, in andere projecten worden de corporaties vaak pas na de planvorming betrokken. Er is invloed op de verdeling van clusters en er wordt samengewerkt met de projectontwikkelaars bij de uitwerking van profielen voor de woningen. Ook zijn er enkele gezamenlijke projecten met menging van marktwoningen en sociale huur. Ook tussen de marktpartijen is er dus samenwerking, al is dat tussen de projectontwikkelaars en corporaties nog beperkt tot incidentele projecten. Over de openbare ruimte en maatschappelijke functies heeft de corporatie volgens de respondent te weinig te zeggen.

Analyse: Volgens de theorie van Van der Zaal en Bult-Spiering lijkt er weinig mis met de joint venture. De organisatievorm heeft potentie om tot een kwalitatief goed plan te komen, dat bovendien haalbaar is in de ogen van alle partijen. Door de afhankelijkheid aan elkaar te accepteren, zijn de juiste ingrediënten voor samenwerking bijeen gebracht.

De respondent van de projectontwikkelaar geeft echter aan, dat vooral in het begin van het proces de invloed van de private partijen binnen het OBL nog beperkt waren. De gemeente, die in het bestuur van het OBL ook de meerderheid heeft, was bij de ontwikkeling van de eerste deelgebieden nog vrij traditioneel in haar denken. Het heeft de private partijen veel moeite gekost om meer invloed te krijgen op stedenbouwkundige uitgangspunten en net als in Leidsche Rijn is veel discussie geweest over kwaliteitspunten, zoals het politiekeurmerk voor woningen en duurzaamheid. Hier is van beide kanten water bij de wijn gedaan om verder te kunnen. Onderhandelingen over de inhoud zijn gedurende het proces in betere samenwerking verlopen. De samenwerking tussen de projectontwikkelaars binnen het OBL is volgens de respondent goed, daar staan de neuzen over het algemeen dezelfde kant op.

De kwaliteit van de buitenruimte had volgens alle partijen beter gekund. Mede door financiële problemen die nog uit de periode Leidschendam stammen, moest daar veel op worden bezuinigd. Toen de marktomstandigheden namelijk slechter werden, was er geen buffer opgebouwd om op dezelfde voet te blijven investeren. Omwille van de haalbaarheid zijn de plannen daarom gewijzigd, maar van de nieuwe plannen is wel het meeste gerealiseerd.

De percepties van de partijen zijn over de hele breedte toch goed te noemen. Het joint venture model in Leidschenveen lijkt nu goed te scoren op dit punt, waar de percepties in het verleden minder goed waren.

Spanningsveld: Verantwoordelijkheid – Bevoegdheid

De verantwoordelijkheden in het project zijn voor een groot deel aan het OBL overgedragen. Dat betekent dat de gemeente vooral een controlerende en faciliterende taak heeft. Zij moeten wel akkoord gaan in de besluitvorming, maar het OBL heeft de verantwoordelijkheid voor de planvorming, de grondexploitatie en uiteindelijk het afleveren van het geplande aantal woningen in het gebied. Daarbij heeft het OBL veel bevoegdheden gekregen om de gebiedsontwikkeling te plannen en de realisatie te coördineren.

De gemeentelijke diensten, die altijd verantwoordelijk waren voor ruimtelijke plannen en uitvoering, vinden het volgens de respondent van de gemeente lastig om te accepteren dat zij in deze organisatie minder invloed hebben. Toen de gemeente Den Haag de ontwikkeling overnam, heeft dat tot aanpassingsproblemen geleid. De constructie met een afzonderlijk verantwoordelijk projectbureau is voor deze gemeente nog een nieuw fenomeen, het kost tijd om deze werkwijze te accepteren. De respondent van de gemeente is echter tevreden over de mate van invloed van de gemeente in de gekozen organisatievorm, gezien de keuze voor een joint venture.

Bult-Spiering (2003) geeft aan dat de actoren in de samenwerking voldoende en duidelijk mandaat moeten krijgen, om conflicten met de staande organisatie te voorkomen. De gemeente wordt door de respondenten van OBL en van de gemeente zelf omschreven als behoorlijk bureaucratisch en zeker in het begin wilde de gemeente vaak besluiten opleggen aan het OBL en aan de private partijen. De verhoudingen in zeggenschap en bevoegdheden die in de samenwerkingsovereenkomst zijn afgesproken, laten dit echter niet zomaar toe. Dit heeft geleid tot discussie en conflicten en de nodige vertraging.

De scheiding tussen verantwoordelijkheid voor het maken van de plannen (OBL) en de controlerende taak (gemeentelijke diensten) was (is) op dit punt een bron van conflict, omdat de diensten de bevoegdheid van het OBL te weinig accepteren. Ook inconsistentie in de standpunten van verschillende afdelingen zorgt voor vertraging, interne verzuiling binnen de gemeente Den Haag is daar debet aan.

Voor de projectontwikkelaars zorgt de verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheid voor een betere perceptie van samenwerking, zij hebben meer grip op het proces in de joint venture dan in traditionele projecten. Conflicten kunnen binnen de samenwerking meestal worden opgelost door van beide kanten wat te geven en te nemen, ook al duurt dit soms lang.

Het OBL geeft wel aan dat het zelf soms teveel inhoudelijk met de plannen bezig was en dat het de private partijen meer moet respecteren. De organisatie is in principe een hulpmiddel van de gemeente en de projectontwikkelaars om de ontwikkeling aan te sturen en de grond uit te geven.

Analyse: De verdeling van verantwoordelijkheid en bevoegdheid heeft in dit project soms geleid tot weerstand. Het inleveren van bestaande bevoegdheden was voor sommige afdelingen binnen de gemeente moeilijk, waardoor een vijandige sfeer ontstond tegen het OBL. De procesmanager van de gemeente heeft veel werk aan de verbetering van deze samenwerking. Ook de projectontwikkelaars hebben zeker in de beginfase moeite gehad om hun formele bevoegdheden te kunnen omzetten in zeggenschap. Het OBL heeft in het proces soms een te grote invloed gehad op de inhoud, terwijl het zich daar volgens de partners niet mee bezig moet houden.

De verdeling van verantwoordelijkheden is op papier goed geregeld, maar de betrokken partijen en mensen hebben moeite om volgens deze verdeling te werken. De percepties van de plankwaliteit, het tempo en de samenwerking worden hierdoor negatief beïnvloed.

Spanningsveld: Risicoverdeling

Ook de risico's worden door de gemeente en de projectontwikkelaars gedeeld in de gezamenlijke onderneming. Het grondexploitatie-risico wordt 50/50 gedeeld tussen gemeente en projectontwikkelaars. Op deze manier is er financiële transparantie in de grondexploitatie, alle partners hebben inzage en invloed op de financiën van het OBL. Dat geeft de private partijen inzicht in de kosten en opbrengsten, zodat zij actief kunnen meedenken om de gezamenlijke doelen efficiënt te bereiken.

Het ontwikkelingsrisico van het vastgoed is wel voor de private partijen. Door de invloed op de planvorming hebben de partijen ook meer grip op de risico's dan in een traditioneel proces. Er is binnen de gemeente echter niet altijd even veel begrip voor de doelen van het OBL en de ontwikkelaars. Er moet veel moeite gedaan worden om procedures vlot te laten verlopen, de prioriteiten liggen niet altijd hetzelfde. De private partijen op hun beurt, spelen volgens de procesmanager van de gemeente ook niet altijd goed in op de bureaucratische instelling van de diensten, door bijvoorbeeld onvolledige aanvragen in te dienen. Toch zou er vanuit de gemeente meer oog moeten zijn voor de risico's die het project loopt, niet alleen omdat de private partijen belangrijk zijn voor de voortgang, maar ook omdat de helft van de grondexploitatie-risico's voor rekening van de gemeenschap komt.

Analyse: Het joint venture model geeft de partijen die risico's lopen in dit project formeel gezien grip op de situatie. In de planvorming kan al worden bijgestuurd, zodat risico's niet uit de hand lopen. De onderhandelingen verlopen vaak echter stroef, zo vinden alle respondenten. Dit heeft een negatieve invloed op de percepties van het tempo en de samenwerking gehad. Tijdens het verloop van het proces zijn de percepties wel beter geworden, de partijen raken langzamerhand beter op elkaar ingespeeld. De percepties zijn toen ook beter geworden.

Spanningsveld: Gezamenlijke doelen – Individuele doelen

In het begin van het project bleek dat de doelen van de gemeente en de projectontwikkelaars nog wat verder uit elkaar lagen, dan op basis van een joint venture verwacht mag worden. De gemeente behandelde het OBL soms als een tegenstander, terwijl ze zelf voor 50% deelneemt in het OBL, dus ook in de opbrengsten. De respondent van het OBL zegt dat ze de individuele belangen van de projectontwikkelaars werden de beginfase te weinig hebben onderkend. De besluitvorming binnen het OBL was volgens de projectontwikkelaar eerder teveel op de gemeente gericht. Dit uitte zich o.a. in een slechte kwaliteit van de notulen van vergaderingen, waarin afspraken soms in het voordeel van de gemeente werden uitgelegd.

Gaandeweg werden de doelen van de projectontwikkelaars meer serieus genomen in de planvorming, die invloed is ook terug te vinden in de opeenvolgende wijken in het gebied. De private partijen kregen meer invloed op de stedenbouw van de deelgebieden en konden zich daardoor beter vinden in het ontwerp. Dit werkt positief op de perceptie van samenwerking en de projectontwikkelaar geeft aan dat zijn perceptie van de plankwaliteit daarmee beter werd.

Ook is vanaf het begin rekening gehouden met de doelen van de corporaties. Zij hebben relatief veel mogelijkheden om nieuwe concepten op de markt te brengen en aandacht te besteden aan de vraag in de markt.

Analyse: Hoe het proces binnen de gemeente is verlopen, blijft wat onduidelijk. Misschien heeft de toenemende invloed van de private partijen een negatief effect op de medewerking

vanuit de gemeente, maar dat is zeker niet bij alle afdelingen het geval. Er wordt intern hard gewerkt aan het afstemmen van doelstellingen en standpunten, maar dat nog steeds niet iedereen is aan de nieuwe werkwijze gewend. In haar onderzoek noemt Bult-Spiering (2003) het belang van flexibiliteit van de partners, in het omgaan met zaken (werkwijzen, veranderingen in de omgeving) die anders verlopen dan in de eigen organisatie. In Leidschenveen lijken de partijen niet allemaal even flexibel. Daardoor zijn conflicten ontstaan en kost het soms veel tijd om procedures te doorlopen. De percepties van tempo bij de PPS-partners is daardoor in het verleden slechter geweest dan ten tijde van de interviews.

De marktpartijen hebben gaandeweg het proces een betere perceptie van de samenwerking gekregen. Hun situatie is beter dan in een traditioneel proces. De gemeente is intern verdeeld, niet iedereen is blij met de invloed van de private partijen en sommige afdelingen hebben weinig oog voor de gezamenlijke doelen. De samenwerking is volgens de partijen wel verbeterd vergeleken met vlak na de annexatie. Er is bij de gemeente wel voldoende bewustzijn dat de samenwerking beter moet en dat er uit de bestaande situatie het maximale gehaald moet worden.

Spanningsveld: Commitment

De commitment van de partijen aan het proces is redelijk tot goed te noemen. Alle partijen zijn betrokken en het is mogelijk om in overleg tot veranderingen in plannen te komen. Daarbij wordt vaak gebruik gemaakt van 'package deals'. Doordat beide partijen concessies doen om een aantal winstpunten terug te krijgen, ontstaan netto win-win situaties en kan het proces verder. Wel geven alle partijen aan dat de onderhandelingen soms erg lang duren. De partijen kunnen elkaar dus wel tijdelijk vastzetten, wat tot vertragingen leidt.

In dit project werkt procesmatige commitment dus wel, zij het dat de onderhandelingen soms lang duren. Uiteindelijk wordt in dit proces water bij de wijn gedaan, omdat de partijen voor lange tijd aan elkaar verbonden zijn. De partijen hebben hun standpunten dus gematigd gedurende het project en ze zijn nader tot elkaar gekomen, zoals De Bruijn (2002) voorspelt. De samenwerking wordt tijdens de interviews door de partijen redelijk tot goed gewaardeerd.

Op het punt van commitment speelt de verzuiling binnen de gemeente wel weer een rol. Verschillende afdelingen nemen soms tegenstrijdige standpunten in, in de communicatie met het OBL of de private partijen. Ook is de continuïteit van commitment niet altijd goed, bij wisselingen van personeel worden eerder genomen besluiten of afspraken niet altijd overgenomen. De procesmanager van de gemeente geeft aan dat dit per afdeling en persoon erg verschilt. Het kost de gemeente soms veel moeite om consistent te zijn in de standpunten. Dat er een procesmanager is aangesteld om de eenheid te vergroten, geeft aan dat de gemeente probeert de eenheid te vergroten binnen het ambtelijke apparaat. Daarover zijn de PPS-partners positief.

Ook de personele invulling van het OBL kan van invloed zijn. Het OBL wordt gerund door extern ingehuurde adviseurs en ingenieurs. Zij kennen de gemeente dus niet zo goed van binnenuit en stuiten vaker op problemen met de afstemming van de werkwijzen. Ook is het verloop van ingehuurde krachten groter dan bij eigen personeel. Wellicht had de gemeente een aantal functies met eigen mensen moeten invullen, om ervoor te zorgen dat de werkwijzen beter op elkaar aansluiten, zoals de procesmanager binnen de gemeente doet.

Analyse: Naast procesmatig is er ook voldoende ook de commitment aan de verschillende deelprojecten. In de meeste deelprojecten wordt goed samengewerkt en is er voldoende onderling overleg. Ook is er voldoende volharding om samen de problemen die men tegenkomt op te lossen. De respondent van de gemeente zegt dat de oplossingen soms wel ten koste gaan van de ruimtelijke kwaliteit van de projecten, maar dat dit vanwege de haalbaarheid noodzakelijk is.

De joint venture in Leidschenveen zorgt op het gebied van commitment voor voldoende tempo in het proces. De samenwerking wordt goed gewaardeerd, maar de ruimtelijke kwaliteit van het gebied heeft is door tekorten wel minder geworden. In onderling overleg is omwille van de haalbaarheid besloten om te snijden in de kwaliteit van de buitenruimte.

Veranderende percepties in de tijd

In de interviews is gevraagd naar de perceptie op dat moment, zodat de antwoorden van de andere respondenten ook op dezelfde periode betrekking hadden. Op dat moment was het masterplan van het laatste deelgebied in behandeling. De voortgang en de samenwerking werden op dat moment goed beoordeeld.

Het huidige plan is echter niet het eerste plan dat voor het deelgebied is gemaakt. De vorige plannen werden uiteindelijk afgekeurd omdat het ontwerpende bureau de grondexploitatie niet rond kon krijgen. Dat heeft geleid tot fikse vertraging van het project. Dat de percepties tijdens de interviews hoog zijn, heeft dus ook te maken met de sterke verbetering van de situatie in vergelijking met kort daarvoor.

Er zijn dus wel situaties geweest waarin het proces slechter verliep dan tabel 11 in eerste instantie doet vermoeden. De respondenten geven aan dat het proces in de loop van het project steeds beter is gaan lopen. Het OBL opereerde in het begin nog vanuit de gedachte van een publieke ontwikkeling. Dit was voor de gemeentelijke gedetacheerden de gangbare werkwijze en niet iedereen kon even snel wennen aan het werken met een gezamenlijke projectorganisatie. Doordat in de besluitvorming de gemeente de meerderheid heeft in het bestuur van het OBL, kon daarom in het begin nog wat meer druk worden uitgeoefend vanuit de gemeente.

Met behulp van de antwoorden van de respondenten is daarom een tabel gemaakt voor de percepties in het begin van het proces. Hier komt het voordeel van een kwalitatieve aanpak naar voren, uit de interviews is meer informatie te halen vooraf bedacht was.

Het overzicht laat zien dat de percepties bij de partijen sterk verbeterd is in de loop van de tijd. Op bijna alle punten is vooruitgang geboekt. De projectontwikkelaar geeft aan dat ze meer invloed kregen op de besluitvorming. De projectontwikkelaar was in de beginfase vooral niet altijd tevreden over de stedenbouwkundige uitgangspunten van de plannen. Bij het laatste plan hebben ze daar wel invloed op gehad en dat komt tot uitdrukking in een betere perceptie van de plankwaliteit.

Tabel 12: Percepties respondenten Leidschenveen in het verleden

	(waardering op schaal van - - tot ++)	Gemeente Den Haag	OBL	BPL, Ontwikkelaar	Vidomes, Corporatie
1	Kwaliteit van de plannen	n.v.t.	+	0	+
2	Samenwerking met de andere partijen	n.v.t.	0	-	0
3	Tempo in het project	n.v.t.	0	0	0

Tabel 13: Percepties respondenten Leidschenveen begin 2006

	(waardering op schaal van - - tot ++)	Gemeente Den Haag	OBL	BPL, Ontwikkelaar	Vidomes, Corporatie
1	Kwaliteit van de plannen	+	+	+	+
2	Samenwerking met de andere partijen	+	+	0	+
3	Tempo in het project	0	+	+	+

Tabel 14: Veranderingen in percepties van verleden naar begin 2006

	(waardering op schaal van - - tot ++)	Gemeente Den Haag	OBL	BPL, Ontwikkelaar	Vidomes, Corporatie
1	Kwaliteit van de plannen	n.v.t.		0 → +	
2	Samenwerking met de andere partijen	n.v.t.	0 → +	- → +	0 → +
3	Tempo in het project	n.v.t.	0 → +	0 → +	0 → +

De percepties van de gemeente Den Haag zijn niet meegenomen in de vergelijking omdat de antwoorden in het interview daar te weinig duidelijkheid over geven. Dit betekent niet dat alles door de annexatie veel beter is gegaan, ook in de Haagse periode zijn er voldoende problemen geweest. De projectontwikkelaar geeft aan dat de samenwerking met de gemeente Den Haag wat stroever dan met de gemeente Leidschendam, omdat de gemeente Den Haag meer bureaucratisch is dan Leidschendam. De samenwerking met de gemeente is gaandeweg wel duidelijk verbeterd. Ook is de projectontwikkelaar positief over de verbeterde invloed die zij binnen het OBL hebben.

Ook het OBL had na de annexatie te maken met een sfeer waarin de gemeente zich verzette tegen het OBL. De gemeente wilde meer invloed op de ontwikkeling, maar heeft vooral een controlerende taak.

De redenen voor de verbetering van de percepties liggen niet alleen bij de toegenomen invloed van de private partijen. Het project heeft met vrij veel tegenslagen te maken gehad. Het is mogelijk dat het overwinnen van deze moeilijkheden heeft geleid tot verbetering van de percepties na die tijd. De respondenten hebben een aantal problemen aangesneden.

Het gebied is niet bijzonder geschikt als bouwlocatie, omdat de ondergrond voor een groot deel uit veen bestaat. Er moest dus langdurig worden verdicht, om de grond te laten zetten. De projectontwikkelaar geeft aan dat er vraagtekens te zetten zijn bij de methode van verdichten en de relatief korte periode waarin dit moest gebeuren. Verzakking van de rioleringen heeft bijvoorbeeld voor vertraging gezorgd. Ook de waterhuishouding in het gebied is niet overal optimaal, negatieve publiciteit rond wateroverlast door ondergelopen kelders heeft de percepties van de plankwaliteit ook geen goed gedaan.

Zoals gezegd werd het masterplan voor De Dijken vooraf gegaan aan een mislukt plan. Het bureau dat de wijk in opdracht van het OBL heeft ontworpen, kreeg de grondexploitatie niet kloppend, zodat het hele plan opnieuw moest worden ontworpen en doorgerekend. De interviews kwamen net in de periode dat dit nieuwe plan in behandeling was, waardoor de respondenten juist weer in een positief 'momentum' zaten. De momentopname kwam dus op een tijdstip dat alles weer een stuk beter ging. Dat betekent dat de voortgang op dat moment relatief goed werd beoordeeld. Het is wel duidelijk dat er veel vertragingen geweest zijn, maar welke invloed de organisatievorm daarop heeft gehad, is niet altijd duidelijk.

Als gekeken wordt naar het verleden van het project, waren de uitgangspunten misschien niet gunstig voor de gemeente. Voordat de huidige ontwikkeling is gestart, was het gebied al eerder aangewezen als uitbreidingslocatie, maar is de realisatie daarvan steeds niet doorgegaan. Dit is ook een reden waarom de al grond in bezit van projectontwikkelaars was, de kans dat de ontwikkeling er uiteindelijk toch zou komen was vrij groot. De gemeente was in die tijd dus eigenlijk gedwongen om de samenwerking te zoeken. Er was toen blijkbaar al wel het inzicht dat de wederzijdse afhankelijkheid zo groot was, dat een PPS met belangrijke invloed van beide kanten de beste resultaten zou geven. Maar het procesverloop sinds de overname door de gemeente Den Haag laat zien dat niet iedereen binnen de gemeente dit idee onderstreept.

Conclusies analyse Leidschenveen

Organisatie

Als wordt gekeken naar de formele organisatievorm in Leidschenveen, dan biedt de joint venture in theorie goede mogelijkheden om het gebied volgens de ideeën van integrale gebiedsontwikkeling in te richten. Er zijn veel private partijen betrokken en de banden tussen de gemeente en de projectontwikkelaars zijn sterk, doordat er een gezamenlijke grondexploitatie maatschappij is opgericht. Op het eerste gezicht lijken de percepties ook overeen te komen met dit beeld, over de meeste punten zijn de partijen redelijk tevreden tot tevreden.

Uit de analyse van de spanningsvelden blijkt echter dat de samenwerking en het tempo over het hele traject niet altijd zo goed waren. Ook de percepties van de plankwaliteit zijn in de loop van de tijd verbeterd.

De grootste problemen ontstonden in dit project bij het invullen en uitvoeren van de afgesproken verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Werken met een joint venture en met een afzonderlijke projectorganisatie was vooral voor de gemeente nog nieuw, er was weinig ervaring met projecten van een dergelijk formaat. Het OBL heeft een aantal bevoegdheden gekregen, waar de gemeente alleen de controle op doet. Voor een aantal diensten binnen de gemeente was het erg moeilijk om hun bevoegdheden uit handen te geven. Discussies en conflicten die hierover ontstonden hebben de percepties van tempo negatief beïnvloed.

Een belangrijk veranderingsproces is daarom de toename van de invloed van de private partijen gedurende het proces en groeiende acceptatie van de werkwijze bij de gemeente. Dit leidde tot betere percepties bij de private partijen van de samenwerking en een sneller procesverloop. In feite kwam de werkelijke verdeling van zeggenschap daarmee dichterbij de afspraken zoals die formeel in de joint venture gemaakt waren. De projectontwikkelaar is mede door de eigen invloed ook meer tevreden over de latere deelplannen dan over het eerste deelplan.

De woningbouwcorporaties hebben in het proces een wat minder prominente rol. Zij hebben in het begin afspraken gemaakt met de gemeente over de ontwikkelingstaak. Ze zijn wel vanaf het begin betrokken bij de planvorming en hebben goed contact met het OBL en de gemeente. Met de projectontwikkelaars is ook wel wat samenwerking, maar er zijn maar weinig gezamenlijke projecten waarbij samenwerking noodzakelijk is. De corporatie heeft meer zeggenschap dan in veel andere ontwikkelingen en beoordeelt de samenwerking dus positief.

De rol van het Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen is in dit project nog niet geperfectioneerd. De projectontwikkelaars vonden het OBL in het begin teveel op de gemeentelijke standpunten gericht. Ook zou het OBL zich teveel met de inhoud bemoeien, terwijl ze als coördinerend orgaan vooral een hulpmiddel zouden moeten zijn en geen weerstand in het circuit. De gemeente heeft zoals gezegd ook moeite met het OBL, omdat het buiten de normale procesgang van de afdelingen om gaat. Wellicht had (een grotere) personele inbreng vanuit de betrokken partijen deze afstand naar beide kanten verkleind, want nu bestaat de bezetting uit externe ingenieurs en adviseurs, die minder binding hebben met de partner in de CV/BV-constructie.

In theorie is een joint venture dus goed werkbaar, maar dan moeten de partijen zich bewust zijn van de verwachtingen die de andere partijen van de organisatievorm hebben. Ook moet men zich realiseren dat de werkwijzen en procedures in een PPS anders verlopen dan in de eigen organisatie, zeker als er een gezamenlijke GEM wordt opgezet. Zowel de projectontwikkelaars als de gemeente moeten daarin flexibel zijn. Vooral de gemeente Den Haag heeft veel moeite met de nieuwe werkwijze. De private partijen echter doen ook niet altijd hun best om procedures bij de gemeente vlot te laten verlopen.

Contextfactoren

Bij de overname van het project door de gemeente Den Haag zijn veel onderdelen in de plannen aangepast, omdat het project financieel aan de grond zat. Dit had te maken met verslechterde marktomstandigheden en het feit dat er te weinig reserves waren opgebouwd om in deze periode door te blijven gaan met investeren. Daarom moest worden bezuinigd op de kwaliteit van vooral de buitenruimte. De financiële haalbaarheid is in het project belangrijker geweest dan vasthouden aan ruimtelijke ambities. De plankwaliteit wordt hierdoor wel beïnvloed, maar de respondenten zijn wel tevreden over wat er met binnen de mogelijkheden bereikt is.

Het tempo in de ontwikkeling in dit project is uit de interviews moeilijk te bepalen geweest. De interviews zijn gedaan op een moment dat de ontwikkeling weer in een opgaande lijn zat. De percepties van de respondenten waren ook overwegend positief. Uit de uitleg bleek echter dat er in het proces vrij veel tegenslagen zijn geweest, zoals de groter dan verwachte zetting van de bodem, de waterproblematiek en het vele herontwerpen van plannen. Ook zijn er zeker conflicten geweest, maar daar zijn de partijen over het algemeen gezamenlijk uit

gekomen. Het is daarom niet helder te bepalen of de organisatievorm veel invloed heeft op de percepties van tempo bij de betrokken partijen. Wel is duidelijk dat factoren buiten de organisatievorm het proces sterk hebben vertraagd.

De strubbelingen tussen de gemeente Den Haag en het OBL hebben na de annexatie gezorgd voor een slechtere perceptie van de samenwerking. Discussie over stedenbouwkundige visies hebben tot vertragingen geleid. Wanneer binnen de gemeente niet voldoende wordt meegedacht om het project vlot te laten verlopen, kan de procesmacht van de gemeente als hindermacht gaan werken.

Verder heeft de ontwikkeling te maken gehad met een aantal (achteraf) verkeerde technische en organisatorische keuzes, die voor vertraging gezorgd hebben, zoals bij het ontwerp van de Rietwijk en het versneld laten zetten van de bodem. Er moet in dit project veel werk opnieuw gedaan worden, waardoor het proces vertraging oploopt. Het is echter niet te bepalen of dit in een andere organisatievorm beter zou gaan.

De spagaat tussen publieke belangen en private belangen zorgt binnen de gemeente voor moeilijkheden. De ingesloten bureaucratische werkwijze kan moeilijk worden aangepast aan de snellere werkwijze van de private ontwikkelaars. Uiteraard is er sprake van standaard termijnen, maar ook het in behandeling nemen van stukken en onderling overleg tussen de diensten en afdelingen zou beter kunnen. De combinatie met het inleveren van bevoegdheden heeft deze situatie moeilijker gemaakt, omdat er weerstand is bij sommige afdelingen tegen de bevoegdheden van het OBL en de marktpartijen.

Dat het project op het moment van interviewen goed loopt, komt volgens de respondenten ondermeer doordat er goede afspraken gemaakt worden die ruim op tijd bekend zijn. De projectontwikkelaar is tevreden over het gedegen marktonderzoek dat voor de laatste fase is gedaan. Dit is een punt waarop het proces is verbeterd sinds de start. Ook de onderhandelingen worden als tijdrovend gezien, maar dit leidt volgens de respondenten meestal wel tot verbetering van de plannen.

8 Vergelijking Cross-Case

Wat zeggen deze resultaten nu over de relatie tussen de organisatievorm en de percepties? Om hier meer over te kunnen zeggen, worden de drie projecten met elkaar vergeleken, om te zien of er structuur in de bevindingen te vinden is. Daarna volgt een reflectie op de resultaten tot nu toe en een verdere analyse van de contextfactoren die in de interviews en evaluaties naar boven zijn gekomen.

Eerst wordt vergeleken of er waardevolle relaties tussen het samenwerkingsmodel en de percepties bij de verschillende partijen te vinden zijn. In de tabel op de volgende bladzijde zijn de resultaten van de case-interviews bij elkaar gezet.

Wanneer de drie matrices van de interviewresultaten naast elkaar worden gelegd, valt op dat de reacties overwegend positief zijn. De joint venture projecten scoren overwegend positief en op een enkel punt neutraal. Ook in het bouwclaim model in Leidsche Rijn scoort op alle punten goed. Toch zijn er grote verschillen te vinden in de planvormingsprocessen. Ook de mate van samenwerking is sterk verschillend.

In Leidsche Rijn is er heel weinig samenwerking tussen de private partijen en de gemeente, in de twee andere projecten staan de partijen dicht bij elkaar. Daar is men veel meer gericht op samenwerking en overleg, de private partijen hebben daar meer invloed op de planvorming. De gemeente blijft overigens wel de belangrijkste partij in de besluitvorming, de corporaties in Amsterdam hadden wel meer invloed gewild, en in Leidschenveen heeft het de projectontwikkelaars veel moeite gekost om meer betrokken te zijn bij de ontwikkeling.

Tabel 15: Percepties respondenten begin 2006

Project en organisatiemodel		West. Tuinst Joint Venture		Leidsche Rijn Bouwclaim			Leidschenveen Joint Venture			
(waardering van - - tot ++)		Bureau Parkstad	Corporatie: Far West	PBLR	PO: BPF Bouwinvest	Corporatie: Bo -Ex	Gemeente Den Haag	OBL	PO: BPL	Corporatie: Vidomes
1	Kwaliteit van de plannen	+	+	+	+	+	+	+	+	+
2	Samenwerking met de andere partijen	+	0	+	+	+	+	+	0	+
3	Tempo in het project	++	++	+	+	+	0	+	+	+

Tabel 16: Percepties respondenten in het verleden

Project en organisatiemodel		West. Tuinst Joint Venture		Leidsche Rijn Bouwclaim			Leidschenveen Joint Venture			
(waardering van - - tot ++)		Bureau Parkstad	Corporatie: Far West	PBLR	PO: BPF Bouwinvest	Corporatie: Bo -Ex	Gemeente Den Haag	OBL	PO: BPL	Corporatie: Vidomes
1	Kwaliteit van de plannen	n.v.t.	n.v.t.	+	+	+	n.v.t.	+	0	+
2	Samenwerking met de andere partijen	n.v.t.	n.v.t.	0	-	-	n.v.t.	0	-	0
3	Tempo in het project	n.v.t.	n.v.t.	-	-	-	n.v.t.	0	0	0

De vergelijking van de percepties in het verleden geeft wat meer verschillen. De percepties in Leidsche Rijn zijn wat uitgesprokener dan in het project Leidschenveen, maar harde conclusies zijn uit deze veranderingen niet te halen. Ook het proces in Leidschenveen is in

het verleden duidelijk minder goed verlopen. Om te achterhalen welke invloed daar achter zit, worden de overige antwoorden van de partijen gebruikt om te zien welke spanningsvelden en contextfactoren bepalend zijn geweest voor de totstandkoming van de percepties en welke factoren de percepties hebben doen veranderen.

Analyse vanuit de percepties

In de cases zijn de projecten geanalyseerd met behulp van de spanningsvelden en zijn een aantal contextfactoren gevonden die in de specifieke gevallen een grote invloed hebben gehad. In dit hoofdstuk worden de cases vergeleken aan de hand van de percepties. Daarbij worden de elementen uit de spanningsvelden bij elkaar gebracht, om de relaties tussen de spanningsvelden te benadrukken.

Plankwaliteit: Ruimtelijke kwaliteit vs. Haalbaarheid

Op het gebied van de plankwaliteit doorlopen de projecten drie zeer verschillende processen. In Leidsche Rijn heeft de gemeente de ruimtelijke kwaliteit bepaald op de traditionele top-down manier en zij is daar gedurende het proces nauwelijks van afgeweken. Hoewel later in het proces minder aandacht is besteed aan allerlei kwaliteitseisen, bleek dat veel van die eisen ondertussen in het Bouwbesluit waren opgenomen en dus verplichte kost waren geworden. De vasthoudendheid van de gemeente heeft echter wel gevolgen gehad voor de haalbaarheid van het project. De respondent van de gemeente zegt dat het de ambitie was om er een gebied neer te zetten dat honderd jaar mee kan. Door de problemen met de grondexploitatie zal in de rest van het programma toch moeten worden gesneden en wordt het gebied straks misschien maar voor vijftig jaar toekomstbestendig. Vooral de kwaliteit van de buitenruimte lijdt volgens de respondenten onder tekorten. De vertraging als gevolg van de vele conflicten en discussies heeft daar nog een versterkende invloed op. Door de lage productie is het tekort de op grondexploitatie alleen maar sneller opgelopen. De vasthoudendheid van de gemeente lijkt zich dus niet uit te betalen in de ruimtelijke kwaliteit van het totale eindresultaat, hoewel de percepties tijdens de interviews (nog) goed zijn.

In Leidschenveen is er volgens de respondenten gaandeweg ook ingeleverd op de plankwaliteit. De ambities van het begin konden niet worden waargemaakt. Bij de annexatie is daarom goed gekeken welke kwaliteitspunten prioriteit kregen. Ook het herontwerpen van de ruim opgezette en waterrijke Rietwijk naar het versoberde Dijken zien de partijen als een teruggang in de kwaliteit die men voor ogen had. Het is echter wel zo dat in de joint venture structuur eerder aandacht is besteed aan de haalbaarheid van de plannen dan in het onderzochte bouwclaimmodel. Waar in Leidsche Rijn pas onder druk van de Vinex-subsidies tempo gemaakt vanwege de financieringssituatie, lijkt het erop dat de haalbaarheid in Leidschenveen op eigen initiatief van de ontwikkelende partijen op de agenda gekomen is. Toen de gemeente Den Haag het project overnam, was duidelijk dat er hernieuwde afspraken gemaakt moesten worden. De verdeling van verantwoordelijkheden, risico's en opbrengsten in joint venture model zorgt ervoor dat de publieke en private partijen met elkaar moeten nadenken over de haalbaarheid van de deelprojecten en van het totale plan. Uiteindelijk zijn veel kwaliteitspunten die na de annexatie zijn aangewezen wel gerealiseerd. Volgens de projectontwikkelaar had deze herijking wel eerder moeten plaatsvinden, maar de controle werkt in het joint venture model van Leidschenveen beter dan in de bouwclaim van Leidsche Rijn. De partijen houden elkaar scherp, omdat ze risico's en verantwoordelijkheden delen.

Opvallend is dat in de Westelijke Tuinsteden de corporaties hogere ruimtelijke ambities hadden dan de gemeente. In de andere twee projecten probeert juist de gemeente de private partijen te overtuigen om meer kwaliteitspunten te realiseren. Dit verschil is mede te verklaren door de langdurige (eeuwige) aanwezigheid van de corporaties in het gebied, waardoor ze net als de gemeente groot belang hebben bij verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit. Investerings in de openbare ruimte en in het vastgoed komen de waarde van het vastgoed in het hele gebied ten goede, dus ook de 70 à 80% van de woningen die niet rechtstreeks in de herontwikkeling zijn betrokken. Omdat de realisatie in het gebied nog maar net is begonnen, is er nog weinig te zeggen over de uiteindelijke haalbaarheid van de ambities, maar duidelijk is dat de gemeente wat minder groots wil uitpakken. De corporaties zijn duidelijk minder commercieel ingesteld dan de projectontwikkelaars in de andere twee

projecten. Dit kan veroorzaakt worden doordat ze minder ervaring hebben met het ontwikkelen van koopwoningen op grote schaal en/of aan de grotere maatschappelijke betrokkenheid. De respondent van de corporatie denkt zelf ook dat hun plannen niet allemaal even realistisch waren, maar dat de gemeente wel teveel wijkoverschrijdende kwaliteitspunten heeft geschrapt. De percepties van de plankwaliteit vlak na de planvorming zijn toch goed bij zowel corporatie als bij de gemeente. De bezitssituatie lijkt in dit project dus een grote invloed te hebben op de manier waarop de percepties van de plankwaliteit tot stand komen.

Uit de evaluatie blijkt echter dat de uitwerkingsplannen teveel op elkaar gaan lijken, terwijl er was ingezet op gedifferentieerde leefmilieus, zodat de mensen wat te kiezen zouden hebben. Door de financieringsstructuur was het echter niet lonend om in hoge dichtheden te bouwen, zodat er in de hoogstedelijke gebieden te weinig en in de tuinstedelijke en suburbane gebieden juist wat meer woningen gepland werden. Ook de invloed van inwonersaantallen op de budgetten van de stadsdelen speelden hier een rol. De ruimtelijke kwaliteit van de uitwerkingsplannen kwam dus vaak niet overeen met de masterplannen.

Het zwaartepunt in het onderzoek lag in beginsel bij de ruimtelijke kwaliteit van de plannen, die met de integrale aanpak beter zou moeten uitkomen dan in een traditioneel proces. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat de ruimtelijke ambities van de projecten allemaal hoog zijn, maar juist de haalbaarheid gedurende de lange realisatieperiode blijkt een probleem. Veranderingen in de markt mogen daarin eigenlijk geen breekpunt zijn, omdat vooraf al bekend was dat de gebiedsontwikkelingen allemaal rond de 15 à 20 jaar zouden gaan duren van initiatief tot oplevering. De haalbaarheid bij veranderende omstandigheden moet daarom een belangrijker onderwerp zijn in de planvorming. Wellicht is meer kennis over nodig over een flexibele invulling van de plannen, die de partijen toch voldoende zekerheid biedt. De gemeente probeert vaak meer vast te houden aan de ruimtelijke kwaliteit, maar voorkomen moet worden dat conflicten over de kwaliteit leiden tot vertragingen en hoge kosten, die vervolgens ten koste gaan van de budgetten voor de inrichting van het gebied.

Samenwerking

De samenwerking tussen de partijen verloopt in de onderzochte projecten ook zeer verschillend. De uitgangspunten van de gemeente, die doorgaans verantwoordelijk is voor het opzetten van de organisatiestructuur, lijken hierbij van wezenlijk belang.

De gemeente Utrecht heeft het proces voor Leidsche Rijn volledig zelf in de hand gehouden. Het Projectbureau Leidsche Rijn is een gemeentelijke dienst, die alle plannen voor het gebied maakte, de private inbreng was daarbij zeer gering. Door de organisatie op te zetten volgens een bouwclaimmodel bleven ook daarna de rollen sterk gescheiden en is er eigenlijk sprake van een publiek-private samenwerking met een kleine s. De projectontwikkelaars hebben in ruil voor de ingebrachte grond niet veel meer gekregen dan de ontwikkelingsrechten en de gemeente vindt die ontwikkelingsrechten vooral lastig bij het verdelen van de opdrachten. Dat de percepties van de private partijen over de samenwerking wel goed zijn, komt ook doordat er op dit moment in de uitvoering voldoende resultaten worden geboekt. De samenwerking in de planvorming was namelijk zeer beperkt.

Het uitgangspunt van integrale gebiedsontwikkeling in dit onderzoek is, dat de verschillende partijen hun kennis kunnen inbrengen en delen tijdens de planvorming. Dit is in het project totaal niet terug te vinden. De vraag naar meer private inbreng lijkt terecht, als het gaat om inbreng van onmisbare productiemiddelen en risicoaanvaarding. De problemen met de financiering hadden mogelijk verminderd kunnen worden als de gemeente het commerciële inzicht van de marktpartijen meer zou accepteren. Het kan weinig kwaad om gebruik te maken van hun marktkennis, maar het handelen van de gemeente lijkt gebaseerd op wantrouwen ten opzichte van de projectontwikkelaars.

Over de rol van de corporatie is nog weinig gezegd. Zij hebben zich wat minder geroerd in de discussie, maar zijn ook ontevreden over de invloed die zij hebben op hun eigen projecten. Omdat ze wat minder inbreng hebben en lage risico's lopen is deze discussie niet zo verhit.

Op het gebied van de samenwerking tijdens de planvorming scoort dit bouwclaim model dus een dikke onvoldoende. Ten tijde van de interviews wordt de samenwerking door de respondenten goed beoordeeld. Dat is echter tijdens de realisatiefase, die in feite op de traditionele wijze is aangepakt. De mogelijke voordelen van integrale gebiedsontwikkeling en publiek-private samenwerking zijn in dit project dus niet aangegrepen.

In het project Leidschenveen hebben de partijen de onderlinge banden veel sterker neergezet door in de joint venture te participeren. Daarmee hebben ze de doelstellingen van gemeente en projectontwikkelaars dichter bij elkaar gebracht. Het doorlopende commitment dat daaruit voortkomt, is mogelijk belangrijk geweest voor het groeien van de samenwerking.

De overgang van de ontwikkeling van Leidschendam naar Den Haag zorgde ervoor dat de samenwerking weer opnieuw moest groeien. De gemeente Den Haag lijkt net als de gemeente Utrecht veel moeite te hebben met het loslaten van bevoegdheden, maar ze zaten er eigenlijk tegen wil en dank aan vast of misschien waren de problemen niet voorzien bij de overname. Feit blijft dat de gemeente als geheel maar langzaam kan wennen aan het OBL als verantwoordelijke partij tussen de gemeente en de projectontwikkelaars. Binnen de gemeente is het volgens de gemeentelijke procesmanager vooral moeilijk om alle neuzen in dezelfde richting te krijgen, maar er is wel degelijk besef dat de er in de huidige situatie goed te werken is en dat de partijen elkaar verder kunnen helpen.

De projectontwikkelaars hadden op hun beurt meer rekening kunnen houden met de werkwijze die de gemeente heeft. Alleen roepen dat de gemeente zo bureaucratisch is, helpt niet om procedures te versnellen. Door in te spelen op de formele eisen voor vergunningen kunnen de projectontwikkelaars hun goede wil tonen en de verwerking vergemakkelijken. Verder hebben de projectontwikkelaars door te onderhandelen een sterkere invloed gekregen, die meer overeenkomt met de formele afspraken in de PPS. Deze formele afspraken gaven de argumenten van de private partijen legitimiteit. In Leidschenveen daarentegen zijn de afspraken die gemaakt zijn wel strikt nagekomen (volgens de interpretatie van de gemeente), maar is komen de afspraken niet overeen met de verwachtingen die de private partijen hadden bij een PPS bouwclaim.

De invulling van het OBL met allemaal externe mensen en een groot verloop heeft ook een negatieve invloed op de commitment en het aanpassen van de werkwijzen. De percepties van de samenwerking zijn gedurende het proces wel verbeterd, het heeft alleen voor veel mensen moeite gekost om de traditionele werkwijzen te doorbreken.

Uiteindelijk lijkt de joint venture een positieve invloed te hebben op het creëren van draagvlak en commitment tot het einde van het project, van actoren die uit zichzelf misschien niet zo nauw hadden samengewerkt. De conflicten hebben in dit proces ook geleid tot meer toenadering dan in het project Leidsche Rijn, waar de private partijen hun focus hebben verlegd naar de individuele doelen en de gemeente alle macht in handen houdt.

Samenwerking in de Westelijke Tuinsteden is voor zowel de gemeente als de corporaties vanzelfsprekender dan in de andere twee projecten. De partijen kennen elkaar al veel langer en hebben meestal een goede band. Ze hebben ook doelen die dichter bij elkaar liggen, de maatschappelijke binding aan het gebied is bij de corporaties veel groter, het wantrouwen waar projectontwikkelaars tegenaan lopen is in dit project daardoor veel minder aanwezig. Bovendien waren het de corporaties die de eerste initiatieven namen om het gebied aan te pakken. Ze hadden zelf al grootse plannen, zodat het voor de gemeente logisch was om deze ideeën mee te nemen in de eigen planopzet.

De respondent van de corporatie geeft wel aan dat de relatie met de politiek soms moeilijk verloopt. Vooral de deelraden hebben vaak te kampen met een gebrek aan professionaliteit. Ook maakt de gelaagdheid van binnen de gemeente het proces gecompliceerd. Het delegeren van bevoegdheden naar de stadsdelen en de consortia die de echte belangen en risico's delen hebben in dit organisatiemodel lijkt echter goede resultaten opgeleverd.

Uiteindelijk blijft onduidelijk of het organisatiemodel de percepties van samenwerking heeft verbeterd, of dat de binding van beide partijen aan het gebied en de gezamenlijke bereidheid om de problemen aan te pakken heeft gezorgd voor de goede percepties van samenwerking.

Tempo

De slechte percepties van het tempo in de beginfase van het project Leidsche Rijn lijken het gevolg van de manier waarop de gemeente de private partijen aan zich heeft gebonden. De gemeente zegt het lastig te vinden dat de projectontwikkelaars ontwikkelingsrechten hebben, een vrije tender zou veel minder discussie opleveren. De gemeente wil dus liever op de traditionele manier aanbesteden. Door echter de projectontwikkelaars in te schakelen om de gronden te verwerven in ruil voor ontwikkelingsrechten zijn de projectontwikkelaars sterk aan

het project verbonden. Door vervolgens niet de samenwerking te zoeken, maar toch te proberen op de traditionele manier de inhoud van de plannen te bepalen, geven ze de projectontwikkelaars te weinig ruimte om hun eigen ideeën in de plannen te verwerken. Dit leidt tot weerstand en conflicten, waardoor projectontwikkelaars weigerden contracten te ondertekenen en het project vertraagd werd. In de praktijk zullen projectontwikkelaars met ontwikkelingsrechten de samenwerking bijna nooit meer verlaten, daarvoor zijn de gedane investeringen te groot. Daarom doet een gemeente er goed aan om vanaf het begin een goede relatie met ze op te bouwen, omdat ze toch een vrij sterke machtspositie hebben.

Het tempo is uiteindelijk wel omhoog gegaan, maar dit was pas tijdens de realisatiefase. Daarin kwamen een aantal omstandigheden bij elkaar: een nieuwe politieke wind, subsidiedruk, aanpassingen in het Bouwbesluit en gunstige marktomstandigheden. De doelstellingen van de marktpartijen waren toen al veranderd naar het optimaliseren van de eigen projecten, binnen de strakke eisen van de gemeente. Dat betekent binnen de plannings goede woningen bouwen en rendement behalen. Toen ook de gemeente ook meer belang kreeg bij een hoger tempo, kwamen de doelstellingen van beide partijen dus ineens sterk overeen.

In Leidschenveen hebben discussies over zeggenschap veel meer invloed gehad op het proces. De projectontwikkelaars kregen gaandeweg meer invloed. Ook bij de gemeente is men in beweging om de werkwijze aan te passen op de organisatievorm met een zelfstandige projectonderneming.

Dat het project op het moment van interviewen goed loopt, komt onder anderen doordat er goede afspraken gemaakt worden die ruim op tijd bekend zijn. De projectontwikkelaar is tevreden over het gedegen marktonderzoek dat voor de laatste fase is gedaan. Dit is een punt waarop het proces is verbeterd sinds de start. Wat opvalt, is dat in dit project veel ontwerpen opnieuw gedaan moeten worden, waardoor het proces vertraging oploopt. Ook de onderhandelingen worden als tijdrovend gezien, maar dit leidt meestal wel tot verbetering van de plannen. Het OBL en de gemeente zelf zien de bureaucratie van de gemeente als een belangrijke factor van vertraging. Nu er bij de gemeente ook meer notie komt voor het draaien van productie, verloopt alles ook wat sneller dan in de beginfase.

Een totaaloordeel over het tempo in het project blijft moeilijk te bepalen, omdat veel vertragingen niet echt afhangen van de organisatievorm, en niet precies duidelijk wordt in hoeverre discussie en conflicten over de formele afspraken de percepties van het tempo hebben beïnvloed.

In de Westelijke Tuinsteden zijn de percepties over het tempo in de planfase zeer goed. De voorwaarden voor samenwerking waren goed, sterke overeenkomsten in individuele doelstellingen hebben gezorgd voor veel gezamenlijke doelen. Ook is de relatie tussen corporatie en gemeente sterker dan die van een projectontwikkelaar en de gemeente. Verder hebben de corporaties vanuit hun sterke bezitsposities veel zeggenschap gekregen in de planvorming. Hun eigen plannen kunnen het proces ook hebben versneld, omdat de gemeente daarop kon inhaken. De plannen zijn omvangrijk, de combinatie van fysieke herontwikkeling met het sociale en economische plan niet alleen door de gemeente of de corporaties worden gefinancierd. Er was ook bij beide partijen voldoende inzicht dat het een gezamenlijke inspanning zou worden en dat men het gebied niet zonder elkaar kan revitaliseren, daarover zijn niet zoveel conflicten ontstaan als in de andere twee projecten.

De opzet van een projectbureau dat buiten de bestuurlijke structuur van de stad staat, heeft lijkt ook een positief effect te hebben op de snelheid van handelen. Omdat er vier stadsdelen betrokken zijn, is deze coördinatie erg belangrijk bovendien kon Bureau Parkstad zich volledig op het project richten zonder zich bezig te houden met andere bestuurlijke of politieke besognes die er tussen de stadsdelen en de centrale stad spelen. In de uitwerkingsfase van de deelplannen hebben vervolgens de partijen die rechtstreekse belangen hebben bij de ontwikkeling de meeste bevoegdheid en zeggenschap. Deze gedecentraliseerde opzet is ook mogelijk omdat er voor ruimtelijke ontwikkelingen een heldere procesbeschrijving is (het Plaberum), dit geeft de partijen een betere voorspelbaarheid in het proces. Ze weten dan hoe ze de plannen moeten opstellen om ze vlot te kunnen laten controleren.

Voor de toekomst is er echter wel bezorgdheid over het tempo. De stadsdelen en corporaties moeten steeds meer in discussie, omdat de financiering van de

uitwerkingsplannen moeilijker verloopt dan gepland. De budgetten om verliezen te beperken waren begin 2006 al bijna op, terwijl er nog een groot aantal uitwerkingsplannen afgerond moest worden. Ook gingen de deelplannen teveel op elkaar lijken, de beoogde differentiatie van leefmilieus werd niet bereikt. Daarom is er besloten om de financiering van de opbrengsten uit verdichting van woningen niet meer uit de deelplannen te halen maar deze inkomsten binnen het plan te houden. Het lijkt erop dat de partijen op tijd ingrijpen, of in ieder geval in een eerder stadium dan in het project Leidsche Rijn. Of de percepties van het tempo echter op pijn zullen blijven, is moeilijk te voorspellen. Het moet nog blijken of de genomen maatregelen voldoende opleveren om het tempo hoog te houden en de percepties van ruimtelijke kwaliteit te verbeteren.

Contextfactoren

In de context van de drie projecten hebben ook factoren gespeeld die de percepties hebben veranderd. Sommige invloeden kunnen bij het vormen van een samenwerkingsverband niet worden voorspeld, anderen invloeden zijn op een andere manier niet afhankelijk van het gekozen organisatiemodel. Een aantal belangrijke invloeden van buitenaf worden hier genoemd.

In het project Leidschenveen is al genoemd dat er problemen ontstonden na de annexatie door Den Haag. Het was niet direct te voorspellen dat dit zou gebeuren en de organisatievorm is na de annexatie door de gemeente Den Haag overgenomen. Het feit dat ze niet zelf voor een joint venture gekozen hebben, kan van invloed zijn op de samenwerking en de weerstand die vanuit de diensten komt. Waarschijnlijk had de gemeente Den Haag niet in eerste instantie aan een PPS in joint venture model gedacht als ze zelf de organisatievorm kon mede bepalen.

Een versnellende factor die de partijen in Leidschenveen noemen, is een goede afsprakenstructuur. De huidige projectleider van het OBL plant de afspraken tot een half jaar van tevoren in, zodat de partijen weten waar ze aan toe zijn. Dit geeft helderheid in de verwachte stukken en zorgt voor minder vertraging bij het inplannen van vergaderingen.

In de nieuwbouwprojecten Leidsche Rijn en Leidschenveen komen de projectontwikkelaars en de gemeente het meest in botsing. De corporaties hebben een veel kleinere rol in de ontwikkeling. Zij hebben ook een kleinere inbreng, omdat ze geen grond bezitten in de gebieden. Ook lijken zij zich wat gemakkelijker te schikken in de rol van uitvoerende partij. In de Westelijke Tuinsteden is de rol van de corporaties juist wel erg groot, omdat ze veel bezit hebben en ook de waarde van het bestaande bezit willen vergroten. De afhankelijkheid die ontstaat door grote middeleninbreng is dus in alle drie de projecten een belangrijke factor te zijn in het accepteren van weinig zeggenschap of niet.

Naast de ruimtelijke kwaliteit die nagestreefd wordt, is ook het proces van bepalen van die ambities belangrijk voor de acceptatie van de plannen. De partijen die risico's nemen, willen hun visie op een kwalitatieve leefomgeving in de plannen verwerken. Dit vergroot voor hen de zekerheid dat zij hun woningen kunnen verkopen of verhuren. Of dit ook werkelijk zo is, kan hier niet worden bewezen, maar het gaat ook om het gevoel om achter de besluiten te kunnen staan. Bij besluiten die men zelf neemt, is dat gemakkelijker dan bij een dictaat van de gemeente. Dit wordt vooral duidelijk in Leidsche Rijn, waar de projecten in feite goed verkopen en verhuren, maar dit is vooral te danken aan de enorme vraag in het gebied. De prognose die de ontwikkelaars gaf, was dat na oplevering van Leidsche Rijn (30.000 woningen) nog vraag bestaat naar 50.000 woningen in de regio Utrecht. Ondanks het feit dat de huizen goed verkopen, zouden de private partijen veel meer invloed willen op de plankwaliteit.

Een aantal keren is ook het imago van de gemeente, projectontwikkelaars en corporaties genoemd in de interviews, vaak wilden de partijen hun eigen imago verbeteren. Projectontwikkelaars krijgen naar eigen zeggen vaak het stempel 'inhalig', gemeenten worden vaak gezien als bureaucratisch, langzaam en als 'veelkoppig monster'. De corporaties krijgen volgens Far West te maken met het vooroordeel dat ze 'op een pot met goud zitten, maar

weinig doen'. Bijna alle partijen bestrijden deze vooroordelen, maar geven toe dat ze alleen hun imago kunnen verbeteren door zelf te laten zien dat het anders kan. De corporatie in Amsterdam wil dat doen door in de wijk goede projecten te realiseren. De projectontwikkelaars willen meer uitdragen dat ze de gebiedskwaliteit belangrijk vinden. De gemeente Den Haag is zich ook bewust van de bureaucratie en de moeilijkheden die dat met zich mee brengt, en daar wordt hard aan gewerkt. De gemeente Amsterdam is ook een voorbeeld van een complexe organisatie, de deelraden en deelbesturen vormen een extra laag in de organisatie. Decentralisatie kan zeker bijdragen aan vlottere processen, maar veroorzaakt ook nieuwe problemen m.b.t. eenheid van doelen belangen en de bestuurbaarheid van het project. De bundeling in Bureau Parkstad lijkt wel positieve effecten te hebben door dit buiten de bestuurlijke structuur te houden. De gemeente Utrecht lijkt vooral vast te houden aan de eigen keuzes en werkwijzen en staat minder open voor de kennis van de private partijen.

In de literatuur worden sociologische motieven als belangrijke voorwaarde voor samenwerking genoemd (zie Bult-Spiering 2003). Partijen moeten elkaar vertrouwen en respect hebben voor elkaars doelen en belangen. Daarom moeten zij die doelen en belangen ook eerst accepteren. Vervolgens is het van belang om een beetje te geven en te nemen en flexibel zijn door de werkwijzen op elkaar aan te passen. De tegenstellingen tussen publieke en private partijen lijken in Leidsche Rijn en Leidschenveen groter dan in de Westelijke Tuinsteden.

8.1 Conclusies vergelijking

De relaties tussen de organisatievorm en de percepties van tempo, plankwaliteit en samenwerking zijn op basis van de drie cases niet duidelijk te onderscheiden. Er zijn wel positieve en negatieve effecten aan te wijzen in de processen, maar vaak zijn deze niet afhankelijk van het type samenwerking. Factoren buiten de organisatievorm kunnen de percepties minstens zo sterk beïnvloeden.

De joint venture lijkt in dit onderzoek wel een aantal voordelen te hebben boven het bouwclaimmodel. Het blijkt dat de verdeling van risico's en opbrengsten, gepaard met gezamenlijke invloed op de planvorming en zeggenschap in de besluitvorming leidt tot meer gezamenlijke doelstellingen en meer commitment aan het integrale proces.

In Leidschenveen zijn de doelstellingen wat meer kunstmatig naar elkaar toe gebracht dan in de Westelijke Tuinsteden, daar lagen de doelstellingen al dicht bij elkaar. Ook is in de Westelijke Tuinsteden de organisatie vanaf het begin meer toegespitst op de verschillende deelplannen en de rechtstreeks belanghebbenden, terwijl de planvorming in Leidschenveen in het begin nog meer door de gemeentelijk afgevaardigden gestuurd werd.

Daarmee vergeleken zijn de plannen in Leidsche Rijn teveel door de gemeente gedicteerd. Bovendien komen de partijen in Leidsche Rijn gaandeweg ook nauwelijks nader tot elkaar. De scheidingen van risico's zeggenschap en geringe invloed van de private partijen leidt tot grotere tegenstellingen, terwijl de ontwikkelingsrechten de partijen toch aan elkaar verbinden. Uiteindelijk zou sterkere samenwerking voor beide partijen wel tot betere voortgang kunnen leiden, maar de private partijen kunnen formeel niets afdwingen. Daarmee wordt het gebruik van hindermacht (vertragen van productie) de sterkste troef van de private partijen in de onderhandelingen.

De gemeente Utrecht heeft de ontwikkeling projectmatig aangepakt en heeft moeite met de ontwikkelingsrechten van de private partijen. Ze vertrouwen op de eigen machtsmiddelen om de private partijen te sturen in de richting die het PBLR heeft uitgestippeld. Dit heeft op de korte termijn een positief effect op de ruimtelijke kwaliteit. Het lijkt echter onwaarschijnlijk dat deze werkwijze tot het einde kan worden volgehouden, als ondertussen de tekorten ook moeten worden weggewerkt. De geheimzinnigheid over de werkelijke financieringstekorten geven in elk geval geen goede indruk.

De partijen in de joint venture hebben dus meer het gevoel dat ze van elkaar afhankelijk zijn, het Projectbureau Leidsche Rijn gaat uit van de machtsmiddelen van de gemeente. De partijen, en vooral de gemeentes moeten accepteren dat afhankelijkheid aan de anderen om de projectdoelen te bereiken. In principe heeft de gemeente misschien wel voldoende machtsmiddelen om zelf alles te bepalen, maar dat leidt tot een soort 'loopgravenoorlog'

waarin vaak met deze machtsmiddelen moet worden gezwaaid. De private partijen zijn in zo'n conflict niet machteloos, ze kunnen het proces sterk vertragen of zelfs doen mislukken als ze er geen vertrouwen meer in hebben. Door een samenwerkingsovereenkomst te sluiten waarin de inbreng van (machts-)middelen aansluit op zeggenschap en bevoegdheid worden deze conflicten beter gebalanceerd en hoeven de private partijen niet steeds in het defensief.

In feite kan dit ook in een bouwclaimmodel worden afgesproken, als de gemeente daar open voor staat. Een nadeel van het bouwclaimmodel blijft dan wel de verdeling van de risico's en een tekort aan gezamenlijke doelstellingen, waardoor het commitment van de private partijen vooral gericht blijft op de deelprojecten.

Het joint venture model lijkt dus wel wat betere voorwaarden te scheppen voor een hechte samenwerking. De joint venture projecten laten een wat betere invulling van de definitie van integrale gebiedsontwikkeling. Toch zijn de percepties in drie de projecten bijna hetzelfde, waardoor een verband niet echt kan worden aangetoond. Er zijn namelijk veel andere factoren die de mate van tevredenheid over een gebiedsontwikkeling mede bepalen:

Contextfactoren

In zowel het joint venture model als in de bouwclaim proberen de private partijen invloed te krijgen op de planvorming. Door procesmatig de ruimtelijke kwaliteit vast te stellen, volgens de theorie die Hooimeijer (2001) aandraagt, kunnen de partijen de plankwaliteit beter gaan beoordelen. In de drie projecten zijn de voorwaarden en regels voor het maken van plannen en uitwerkingen best helder gedefinieerd, maar de stedenbouwkundige randvoorwaarden en eisen worden te vaak top-down en op de wetenschappelijke manier opgelegd. De lokale marktvraag en visies op de lokale omgevingskwaliteiten kunnen echter belangrijk zijn in de vorming van de ambities voor ruimtelijke kwaliteit. Ontwikkelaars en corporaties hebben daar andere visies op dan de gemeente, ook zij hebben veel contact met de doelgroep. Het zou onterecht zijn om te denken dat deze perspectieven niet van waarde zijn.

Veranderingen in regelgeving en subsidies vanuit het Rijk of Europa kunnen het tempo sterk beïnvloeden. Denk hierbij aan het Vinex beleid, maar ook aan de luchtkwaliteit m.b.t. fijn stof. In Leidsche Rijn hebben veranderingen in regelgeving, 'politieke wind' en subsidies een grote rol gespeeld in de verbetering van de werkwijze van de gemeente, en zijn de percepties sterk verbeterd bij alle betrokken partijen.

De bezitsposities en belangen na afloop van het project zijn ook van belang. Hoe langer de belangen van een actor in het gebied voortduren na de oplevering, hoe meer commitment ze geven aan de integrale einddoelen en dus aan het proces. Wanneer de partijen elkaar al goed kennen, bijvoorbeeld de corporaties en de gemeente, is het vertrouwen meestal groter dat een samenwerking tot goede resultaten zal leiden. Deze factor is eigenlijk bij alle drie de projecten te zien bij de relatie tussen de gemeente en de woningcorporaties. Die band is steeds een stuk beter dan die met de projectontwikkelaars. In de Westelijke Tuinsteden lijkt dit daarom ook een grote invloed te hebben op de vlotte planvorming. In Leidsche Rijn en in Leidschenveen spelen de meeste conflicten in de samenwerking ook tussen de projectontwikkelaars en de gemeente.

Het imago dat de verschillende partijen hebben lijkt geen onbelangrijke rol te spelen, al is het moeilijk om te achterhalen hoe de partijen over de anderen denken. Vaak steken de partijen wel de hand in eigen boezem en willen zij hun eigen imago verbeteren. De gemeente moet het bij de private partijen wel vaker ontgelden, de projectontwikkelaars lijken te weinig vertrouwen van de gemeente te krijgen. Het is belangrijk dat de partijen nadenken over hun eigen imago, maar ook of hun vooroordelen ten opzichte van anderen wel gegrond zijn. Dit kan wantrouwen wegnemen en de weg vrij maken voor sterkere samenwerking.

9 Reflectie op de resultaten

In het rapport zijn veel verbanden gelegd, waarbij uitgegaan is van het organisatiemodel als uitgangspunt. Voor een deel zijn de gevolgen van de keuze voor een organisatievorm echter van tevoren te voorspellen door de actoren. De partijen die de organisatie hebben bedacht zullen deze overwegingen ook (deels) gemaakt hebben. Zo kan het door de partijen verwachte gevolg van een keuze dus de oorzaak zijn voor die keuze.

Het blijkt in de praktijk toch moeilijk te voorspellen wat de invloed van een samenwerkingsmodel zal zijn op het tempo in de ontwikkeling en de eindkwaliteit van het project. De invulling van de formele samenwerkingsvorm en de personen die betrokken zijn, kunnen positieve of negatieve invloed hebben.

In dit hoofdstuk worden naast deze overdenking nog een aantal factoren genoemd, die nader onderzocht zouden kunnen worden.

De percepties van actoren kunnen, zo lijkt het, zeker bruikbaar zijn bij het analyseren van het succes van een gebiedsontwikkeling. De percepties op één bepaald moment kunnen echter sterk afwijken van de trend in een proces. Navragen naar de redenen achter de percepties helpt zeker wel om bruikbare informatie te vinden over het procesverloop en de succes- en faalfactoren in de ontwikkeling.

Haalbaarheid, kwaliteit en toenadering

Als grote ruimtelijke projecten bijna altijd over het budget heen gaan, dan lijkt het toch verstandig de haalbaarheid beter te onderzoeken en tijdens het proces te bewaken? Zeker in gebiedsontwikkelingen, die een zodanig lange planningshorizon hebben dat de ontwikkelingen in de omgeving grote invloed kunnen krijgen, moet regelmatig gecheckt worden op haalbaarheid. In de meeste gevallen gebeurt dit ook wel op enig moment. Het probleem is dat er altijd een afweging gemaakt moet worden of oplopende kosten moeten worden beantwoord met snijden in de budgetten en dus in de kwaliteit of dat er extra geïnvesteerd moet worden. Dit probleem ligt helaas vaak bij de gemeente, die de maatschappelijke waarde en de ruimtelijke kwaliteit bewaart. De private partijen zijn namelijk veel sterker gebonden aan de verwachte rendementen en kunnen niet zomaar extra investeren, als daar geen inkomsten tegenover staan. Wanneer de private partijen meer betrokken zijn bij het maatschappelijke rendement, kunnen ze echter wel meedenken om creatieve oplossingen te bedenken. Bovendien leiden veranderingen dan waarschijnlijk tot minder weerstand van de private partijen, dan in een situatie waarin alleen de gemeente het maatschappelijke belang bewaakt.

Het fenomeen dat De Bruijn (2002) *unfreezing* noemt, kan in een gebiedsontwikkeling zo ver doorgevoerd kunnen worden, dat partijen aan het eind van een lange ontwikkeling altijd behoorlijk tevreden zijn over hun prestaties. Door matiging van standpunten en steeds wat water bij de wijn doen, wijken de partijen steeds verder af van hun originele standpunten en ambities. Uit de onderzochte cases blijkt ook dat de ruimtelijke ambities vaak niet haalbaar blijken, door vertragingen en tegenvallers. De kosten van vertragingen lopen vaak snel op, omdat er te weinig inkomsten gegenereerd worden en de rentekosten blijven oplopen. Maar als de haalbaarheid meer voorop komt te staan, in hoeverre blijven de vaak grote ambities van in het begin dan nog overeind? Als de resultaten dan niet overtuigend zijn, lijkt het nut van integrale ontwikkeling niet zo groot.

In dit het project Leidschenveen gaven de respondenten vaker dan in de andere projecten enigszins afgezwakte antwoorden ("het ging wel goed", "we zijn best wel tevreden"). Of dit aan de persoonlijkheden ligt of aan het achterliggende proces, kan niet helder worden opgemaakt. Er lijkt in het proces wel degelijk sprake van *unfreezing*, gezien de verbeterende samenwerking, maar of dit leidt tot betere percepties van kwaliteit of tempo kan niet worden hard gemaakt.

Bij de planontwikkeling is het dus van wezenlijk belang dat de haalbaarheid vanaf het begin wordt bewaakt. Omvangrijke meerkosten vanwege technische problemen of externe factoren (bijvoorbeeld luchtkwaliteit) moeten ook direct worden doorgerekend, om oplossingen te vinden voor de financiering. Ook is het een mogelijkheid om de buitenruimte en voorzieningen niet als sluitpost te gebruiken. Verder onderzoek naar de financiering zou hier extra aandacht aan kunnen geven.

Verwachtingen en werkelijkheid

De verwachtingen van de partijen en de werkelijke procesgang zijn sterk bepalend voor de percepties. De verwachtingen van de zeggenschap en bevoegdheid die de actor krijgt kunnen grofweg gebaseerd zijn op drie factoren. Daarbij bestaan verschillende gevaren, waardoor de verwachtingen niet uitkomen. Men kan bij de verwachtingen uitgaan van:

1. de 'normale' gang van zaken, dus wat de actor gewend is van een ruimtelijke ontwikkeling en de ervaringen die hij daarmee heeft. Het gevaar bestaat dan, dat het proces zich anders ontwikkelt dan men gewend is.
2. de vooruitzichten die tijdens het formeren van een samenwerkingsverband worden gewekt. Als bijvoorbeeld gesproken wordt over een PPS, een bouwclaimmodel of joint venture, dan hebben de actoren daar een bepaald beeld bij, mogelijk gebaseerd op eerdere ervaringen. Als er in de overeenkomst echter niet expliciet genoeg wordt gemaakt hoe er gewerkt gaat worden, zijn de afspraken voor verschillende uitleg vatbaar. Het gevaar bestaat dan, dat de gemaakte afspraken dus leiden tot conflicten over definities en interpretaties.
3. de formele afspraken die in de samenwerkingsovereenkomst zijn vastgelegd. Als de afspraken wel helder zijn omschreven en besproken, is er het gevaar dat de formele afspraken niet worden nagekomen. De reden daarvan ligt dan vaak bij punt 1 of 2. Er worden wel afspraken gemaakt, maar men handelt meer in de lijn van de eigen verwachtingen. Bult-Spiering zegt dat de organisaties zich moeten realiseren dat een groot project een wezenlijk andere werkwijze vraagt dan men in de organisatie gewend is. Mensen die dicht bij het project staan, zullen zich meer bewust zijn van de formele afspraken dan mensen die zijdelings betrokken zijn. In grotere organisaties, en organisaties met veel verschillende lagen is er het gevaar dat de mensen die verder van het project staan niet voldoende meedenken met het project, omdat zij niet alle afspraken kennen en doen wat ze gewend zijn. Ook is er de mogelijkheid dat men moedwillig de afspraken niet nakomt, maar daar is van tevoren niet op te anticiperen.

Het blijkt dat de gemeente in de projecten vooral uitgaat van de werkwijze die men gewend is en de ervaring in vorige projecten. De private partijen hebben meestal hogere verwachtingen van een integrale aanpak en de invloed die zij daarin krijgen. Dat het bouwclaimmodel een publiek-private samenwerking heet, wekt bovendien de verwachting van *samenwerking*. Nieuwe contractvormen zoals Design and Construct, Design Build Finance Maintain & Operate en alles wat daar tussen ligt, geven in de private partijen steeds meer vrijheid en bevoegdheid om binnen de randvoorwaarden zelf keuzes te maken. De verantwoordelijkheid komt in deze contractvormen steeds meer bij de private partijen te liggen. In Leidsche Rijn en in mindere mate Leidschenveen zijn deze concepten nog niet door de gemeente ingezet in de ontwikkeling, en heeft het traditionele denken nog de overhand. Daarmee lopen de private partijen dus voor in hun verwachtingen van samenwerking en levert dat nog veel strijd op.

In paragraaf 4.1 worden drie denkwijzen genoemd, routinematig, planmatig en improviserend werken. Bij veel gemeenten lijkt planmatig werken een routine te zijn geworden. Alle plannen gaan op dezelfde manier. Dit werkt helder en alle partijen weten waar ze aan toe zijn. Het vormt echter wel een grote belemmering bij nieuwe samenwerkingsvormen. De gemeente Den Haag was niet gewend aan PPS-en en ook in Utrecht is de PPS eigenlijk als een verkapte traditionele ontwikkeling opgezet. Daarmee worden verkeerde verwachtingen geschapen bij de private partijen, die meestal flexibeler zijn en van huis uit meer moeten improviseren. Private partijen hebben vaak ook meer ervaring met verschillende contractvormen, omdat het voor hen core business is. Bij de gemeente is vaak weinig ervaring met gebiedsontwikkelingen en publiek private samenwerking.

De bezitsposities en belangen na afloop van het project kunnen ook van wezenlijk verschil zijn. Hoe langer de belangen van een actor in het gebied voortduren na de oplevering, hoe meer commitment ze geven aan de integrale einddoelen en dus aan het proces. Dat is te zien bij de corporaties in alle projecten. Maar ook projectontwikkelaars die voor beleggers ontwikkelen hebben belang bij waardeontwikkeling in het gebied en dus een hoge kwaliteit van de integrale plannen. De waardevermeerdering van de woningen is voor hen de reden

om te investeren. De creativiteit en kennis van de private partijen kan dan worden benut om de ruimtelijke kwaliteit te verhogen.

De gemeente twijfelt echter vaak aan de moeite die de projectontwikkelaars willen steken in de inrichting van de buitenruimte qua inspanning en financiële middelen. In sommige gevallen is dit overigens niet onterecht. Daarom proberen ze commitment met machtsmiddelen af te dwingen. In het project Leidsche Rijn heeft het echter weinig positieve effecten. Dan biedt een joint venture model meer mogelijkheden, juist omdat de gemeente dan meedeelt in de opbrengsten. Zelfs in een sfeer van licht wantrouwen zou een joint venture een oplossing kunnen zijn. De partijen moeten elkaar dan wel het voordeel van de twijfel gunnen en hun best doen om nader tot elkaar te komen. Als op voorhand geen samenwerking gewenst is, doet de gemeente er beter aan om geen PPS te gebruiken, dus ook geen bouwclaimmodel.

Relaties tussen organisatievorm en percepties

Er is uiteindelijk geen harde relatie tussen de organisatievorm en de percepties van de actoren. Veel hangt af van hoe de afspraken precies worden ingevuld. Komt dit goed overeen met de verwachtingen, dan kan elke organisatievorm een positieve invloed hebben op de percepties van samenwerking, tempo en plankwaliteit.

De context is echter ook sterk bepalend. Ook als de organisatie niet lekker loopt, kunnen externe factoren ervoor zorgen dat een ontwikkeling goede voorgang boekt. Dit zal de percepties toch doen stijgen. Een voetbalteam dat matig speelt en wint heeft ook meestal betere percepties van het samenspel en gaat makkelijker over de slechte punten heen. Een team dat goed samen speelt maar niet wint, zal toch steeds meer aandacht geven aan de punten die niet goed verlopen.

In Leidsche Rijn kan het samenspel tussen publieke en private partijen nog veel beter, maar omdat de resultaten de laatste jaren vooruit gaan, wordt het commentaar op de samenwerking en het tempo steeds minder.

In Leidschenveen lijkt wordt het samenspel beter doordat de partijen met elkaar overleggen en zichzelf realiseren dat ze daar hard aan moeten werken. De afspraken die gemaakt zijn, worden daar steeds beter uitgevoerd, waardoor de percepties van de samenwerking beter worden.

In de Westelijke Tuinsteden is alles behoorlijk voorspoedig gegaan, maar blijkt de werkwijze niet houdbaar in de nabije toekomst, door een zwakke markt voor kantoren en bedrijfsruimten. De partijen grijpen daarom in voordat het helemaal mis loopt en veranderen de manier van financieren. In hoeverre deze veranderingen vertragingen in de toekomst kunnen voorkomen, moet nog blijken. Toch lijkt het erop dat in de Westelijke Tuinsteden de samenwerking en flexibele houding leidt tot betere/snellere aanpassing op de omstandigheden dan in de andere twee projecten is gebeurd.

10 Conclusies en aanbevelingen voor verder onderzoek

Onderzoeksvraag 1: Hoe komt de samenwerkingsvorm in een gebiedsontwikkeling tot stand?

Het samenwerkingsmodel in een gebiedsontwikkeling komt tot stand op basis van de afhankelijkheden tussen de betrokken partijen en de wil om samen te werken. De afhankelijkheid wordt bepaald door de inbreng van (onmisbare) schaarse middelen (zie Van der Zaal 1997). Private partijen brengen financieringsvermogen, grond, marktkennis en managementcapaciteit in. De overheid brengt autoriteit, politiek draagvlak en legitimiteit in en ook een deel van de financiering en managementcapaciteit (Teisman 1992). Vooral de wil om samen te werken van de gemeente, meestal de initiator van de ontwikkeling, is van belang bij welke organisatievorm wordt gekozen.

Bestaat de wens om te werken volgens de ideeën van integrale gebiedsontwikkeling, dan is volgens de theorie de inbreng van alle relevante actoren in de planvorming van belang, om tot een hogere ruimtelijke kwaliteit te komen (Roeloffzen 2004, Van der Gijp 2004). Dit heeft onder anderen geleid tot de opkomst van publiek-private samenwerkingsvormen, waarvan het bouwclaimmodel en het joint venture model het meest gebruikt worden in stedelijke ontwikkelingen.

Onderzoeksvraag 2: Hoe worden de percepties van plankwaliteit, de samenwerking en het tempo in de ontwikkeling gemeten bij de betrokken actoren?

Om de percepties te meten zijn betrokken projectleiders en procesmanagers bij de projecten geïnterviewd. De vragen zijn gebaseerd op theorieën over interorganisationale samenwerking (Van der Zaal 1997), publiek-private samenwerking (Bult-Spiering 2003) en procesmanagement (De Bruijn 2002).

De perceptie van plankwaliteit is gevraagd naar hun oordeel over de inhoudelijke kwaliteit van de plannen, de doelen en belangen van de organisatie en de mate waarin deze doelen worden bereikt. Ook is gevraagd hoe de inhoud van de plannen kan worden verbeterd.

Voor de perceptie van tempo is gevraagd naar de perceptie van het tempo op het moment van het interview. Verder is gevraagd naar de reden van die perceptie en welke factoren de perceptie positief of negatief hebben beïnvloed.

Voor de perceptie van de samenwerking is gevraagd hoe de respondenten de samenwerking met de andere partijen beoordelen. Daarnaast is gevraagd naar de afspraken over de procesgang die zijn gemaakt en hoe tevreden de respondenten waren over de werking van die afspraken.

Onderzoeksvraag 3: Wat is de relatie tussen samenwerkingsvorm en de percepties in de onderzochte cases?

In theorie zou een joint venture model moeten leiden tot hogere percepties dan een bouwclaim model. In het joint venture model is er een betere invulling van zeggenschap en bevoegdheid in verhouding tot de risicoaanvaarding en de inbreng van onmisbare middelen van de actoren (Van der Zaal 1997). De voortgang is gebaat bij medewerking van alle partijen, zodat ze hun machtspositie niet gebruiken om het proces te blokkeren (De Bruijn 2002). Het bouwclaim model heeft hierin als nadeel dat de verantwoordelijkheden en risico's sterk gescheiden zijn. Daardoor ontstaan minder gezamenlijke doelen en geven de private partijen minder commitment aan de integrale einddoelen dan in een joint venture. Ook krijgen de private partijen weinig invloed op de plankwaliteit. Het bouwclaim model geeft theoretisch een grotere kans op conflicten en vertraging (De Bruijn 2002).

Er is op basis van de interviews echter geen verschil gevonden in de percepties in een joint venture model en de percepties in een bouwclaim model. In de drie cases zijn de percepties van de partijen overwegend positief, op enkele punten neutraal. De percepties in het verleden laten wel zien dat er gaandeweg verbetering in de percepties zit, maar ook daarin is geen duidelijk onderscheid tussen het bouwclaimmodel en het joint venture model. In beide organisatievormen kunnen de percepties van dus positief zijn.

Onderzoeksvraag 4: Hoe zijn die relaties te verklaren?

De relatie 'organisatievorm → percepties' is op basis van de antwoorden van de respondenten niet duidelijk te definiëren. Op basis van de kale percepties is geen rechtstreekse relatie ontdekt tussen de organisatievorm en de percepties van samenwerking, plankwaliteit en tempo in de ontwikkeling. In de context zijn zo veel factoren te vinden die van invloed kunnen zijn, dat de relaties organisatievorm → percepties niet duidelijk zijn te vinden of verklaren. Dat was ook de reden om gebruik te maken van subjectieve meetmethoden en dieper op de processen in te gaan. De contextfactoren geven wel veel inzicht in de wijze waarop de percepties van de actoren worden beïnvloed.

Contextfactoren

Uit de interviews blijkt dat externe factoren, buiten de organisatievorm, een grote invloed kunnen hebben op de percepties. Ook wanneer het tempo omhoog gaat door externe, min of meer toevallige gebeurtenissen, stijgt de perceptie van tempo bij de partijen.

Als de partijen geen grip hebben op de ruimtelijke kwaliteit die in de planvorming wordt nagestreefd, wordt de plankwaliteit wat slechter gewaardeerd door de respondenten, het effect is echter klein. Geen van de respondenten is namelijk van mening dat er slechte plannen worden gemaakt, wanneer zij daar zelf te weinig invloed op hebben. Soms wordt er echter te weinig rekening met hun belangen gehouden, dat heeft naast een klein negatief effect op de perceptie van plankwaliteit ook een negatieve invloed op de perceptie van samenwerking en de perceptie van tempo.

De haalbaarheid van de plannen en de risico's die de partijen daarbij lopen is voor de respondenten van de private partijen belangrijker dan een exact vastgestelde ruimtelijke kwaliteit. Wanneer de haalbaarheid groter wordt, wordt de perceptie van tempo en samenwerking in de onderzochte cases beter. Staat de haalbaarheid onder druk, dan verwachten de partijen vertraging, omdat er langer onderhandeld moet worden over de financiering.

De invloed van de conjunctuur wordt in alle drie de cases genoemd. Er is in Leidschenveen niet voldoende rekening gehouden met een inzakkende vraag, waardoor het project bij de overname in 2001 nagenoeg failliet was. In de betere tijden had men volgens de gemeente Den Haag hiervoor reserves moeten opbouwen. Ook in de Westelijke Tuinsteden staat de financiering onder druk vanwege tegenvallende van kantoren en bedrijfsruimte en tegenvallende verkopen van sociale huurwoningen. Daar verwachten de actoren vertragingen in de nabije toekomst. In Leidsche Rijn is een terugvallende economie ook van invloed geweest, maar zorgt een krappe huizenmarkt nu weer voor een sterke verbetering van de percepties van tempo.

In elke organisatievorm is het daarom belangrijk om de haalbaarheid te monitoren en rekening te houden met economische teruggang, in de lange looptijd van integrale gebiedsontwikkelingen zal de economie altijd schommelingen vertonen. Het is zaak om flexibel met die veranderingen te kunnen omgaan.

Onderzoeksvraag 5: Hoe zijn de verschillen in percepties tussen de cases te verklaren?

De verschillen tussen de percepties in de drie cases zijn niet significant. De vraag kan dus worden gesteld waarom de percepties zo weinig verschillen.

De belangrijkste conclusie die uit de analyse volgt, is dat de percepties van respondenten beter worden, naarmate de samenwerking meer op de formeel afgesproken samenwerkingsvorm gaat lijken. Als de werkelijke procesgang meer overeenkomt met de verwachtingen van de respondenten, zijn ze meer tevreden over de samenwerking, het tempo en de plankwaliteit. Partijen die in de praktijk minder zeggenschap en bevoegdheden dan ze verwacht hadden, proberen bewust of onbewust meer invloed te krijgen. Dit leidt vaak tot discussies en conflicten, waardoor percepties van tempo en samenwerking slechter worden.

Het bouwclaimmodel in Leidsche Rijn dat is ingericht als een traditionele ontwikkeling, wordt door de private partijen in het begin slecht beoordeeld. De percepties zijn daar gestegen door externe veranderingen. Dit was in theorie ook mogelijk als de invloed van de private partijen

op het niveau zou komen van een typisch bouwclaimmodel en de private partijen daarmee wijzigingen in de plannen konden afdwingen.

De joint venture van Leidschenveen werd matig beoordeeld door de private partijen toen in het begin de werkelijke zeggenschap en invloed op de planvorming niet overeenkwam met de afspraken. Deze verhoudingen tussen publieke en private partijen zijn verbeterd na veel onderlinge discussie. De formeel afgesproken zeggenschap heeft hier overigens een positieve invloed.

In de Westelijke Tuinsteden zijn de percepties van de partijen goed. De invloed van de private partijen is hier behoorlijk goed afgestemd op de machtsverhoudingen, zoals dat ook in de typering van een joint venture het geval is.

Hoofdvraag

Welke invloed heeft het gekozen samenwerkingsmodel op de perceptie van tempo, kwaliteit van de plannen en samenwerking bij de betrokken actoren, tijdens het planproces van gebiedsontwikkeling?

Er is geen duidelijk verband gevonden tussen de organisatievorm en de percepties van de partijen, maar het is ook niet uitgesloten dat de organisatievorm van invloed is.

Wanneer de verhoudingen tussen de middeleninbreng en risicoaanvaarding enerzijds en de zeggenschap en bevoegdheid anderzijds voor een partij beter overeenkomen met hun verwachtingen, zullen op basis van de bevindingen in dit onderzoek de percepties van die partij beter worden. Krijgt een partij minder zeggenschap en bevoegdheid dan hij verwacht had, dan zal dit een negatief effect hebben op zijn percepties. Heeft een partij meer zeggenschap en bevoegdheid dan hij verwacht, dan heeft dit geen negatieve gevolgen voor zijn percepties.

De percepties worden beter als de samenwerking dichterbij de invulling van de typering van de organisatievormen komt. De verwachtingen van de actoren van een type organisatievorm moet dus terugkomen in de praktijk. In principe kunnen de actoren in elke organisatievorm goede percepties hebben, als de werkelijke samenwerking maar overeenkomt met de formele afspraken die gemaakt zijn. Het is niet uitgesloten dat een model waarin nauwelijks wordt samengewerkt kan leiden tot goede percepties van tempo, plankwaliteit en samenwerking. Als er maar niet de verwachting wordt gewekt, dat er intensief zal worden samengewerkt en besluiten in overleg worden genomen, terwijl de gemeente bijvoorbeeld alle zeggenschap heeft en het proces volledig uitstippelt.

10.1 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Dit onderzoek is gericht op subjectieve indicatoren, die de prestaties van een samenwerkingsvorm en de werkelijke samenwerking te kunnen beoordelen. Er is al aangegeven, dat een koppeling moet zijn aan objectieve indicatoren een completer beeld kan geven. Om meer inzicht te krijgen in de werking en evolutie van samenwerkingsvormen (waaronder PPS-en) in ruimtelijke ordeningsprojecten, kan meer onderzoek worden gedaan, waarin zowel objectieve als subjectieve criteria worden gebruikt.

Het ontwikkelingsproces kan dan worden opgesplitst in kleinere fasen, waarvan de absolute doorlooptijd en kosten worden bijgehouden (de objectieve criteria), maar ook het besluitvormingsproces, de omvang van de opgave, de probleempunten en conflictmomenten. Die informatie kan dan worden gecombineerd met de percepties van de betrokken partijen. Technische en organisatorische experts kunnen dan een inschatting maken van de kwaliteit van besluiten en samenwerking, de vermijdbaarheid van technische problemen, zodat ook de relatieve snelheid, kosten en kwaliteit kunnen worden ingeschat.

Het gebruik van percepties als meetmethode is bruikbaar voor het onderzoeken van het functioneren van de organisatievormen. Wel zouden de subjectieve criteria verder kunnen worden uitgesplitst.

De plankwaliteit kan worden opgedeeld in: de ruimtelijke ambities van de actor, de afgesproken/opgelegde ruimtelijke ambities in het project, de haalbaarheid van de plannen en de uiteindelijk gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit. Voor het tempo zou kunnen worden gevraagd naar de plannings, in hoeverre deze op elkaar afgestemd worden en of ze gehaald worden. Voor de samenwerking zouden ook meer specifieke criteria kunnen worden gebruikt, zoals flexibiliteit in de werkwijzen, het gevoel van wederzijds vertrouwen dat de partijen hebben en in hoeverre men ideeën van anderen wil overnemen. Het onderzoek van Bult-Spiering (2003) geeft hier goede handvatten voor. De samenwerking kan ook per partij en per onderwerp worden uitgesplitst:

- Samenwerking met de gemeente (evt diensten en politiek), de projectontwikkelaars en de corporaties.
- Samenwerking in de initiatieffase, planfase en de realisatiefase.

Haalbaarheid moet een belangrijker onderwerp worden bij het bepalen van de gewenste ruimtelijke kwaliteit in een te ontwikkelen gebied. Inbreng van private partijen zou hier een meerwaarde kunnen zijn. De gemeente is namelijk deels afhankelijk van hun middeleninbreng. De gemeente kan zich deze middelen tijdens de planvorming nog niet toe-eigenen.

Om de invulling van de organisatievorm beter te kunnen beoordelen, kan het nuttig zijn om het proces van tot stand komen van de PPS sterker bij het onderzoek te betrekken. Nu is vooral naar het functioneren gekeken. Wanneer de verwachtingen van alle partijen in deze onderhandelingsfase bekend zijn, kan beter worden beoordeeld of de organisatievorm functioneert zoals de partijen hadden bedacht. Blijkt dan dat de samenwerking niet verloopt zoals alle partijen hadden gewild, dan kan meer worden gezegd over de redenen daarvan. Het is dan ook mogelijk om te bepalen welke partijen in de onderhandelingen over de organisatievorm de meeste winst hebben behaald voor de rest van het proces.

Het onderzoek is te beperkt geweest, om de prestaties in de integrale gebiedsontwikkeling te kunnen beoordelen. De financiële situatie in integrale projecten is van groot belang voor de voortgang en de samenwerking. Dit aspect is in het onderzoek vanaf het begin onderbelicht geweest. De financiële situatie is een goede objectief te bepalen indicator voor het succes van de ontwikkeling. Door op hetzelfde moment de financiële situatie te vergelijken met de percepties, kunnen interessantere

Ook de afbakening om de focus te richten op woningbouw heeft te weinig aandacht gegeven aan het integrale karakter van de plannen. De rol van kantoren en bedrijfsruimten in de ontwikkelingen is groot, vooral met de financiële positie van de ontwikkeling. Het tempo in de ontwikkeling kan stagneren wanneer er te weinig geld binnen komt. Tegenvallende resultaten aan de commerciële kant hebben ook negatieve invloed op de (sociale) woningbouwprogramma's en het maatschappelijke vastgoed. Deze resultaten zullen dus van invloed zijn op de percepties van de betrokken actoren.

Meer inzicht in de financiering, hoeveel de gemeente precies bijdraagt en hoeveel de private partijen inbrengen zou helpen om de belangen van de partijen nog beter in kaart te brengen. In vervolgonderzoek zou de rol van de financiering dus kunnen leiden tot een vergroting van het inzicht.

Met meer inzicht in de bestuurlijke instrumenten en wet- en regelgeving rondom ruimtelijke ontwikkelingen en specifiek voor gebiedsontwikkelingen kan het onderzoek ook verder aanvullen.

11 Literatuurlijst

Literatuurverwijzingen (alfabetisch)

- Brudney, J.L. en Robert E. England, *"Urban policy making an subjective service evaluations: are they compatible?"* in Public Administration Review, Vol 42, nr. 2. mar – apr, 1982 p 127-135
- Bruijn, J.A. de, et al., *"Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming"*, 2^e druk, 2002, Schoonhoven: Academic Services
- Bult-Spiering, W.D. e.a, syllabus *"Projectontwikkeling en vastgoed"*, 2003, Universiteit Twente, Enschede
- Bult-Spiering, W.D. e.a. *"Handboek Publiek Private Samenwerking"*, 2004 Utrecht: Lemma
- Gijp, drs. B. van der, *"Randvoorwaarden die verschuiving van projectontwikkeling naar gebiedsontwikkeling mogelijk maken"*, 2004, scriptie MRE, Amsterdam School of Real Estate
- Groot, N de, *'In de greep van binnenstedelijke herontwikkeling'* 2005, TU/Eindhoven, p.17 ev.
- Groote, G.P. et al, *"Projecten leiden"*, 9e druk 1998, Utrecht: Het Spectrum
- "Handboek Werkwijze ParkStad"* versie april 2004 (PDF) in evaluatie ParkStad (HWP 2004)
- Harms, E., *"De kunst van het verleiden"* in Real Estate Magazine, nr. 38, 2005 p 6-11
- Hooimeijer, P. et al, *'Kwaliteit in meervoud'*, 2001, uitgave van Habiforum, Expertisenetwerk Meervoudig Ruimtegebruik
- Kamminga, C, *"Vernieuwing binnen de corporatie"*, in Building Business 2004/7, p. 32-35
- Kamphuis. H.F.G. *"Toepassing van meervoudig ruimtegebruik en integrale gebiedsontwikkeling op groengrijze knooppunten op de Utrechtse heuvelrug"* 2002, Universiteit Twente.
- Karsens, L.T., *"De wenselijkheid van een economisch ambitie- en realisatieplan"*, Real Estate Magazine, maart 2005
- Loffler, L, *"Samenwerking en verevening bij herstructurering van naoorlogse wijken"* Delft: TU Delft
- Parks, Roger, B. *"Linking objective and subjective measures of performance"*, Public Administration Review, Vol 44, No. 2, (Mar-Apr 1984), p 118-127
- Parkstad Amsterdam *'Een blik vooruit'* discussiedocument evaluatie 'Richting Parkstad', september 2005, Parkstad Amsterdam
- Pleijte, E., *"Krachtenspel in een Kaartspel"* afstudeerscriptie Technische Universiteit Eindhoven, 2005.
- Roelofsz, A. *"Erfpacht, niet van deze tijd"*, Eigen Huis Magazine, juli/augustus 2006, Vereniging Eigen Huis
- Roeloffzen, J.F.T., *"Een procesaanpak voor integrale gebiedsontwikkeling, een haalbare kaart?"* 2004, Delft: TNO
- "Syllabus voor deelopleiding Gebiedsontwikkeling"*, 2005, Amsterdam: Amsterdam School of Real Estate
- Teisman, G.R. *"Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen,"* derde druk 1998, Den Haag: Elsevier.
- Vries, E.A. de, *"De ruimte benutten, kennis over natuur en milieu als voorwaarde voor integraal ruimtegebruik."* 1997, Rijswijk: RMNO nr. 130.
- "Werkboek: Visie en Verkenningen"*, november 2000, Amsterdam: uitgave van Far West, Westwaarts en Prospect Amsterdam

Overige geraadpleegde literatuur

- Alter, C en J. Hage, *"Organizations working together"*, 1993, London: Sage
- AKRO Consult, *"15 jaar pps en procesmanagement: een integrale modelbenadering"*, 2000 Den Haag: AKRO Consult
- Apperloo, W. en T. Zeegers. *"PPS, contractering als proces, spelregels voor een geslaagde samenwerking"* in Achtergrondinformatie nr. 3 oktober 2004 pag. 45-54
- Balduik, C. *"Gebiedsgerichte aanpak, gemakkelijker gezegd dan gedaan"* in RO Magazine nr. 3, 2004
- Bijsterveld, K. *"PPS is de kinderschoenen ontgroeid"* in Building business, februari 2005 pag. 64-65
- Bruel, M., *"Ruimte voor Regio's"* in Aedes magazine nr. 10, 2000 p 50-55
- Bruil, I. et al, *"Integrale gebiedsontwikkeling: het stationsgebied 's-Hertogenbosch"* 2004, Amsterdam: Sun
- Cüsters, J. *"Geen oceaan van woningen"*, in BOUW nr. 1, januari 1999, pag. 20-23
- Damen, M.M.F. en E.J. Hopstaken, *"De waarde van communicatie in stedelijke communicatie Lastpost, investeringslast of rendabele investering"* in Real Estate Magazine nr. 20, 2002 p26-29
- Dewulf, G.P.M.R. et al. *"Een integrale benadering van complexe gebiedsontwikkelingen"* in Building Business november 2004
- Dijkman, M., *"Woningcorporaties en makelaars moeten klantgerichter gaan functioneren"* interview in Vastgoed maart 1996, p 18-19
- Duijster, W. et al, *"Woningcorporaties essentieel in streven naar vitale stad, open brief aan Minister Pronk"* in Tijdschrift voor de volkshuisvesting nr. 8. 1999 p 49-50
- Heijde, P. van der, *"De centrumstedelijke woon- en werkmilieus van de toekomst"* in Building business februari 2005 pag. 58-61
- Hobma, F. *"Lessen van 's-Hertogenbosch"* in Real Estate Magazine nr. 33. 2004, p24-27
- Hopstaken, E. *"Van koffie naar een betere vraag"* in in Real Estate Magazine nr. 38, 2005 pag. 30-33
- Hol, C. en R. Vester *"Werken aan de stad op een 'cool' niveau"* in Real Estate Magazine nr. 38, 2005 p 26-29
- Jacobs, P. *"Optimale binnenstedelijke herontwikkeling: Langjarig commitment van politiek en marktpartijen noodzaak"* in Real Estate Magazine nr. 33, 2004 p 16-19
- Khandekar, S. *"Grootstedelijkheid als inspiratie in 's-Hertogenbosch"* in Real Estate Magazine nr. 33, 2004 p12-15
- Klijn, E en G.R. Teisman, *"Institutional an strategic barriers to Public-Private Partnership: An analysis of Dutch cases"* in Public Money & Management, July 2003
- Konickx, J. en M. Spoelstra *"Anders denken, anders werken, anders financieren"* in Real Estate Magazine nr. 38, 2005 p 23-25
- Kuijpers, C. *"Gebiedsontwikkeling: de voorbeeldprojecten"* in RO Magazine nr. 3, 2005 pag. 16-17
- "Leidschenveen en de ontworsteling aan een beladen verleden"*, in De Lijn nr. 1. mei-juni 1995 (auteur onbekend)
- Louw, E. en W. van der Toorn-Vrijthof, *"Integrale gebiedsontwikkeling, What's in a Name?"* in Real Estate Magazine nr. 20, 2002 p14-19
- Olthof, O. *"Procesmanagement in Vlissingen, een case history"* in Building Business april 2002 p 74-77

Peek, G. *"De kansen van locatiesynergie"* in Real Estate Magazine nr. 38, 2005 p 13-17

Peek, G, en J. Verbart, *"Procesmanagement bij de herontwikkeling van stationslocaties, Op en ondergang van inrichtingsconcepten bij drie herontwikkelingsprocessen"*, in Real Estate Magazine nr. 20, 2002 p 20-25

Ratingen, B. van, *"De integrale ontwikkelaar komt op: Dirigent van het spel"* in Real Estate Magazine nr. 38, 2005 p 34-37

Til, R. van, *"Effect van een goed wijkplan: Alsof je een nieuwe jas koopt"* in Real Estate Magazine nr. 20. 2002, p30-33

Wigmans, G. *"PPS en ontwikkelingsmaatschappij Paleiskwartier"* in Real Estate Magazine nr. 33, 2004 p 20-23

Wikkerink, J.G. *"Gebiedsontwikkeling in uitbreidingsgebieden: "Veranderende rolverdelingen", Een nadere beschouwing van het veranderende rollenspel tussen gemeente en marktpartij"* scriptie MRE, Universiteit van Amsterdam 1997

Winsemius, J. *"De methode Ypenburg"*, in BOUW nr. 2 februari 1999, pag. 10-13

Internetbronnen

URL

www.parkstadamsterdam.nl

www.denhaag.nl

www.leidscherijn.nl

www.utrecht.nl

www.parlement.com

www.ila.nl

www.ovia.nl

http://kenniscentrumpps.economi.com/nl/pps/home_frameset.html

Beschrijving

Project-website Bureau Parkstad

Website gemeente Den Haag

Website project en wijk Leidsche Rijn van de gemeente Utrecht

Website gemeente Utrecht

Geraadpleegd voor CV van volksvertegenwoordigers

Website ILA management services B.V.

Gezamenlijk portaal van overheidsinstellingen, bron van informatie voor overheidsinkopen en –aanbestedingen. Bestand: fin03_196.doc Brief van de Minister van financiën aan de Tweede kamer: 'Actieplan PPS bij Gebiedsontwikkeling'

Kenniscentrum pps

12 Bijlagen

Bijlage 1: Vragenlijst interviews

Het interview bestond uit de volgende vragen:

Algemeen

1. Waarom is uw organisatie bij de gebiedsontwikkeling betrokken?
2. Wat verwacht uw organisatie van het proces?
3. Wat denkt u dat er van uw organisatie wordt verwacht?
4. Bij welke projecten in het gebied is uw organisatie betrokken?
5. En waarom bij deze projecten?
6. Over welke onderwerpen is nu besluitvorming aan de gang?
- 6b. Wat stand van zaken m.b.t. realisatie?

Doelen en belangen

7. Stel dat aan uw organisatie wordt gevraagd om het project te evalueren op de mate van succes, waarop zou uw organisatie dan beoordelen? Dus welke beoordelingscriteria voor een succesvol project hanteert uw organisatie?
8. In hoeverre ziet u deze criteria in werkelijkheid terug in het project? Mijn organisatie ziet de criteria ... (5 puntsschaal tussen *in geheel niet terug* tot *volledig terug*)
9. In hoeverre is uw organisatie tevreden over de doelbereiking in het project? (5 puntsschaal van *zeer ontevreden* – *zeer tevreden*)
10. Hebt u verder nog opmerkingen over uw centrale belangen?

Openheid in proces

11. Zijn er van tevoren afspraken gemaakt over het proces van besluitvorming? Welke? (hoe keuzes gemaakt worden, wie er meebeslissen, etc.)
12. Over welke onderwerpen heeft uw organisatie rechtstreeks iets te zeggen in de besluitvorming?
- 12.b Over welke onderwerpen heeft uw organisatie niets te zeggen in de besluitvorming?
13. Hoe beoordeelt u de mogelijkheden die uw organisatie geboden zijn om de plannen te beïnvloeden? (5p zeer slecht – zeer goed)
14. Heeft u wensen of voorwaarden kunnen aangeven t.a.v. de medewerking van uw organisatie?
15. Welke wensen zijn dat?
16. Wat is er met die wensen gedaan?
17. Is er aan uw organisatie commitment gevraagd? Waaraan en waarom? (intentie, toezegging, verplichting)
18. zie schema
18. Zijn er afspraken gemaakt over de volgende zaken? Geef ook uw tevredenheid aan over de gemaakte afspraak. 1= Zeer ontevreden, 2= Ontevreden 3= Neutraal, 4= Tevreden, 5= Zeer tevreden.

Procesafspraken	Ja	Nee	Weet niet	Tevredenheid 1 = min, 5 = max				
				1	2	3	4	5
☐ Vergaderstructuur (hoe vaak, aanwezige partijen)								
☐ Informatievoorziening (aan wie, via welke kanalen)								
☐ Besluitvorming: (invloed van partijen)								
☐ Inhoudelijke punten: alternatieven en selectie, uitwerking								
☐ Omgaan met conflicten over besluiten								
☐ Partijen worden niet gedwongen tegen de centrale belangen van de organisatie in te handelen. (politiek/ bedrijfsmatig/ belangen behartiging etc)								
☐ Uitstel van commitment (compensatie/vereffenen van negatieve effecten van besluiten om later toch commitment te krijgen)								
☐ Regels om het overleg te verlaten: (+ motivatie, hoe wordt dit netjes afgehandeld?)								

19. Hebt u verder nog opmerkingen over dit onderdeel?

Voortgang

20. Ervaart u op dit moment voldoende voortgang in de ontwikkeling? Waarom?
21. Welke factoren versnellen of vertragen het proces volgens u? (waarom?)
22. Zijn er aanvullende maatregelen genomen om het proces te versnellen? Welke?
22.b Wat was het resultaat van de maatregelen?
23. Is het proces op enig moment in het proces geblokkeerd door een van de betrokken partijen, vanwege meningsverschillen over besluiten?
Zo ja, hoe is dit meningsverschil opgelost?
24. Hoe heeft die oplossing de kwaliteit van de plannen beïnvloed?
25. Hebt u verder nog opmerkingen over de voortgang?

Inhoud van de besluitvorming

26. Hoe werd de inhoudelijke kwaliteit van besluiten bewaakt? (correctheid, eenduidigheid, consensus/commitment van partijen)
27. Is er onderzoek gedaan naar inhoudelijke thema's, om een beter besluit te kunnen nemen? Hoe ging dat?
28. Heeft uw organisatie de resultaten van dat onderzoek geaccepteerd? Waarom (niet)?
(zo ja, Hebt u getwijfeld aan de resultaten?)
29. Hoe was de afstemming tussen het onderzoek en de besluitvorming? (op tijd af / besluiten op basis van onvoltooid onderzoek / onderwerp van onderzoek en besluitvorming kwamen overeen /...)
30. Is er tijdens de planvorming voldoende ruimte geweest voor het vinden van alternatieven, voordat er een besluit over genomen werd? (5p ruim onvoldoende - ruim voldoende)
31. Waar is volgens uw organisatie verbetering mogelijk op het vlak van inhoud en kwaliteit van de plannen?
32. Hebt u verder nog opmerkingen over de inhoud van de planvorming?

Samenwerking

33. Hoe verloopt de samenwerking tussen uw organisatie en de andere betrokken in het algemeen? (5p zeer slecht - zeer goed)
34. Op welke punten is volgens u nog verbetering mogelijk?
35. In hoeverre is uw organisatie afhankelijk van andere partijen om haar doelen te bereiken? (5p volledig onafhankelijk – volledig afhankelijk)
36. Kunt u uitleggen waarom?
37. Zou uw organisatie meer invloed willen hebben op de planvorming?
Zo ja, Wat zou u daarvoor willen veranderen?
38. Dit is het einde van het interview, wilt u nog ergens op terugkomen?

Bijlage 2: Lijst met geïnterviewde personen

Westelijke Tuinsteden:

Dhr. René Brouwer, hoofd ontwikkeling van woningcorporatie Far West

Dhr. Jaap Stortenboom, procesmanager van bureau Parkstad

(Dhr. Willem Bon, projectleider bij Amsterdams Steunpunt Wonen, de bewonersparticipatie is uiteindelijk niet onderzocht)

Leidsche Rijn:

Dhr. Martin Mulder, projectleider woningbouw bij Projectbureau Leidsche Rijn.

Dhr. René Rasink, projectmanager projectontwikkelaar BPF Bouwinvest

Dhr. Jan Timmer en dhr. R. van der Weide, respectievelijk manager technische zaken en manager strategisch vastgoedbeleid van woningcorporatie Bo-Ex.

Leidschenveen:

Mw. Alice van der Hoef, procesmanager gemeente Den Haag

Dhr. Frodo Bosman, projectleider Ontwikkelingsbedrijf Leidschenveen

Dhr. Benno Oosterom, regiomanager Trebbe Bouw, consortium Bouw Project Leizo

Mw. Loulou de Bruijn, projectmanager woningcorporatie Vidomes.

Bijlage 3: Totstandkoming matrices

De vragen uit de interviews zijn niet allemaal van belang voor de invulling van de matrix van percepties. Een deel van de vragen is voor de beeldvorming en de bepaling van aspecten in de context.

Per cel in de perceptiematrix zijn een aantal antwoorden gebruikt om de waarde te bepalen. Voor de waarde die in de matrix staat is een antwoord gegeven op een voorgeprogrammeerde schaal van zeer slecht tot zeer goed (- - tot ++). Alleen de voortgang is niet op een schaal aangeduid. Daarbij is het antwoord vertaald naar de overeenkomstige waarde (zeer slecht is - -, slecht tot matig is -, redelijk is 0, goed is + en zeer goed is ++)

De overige vragen geven aanvullende informatie over de reden waarom de percepties zo zijn. Deze redeneringen van de respondenten vergroten het inzicht hoe de percepties tot stand komen.

Voor de kwaliteit van de plannen zijn de antwoorden op de volgende vragen en gebruikt:

vraag 7 t/m 10, vraag 18, vraag 26 t/m 32

Voor het tempo: vraag 6 en vraag 20 t/m 25

Voor de samenwerking: vraag 11 t/m 18 en vraag 33 t/m 38