

Universiteit Twente / ARCADIS

# Verevening: een continu proces van evenwicht en tegenwicht

*Een kwalitatief onderzoek naar het proces om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening te komen.*



**ARCADIS**

MASTER THESIS



**Universiteit Twente**  
de ondernemende universiteit

LIEKE VRANCKEN



## Colofon

|                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|--------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Titel              | <b>Verevening: een continu proces van evenwicht en tegenwicht</b><br><i>Een kwalitatief onderzoek naar het proces om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening te komen</i>                                                                                                                                 |
| Plaats en datum    | Apeldoorn, 31 maart 2009                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Omvang             | 95 pagina's (exclusief bijlagen)                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Bijlagen           | 15 bijlagen                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| Status             | Definitief                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Auteur             | L.E.M. Vrancken                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Studentnummer      | s0044814                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| E-mailadres        | <a href="mailto:l.e.m.vrancken@alumnus.utwente.nl">l.e.m.vrancken@alumnus.utwente.nl</a>                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Afstudeercommissie | Prof. dr. ir. G.P.M.R. Dewulf<br>Universiteit Twente<br>Civil Engineering & Management<br><br>Dr. ir. R.S. de Graaf<br>Universiteit Twente<br>Civil Engineering & Management<br><br>Drs. A.M. Gemmeke<br>ARCADIS<br>Adviesgroep Gebieds- en Locatieontwikkeling<br><br>Ir. H. Abbing<br>ARCADIS<br>Adviesgroep Gebieds- en Locatieontwikkeling |

Universiteit Twente  
Faculteit: Construerende Technische Wetenschappen  
Opleiding: Civil Engineering & Management  
Richting: Bouwprocesmanagement  
Postbus 217  
7500 AE Enschede  
Website: [www.cem.utwente.nl](http://www.cem.utwente.nl) / [www.cme.utwente.nl](http://www.cme.utwente.nl)

ARCADIS  
Adviesgroep: Gebieds- en Locatieontwikkeling  
Postbus 673  
7300 AR Apeldoorn  
Website: [www.arcadis.nl](http://www.arcadis.nl)



*'Success is not the position you are in, but the direction you are moving into'*

# Samenvatting

## Inleiding

Met de komst van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) in 1994 gingen private partijen strategische grondposities innemen. Het grondbeleid van de gemeente veranderde hierdoor van een actief naar een faciliterend grondbeleid. De dominante rol van de overheid bij ruimtelijke ontwikkelingen nam hierdoor af, met een intensievere samenwerking tussen publieke en private partijen als gevolg. Het probleem dat deze verandering met zich meebracht, is dat private partijen de winsten uit het vastgoed opstrijken, terwijl de overheid investeert in de openbare ruimte. Dit wordt ook wel 'cherry picking' genoemd; het alleen willen ontwikkelen van kansrijke en winstgevende planonderdelen. Met de komst van de nieuwe Grondexploitatiewet (van kracht sinds 1 juli 2008) moet het 'cherry picking' tot het verleden horen, omdat deze wet het verhalen van kosten en verevening beter tracht te reguleren dan de oude regelgeving (exploitatieovereenkomst en baatbelasting). Het idee achter verevening is dat winsten uit rendabele planonderdelen worden geïnvesteerd in de onrendabele planonderdelen om zo de gewenste integrale ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit te realiseren. Dit onderzoek focust op de privaatrechtelijke vereeningsafspraken, omdat deze de voorkeur genieten vanuit de Grondexploitatiewet.

Het al dan niet tot stand komen van een overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening is het gevolg van een proces. Vanuit de praktijk is er geen inzicht in hoe het proces van verevening precies werkt; wat zijn voor de gemeente de belangrijke factoren waar zij op moeten letten als zij verevening willen bereiken en dit proces adequaat willen inrichten. Dit maakt het onderzoek maatschappelijk relevant. Het onderzoek is wetenschappelijk interessant, omdat in de bestaande literatuur niet naar voren komt hoe het vereveningsproces ingericht wordt. Ook komt uit de literatuur niet naar voren welke factoren bepalen of al dan niet overeenstemming aangaande verevening wordt behaald. De volgende probleemstelling vormt de basis van dit onderzoek.

In hoeverre bepalen de procesfactoren de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening binnen een integrale gebiedsontwikkeling?

Dit leidt tot de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat zijn volgens de theorie de procesfactoren die van invloed zijn op het proces om tot verevening te komen?
2. Hoe is het vereveningsproces bij een integrale gebiedsontwikkeling geregeld in de praktijk?
3. In hoeverre zijn de procesfactoren van invloed op de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening?

Het doel van dit onderzoek is het verklaren van het succes of het falen van verevening door inzicht te verschaffen in de werking van het proces en welke procesfactoren het succes of het falen van het vereveningsproces bepalen. Dit is echter niet gelukt vanwege beperkte toegang tot cases, vertrouwelijke informatie en gevoeligheid van uitspraken van geïnterviewden. Dit onderzoek is hierdoor een beschrijvend onderzoek geworden, zonder diepgaand inzicht in de mechanismen van het vereveningsproces en verklaringen voor de achterliggende oorzaken van het succes of het falen te verschaffen. Er wordt dus niet aangegeven 'in hoeverre' de factoren het succes of het falen bepalen, maar 'welke' factoren dit wel en niet bepalen.

## Methode

Dit onderzoek betreft een kwalitatieve analyse waarin het proces om tot verevening te komen, wordt geanalyseerd binnen haar eigen context. Er wordt gebruik gemaakt van de onderzoeksstrategie van Eisenhardt (1989); Building Theories from Case Study Research. De methode van Eisenhardt is een gestructureerde methode voor het ontwikkelen van theorie. In dit onderzoek zijn de gevonden resultaten

beschrijvend en niet verklarend. Hierdoor is geen theoretische verzadiging opgetreden ten aanzien van verklarend inzicht in de werking van het vereveningsproces.

Binnen dit onderzoek worden een individuele en een meervoudige case analyse uitgevoerd. De context van elke case wordt in acht genomen door de keuze voor de data-analyse methodiek; de case-ordered predictor-outcome matrix van Miles en Huberman (1994). De meervoudige case analyse maakt gebruik van de deductieve en inductieve benadering. De deductieve benadering houdt in dat vanuit de theoretisch geselecteerde procesfactoren de praktijk wordt geanalyseerd. Hieruit volgt geen relatie tussen de procesinrichting en verevening. Daarna is een inductieve analyse uitgevoerd wat inhoudt dat de theorie niet leidend is, maar juist de praktijk. Daarom is een open-minded analyse van de beschikbare data uitgevoerd. Kortom, de methode bestaat uit een theoretische analyse voor een identificatie van de procesfactoren, een empirische analyse vanuit deze procesfactoren en een verdiepingsslag vanuit de beschikbare data.

### Theorie

Binnen dit onderzoek veronderstelt de onderzoeker vanuit de theoretische analyse dat er een relatie bestaat tussen de procesinrichting en verevening: de procesinrichting bepaalt het slagen dan wel het falen van de verevening. De procesinrichting is de onafhankelijke variabele en verevening de afhankelijke variabele.

De werkdefinitie van verevening binnen dit onderzoek is: *'het overhevelen van rechten, risico's en financiële of kwalitatieve waarden van rendabele naar onrendabele planonderdelen binnen eenzelfde plangebied om een integrale ontwikkeling en samenhangend programma, zowel in de planvorming als financieel, te realiseren.'* De totstandkoming van vereveningsafspraken vindt plaats in de initiatie- en haalbaarheidsfase. Aan het einde van de initiatiefase is sprake van een normatieve financiële verkenning en gedurende de haalbaarheidsfase krijgt de grondexploitatie steeds meer inhoud. Verevening speelt in globale vorm een rol in de initiatiefase en een gedetailleerde rol bij het opstellen van de grondexploitatie in de haalbaarheidsfase en daarom ligt de focus binnen dit onderzoek op beide fasen. Vereveningsafspraken kunnen worden vastgelegd in een intentie-, samenwerkings- en/of realisatieovereenkomst respectievelijk aan het einde van de initiatie-, definitie- (subfase van de haalbaarheidsfase) en haalbaarheidsfase.

In dit onderzoek meet verevening zich aan de mate waarin afspraken over verevening zijn vastgelegd in de initiatie- en haalbaarheidsfase. Er zijn vier mogelijkheden: (a) geen vastgelegde afspraken waardoor het proces aangemerkt wordt als falen, (b) vastgelegde afspraken waardoor het proces aangemerkt wordt als succes, (c) een proces dat nog gaande is, maar is vastgelopen en (d) een proces dat nog gaande is en waarvan een positieve uitkomst wordt verwacht. Indien het nog in gang zijnde proces is gestagneerd, dan valt dit binnen de analyse onder de classificatie falen. Als het proces dat nog gaande is goed loopt en er zicht is op verevening, dan valt dit in de analyse onder een eigen categorie.

Op basis van de theoretische analyse veronderstelt de onderzoeker, dat het procesontwerp (procesinrichting) om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening te komen, het succes of het falen van verevening bepaalt. Dit procesontwerp bestaat volgens Esselbrugge & Oosten (2000) uit vier procescondities, of wel procesfactoren, welke het succesvol functioneren van een PPS bepalen. Dit zijn: beleidsarena, doelen, arrangement en interactie. Voor dit onderzoek is voor dezelfde benadering gekozen en deze is toegepast op het proces van verevening. De procescondities zijn in een operationaliseringslag meetbaar gemaakt door te focussen op respectievelijk gezamenlijke verantwoordelijkheid voor inhoudelijke uitwerking, gemeenschappelijkheid van doelen, samenwerkingsvorm en coördinatenstructuur, en inzet van middelen.

### Empirie

Om het verband tussen de procesinrichting en verevening te toetsen, zijn een zestal cases geanalyseerd. Floris V, Stappegoor en Keizershoeve I zijn de projecten waarbij publieke en private partijen tot vereeningsafspraken gekomen zijn; in dit onderzoek gedefinieerd als succes. De projecten De Driehoek, Project X en Project Y worden gekarakteriseerd als faalprojecten, omdat uiteindelijk geen overeenstemming tot stand is gekomen. De laatste twee projecten zijn onder embargo vanwege gevoeligheden in de beschikbare data. Per case is een analyse uitgevoerd naar de projectkenmerken, verevening, het verloop van het proces en de procescondities.

### Conclusies

De cases zijn op twee manieren benaderd: deductief en inductief. Op basis van dit onderzoek, vanuit de deductieve benadering, wordt niet aangetoond dat de theoretisch geselecteerde procesfactoren (beleidsarena, doelen, arrangement en interactie) het succes of het falen van het vereeningsproces bepalen.

Vanuit de inductieve benadering is er een mogelijke samenhang geconstateerd tussen de leidende partij in het proces en verevening, vanuit de overige beschikbare data uit de praktijk. Uit dit onderzoek blijkt dat als de publieke partij volledig de leidende of sturende rol op zich neemt, dit niet tot vereeningsafspraken leidt. Hier is in de praktijk echter geen verklaring voor gevonden en dit is ook niet getoetst aan bestaande literatuur. Daarnaast zijn uit de empirie nog aspecten naar voren gekomen die invloed lijken te hebben op het proces om tot vereeningsafspraken te komen. Dit zijn: onderhandeling, geven en nemen, vertrouwen, goed overleg, openheid van het proces, betrokkenheid van actoren en mensen maken het proces. Deze aspecten zijn niet getoetst aan theorie en empirie.

Kortom, uit de deductieve analyse komt naar voren dat de binnen dit onderzoek gedefinieerde en geoperationaliseerde procesfactoren niet bepalend zijn voor het succes of falen van het vereeningsproces. Dit zijn de volgende factoren: beleidsarena (gezamenlijke verantwoordelijkheden voor inhoudelijke uitwerking), doelen (gemeenschappelijkheid van de doelen), arrangement (samenwerkingvorm en coördinatiestructuur) en interactie (inzet van middelen). Uit de inductieve analyse komt naar voren dat de partij die de leidende rol op zich neemt er mogelijk wel toe doet om het succes of het falen van het vereeningsproces te bepalen.

### Aanbeveling voor gemeenten

Uit dit onderzoek is gebleken dat de theoretische procesfactoren (beleidsarena, doelen, arrangement en interactie) en de wijze waarop deze factoren in dit onderzoek gedefinieerd zijn, in de onderzochte cases niet bepalend zijn voor het al dan niet bereiken van vereeningsafspraken. Toch is er een verschil in de mate van succes. Op basis van dit onderzoek is hiervoor geen verklaring gevonden, waardoor het niet inzichtelijk is waarom sommige vereeningsprocessen tot succes leiden en andere niet. De aanbeveling die voortkomt uit dit onderzoek is: dat het voor gemeenten dus nog maar de vraag is of ze specifieke aandacht moeten besteden en bewuste keuzes moeten maken ten aanzien van de factoren beleidsarena, doelen, arrangement en interactie, met als doel vereeningsafspraken vast te leggen. Voor het bereiken van het succes van verevening maakt het op basis van de onderzochte cases niet uit welke keuzes gemeenten maken betreffende de invulling van deze factoren, aangezien ze niet het succes of het falen van verevening bepalen.

### Aanbevelingen voor nader onderzoek

Uit het onderzoek wordt duidelijk dat de theoretisch geselecteerde procesfactoren niet het succes of het falen van verevening bepalen. Er is echter nog geen inzicht in de verklaringen hierachter in verband met toegankelijkheid tot deze informatie, wat wel in de initiële doelstelling van dit onderzoek lag. Aanbevolen wordt om verklaringen en het inzicht achter het mechanisme van verevening te onderzoeken en te vergelijken met bestaande literatuur, zodat aanbevelingen aan een gemeente gedaan kunnen worden over hoe ze deze factoren het beste kunnen benaderen.

Aanbevolen wordt om in vervolgonderzoek het vereveningsproces te beschouwen als onderhandelingsproces in plaats van besluitvormingsproces. Hierbij kan met de volgende aspecten rekening gehouden worden: geven en nemen, vertrouwen, goed overleg, openheid van het proces, betrokkenheid van actoren en mensen maken het proces. Een belangrijk aandachtspunt hierbij is het verklaren waarom en in welke mate deze aspecten al dan niet belangrijk zijn.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er een mogelijk verband is tussen de leidende partij in het proces en het succes van verevening: als een publieke partij volledig leidend is in het proces dan leidt dit niet tot vereveningsafspraken. Aanbevolen wordt om te onderzoeken of dit verband er ook daadwerkelijk is, met daarbij de achterliggende redenen en verklaringen waarom deze factor leidt tot het succes of het falen van het vereveningsproces. Hierbij komt de vraag naar voren welk aspect de oorzaak is en welke het gevolg. Is er geen verevening omdat de overheid leidend is, of is de overheid leidend juist omdat verevening moeilijk te bereiken is vanwege een andere oorzaak? De vervolgstappen voor verder onderzoek zijn: toetsing of dit mogelijke verband vanuit de literatuur te ondersteunen is, vervolgens dit verband toetsen in de praktijk (beschrijvend en verklarend) en daarna het vergelijken van bevindingen met de literatuur totdat theoretische verzadiging optreedt.



## Summary

### Introduction

As a result of the Supplement to the Fourth National *Policy Document on Spatial Planning* (VINEX: Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra) in 1994, private parties started to obtain strategic landowning positions. Municipalities switched from an active to a facilitating land policy. The dominating role of local government in spatial development was considerably reduced and resulted in a more intensified cooperation between public and private parties. The problem ensuing from this change was that private parties reaped the profits from real estate development, whereas the government had to invest in public space. This is known as ‘cherry picking’: only developing the most favourable and profitable parts. With the Land Development Act (effective as of July 1 2008), municipalities, provinces and central government now have the tools to prevent cherry picking, since this act regulates the recovery and settlement of costs in integrated area developments. The possibilities for recovering and settling costs (contributing to unprofitable parts of integrated developments) are now much better than under the former rules for land development agreements and benefit taxing. The idea behind recovery and settlement of costs is that profits from money-making (profitable) parts of an integrated area development will be invested in or ploughed back into uneconomic (money-losing) parts, in order to realize all of the integrated area development and spatial quality wished for. This research focuses on private law agreements concerning the settlement of costs, since they are given priority in the new Land Development Act.

The realization or otherwise of an agreement between public and private parties on recovery and settlement of costs is the result of a process. Practice gives us no insight into how this process actually works: which factors are important for a municipality, what do they have to pay attention to if they wish to achieve recovery and settlement of costs and how to organize this process adequately. This enhances the social relevancy of this research. The research is interesting on a scientific level, because existing literature provides no clues as to how this process is organized. Neither are there any known results about which factors determine whether or not agreement on recovery and settlement of costs is reached. The problem is formulated as follows and forms the basis of this research.

To what extent do process factors determine the realization of an agreement between public and private parties concerning recovery and settlement of costs in an integrated area development?

This leads us to the following questions to be researched:

1. According to the theory, what are the process factors that influence the process to achieve recovery and settlement of costs?
2. How is the process to achieve recovery and settlement costs in an integrated area development organized in practice?
3. To what extent do process factors influence the realization of an agreement between public and private parties concerning recovery and settlement of costs?

The objective of this research is to explain success or failure in recovering and settling costs by providing insight into the operation of the process and, secondly, which process factors determine success or failure in this process. Unfortunately, this result has failed to come about due to, among other things, limited access to cases, confidential information and delicate statements by interviewees. This research has therefore become a descriptive investigation without providing an in-depth insight into the mechanisms of the process of recovery and settlement and without accounting for the causes behind its success or failure. No indication is given to the extent to which, factors determine failure or success, but only to which factors as such determine this.

### Method

This research concerns a qualitative analysis in which the process to achieve recovery and settlement is analysed within its very own context. Good use will be made of the research strategy as devised by Eisenhardt (1989); Building Theories from Case Study Research. The Eisenhardt method is a structured method for developing theory. In this research the results discovered are descriptive only and therefore not explanatory. As an obvious result of this, no theoretical saturation regarding an explanatory insight in the functioning of the process of recovery and settlement has occurred.

In this research a single and a multiple case analysis are executed. The context of each case is accounted for by choosing a suitable data analysis methodology: the case-ordered predictor-outcome matrix by Miles en Huberman (1994). The multiple case analysis makes use of a deductive and an inductive approach. The deductive approach implies that actual practise was analysed through theoretical predefined process factors. This did not result in any relationship between process design and (recovery and) settlement. After this an inductive analysis was carried out as well. This goes to show that practice, rather than theory, is more important in the inductive approach. Therefore an open-minded analysis of all available data was executed. In short: the method consists of a theoretical analysis for identifying the process factors, an empirical analysis from these process factors and an extra, in-depth round of investigation proceeding from all available information.

### Theoretical analysis

Within this investigation the researcher presupposes as a result of the theoretical analysis that there is a relation between the process design and the settlement of costs: the set-up of the process determines whether or not a settlement of costs will be obtained. That means that the set-up is the independent variable and settlement the dependent variable.

The working definition of (recovery and) settlement of costs within this research is: *the transfer of rights, risks, financial values and quality values from profitable sub area plans to unprofitable ones within one entire area plan in order to realize an integral development and a coherent programme, both in the planning process and on a financial level.* The realization of settlement agreements takes place in both the initial and feasibility phases. At the end of the initial phase there will be an indicative financial exploration. During the feasibility phase, land development gets more and more substance. Hence, settlement of costs plays a global role in the initial phase and becomes more and more prominent and detailed in the feasibility phase. That is why the focus within this investigation lies on both phases. Agreements concerning recovery and settlement can be laid down in writing in a declaration of intent, a cooperation agreement and/or a realization agreement at the end of, respectively, the initial stage, the definition stage (substage of feasibility stage) and the feasibility stage.

In this investigation settlement measures itself against the extent to which agreements on settlement have been put down in writing in both the initial and the feasibility phases. There are four possibilities: (a) no agreements were put down in paper; which means the process has failed, (b) agreements were committed to paper; which means the process has succeeded, (c) the process is still going on, but has reached a deadlock and (d) the process is still going on and a positive result is expected. If the ongoing process has foundered, it is classified as a failure; if the ongoing process runs smoothly and an agreement on settlement can be expected, it comes under a separate category.

On the basis of the theoretical analysis the researcher presupposes that the set-up of the process in order to reach an agreement between public and private parties concerning recovery and settlement of costs, determines success or failure. According to Esselbrugge & Oosten (2000), the set-up of this process consists of four process conditions, or process factors, that determine the success in the operation of a public private partnership (PPP). These conditions are: policy arena, objectives, organizational arrangement and interaction.

For this research the same approach has been chosen and applied to the process of settlement. The process conditions have been made measurable by focusing on joint responsibility for (bringing up or) developing ideas and plans concerning content, on collectivity of objectives, on forms of cooperation and structures of coordination, and on the input of resources respectively.

### *Empirical analysis*

In order to test the relation between process set-up and settlement, six cases have been analysed. Floris V, Stappegoor and Keizershoeve I are projects in which public and private parties have reached agreement on settlement and are thus defined as a success in this research. De Driehoek, Project X en Project Y are projects that are characterised as failures because, as yet, no agreement has been reached in the feasibility phase. The last two projects are under embargo until further notice because of the delicacy of the information available. Per case an analysis was carried out regarding project characteristics, settlement, the circumstances of the process and the process conditions.

### *Conclusions*

The cases have been approached from two different angles: deductively and inductively. Utilising the deductive approach in this investigation, it cannot be proven that the theoretically selected process factors (policy arena, objectives, organizational arrangement and interaction) determine success or failure in the process concerning the recovery and settlement of costs in an integrated area development.

From the other angle, the inductive approach - gathered from all the available data - , a potential relation has been established between the leading party in this process and settlement. From this investigation it appears that if the public party takes on a leading role throughout the process, it does not lead to agreement on settlement. In practise no explanation has been found for this; neither has it been tested against existing literature. In addition to this, information from actual practice led to some aspects that seem to influence the process concerning settlement. These are: negotiations, giving and taking, trust, careful (consideration and) consultation, candour and clarity within the process, commitment of actors and finally, people make processes work. These aspects have not been tested against theory or practice.

In short, according to the deductive analysis in this investigation, the operationalised process factors do not determine success or failure in the settlement process. These factors are policy arena (joint responsibility for content), objectives (collectivity of objectives), organizational arrangement (form of cooperation and structure of coordination) and interaction (input of resources). From the inductive analysis it appears that it may matter who takes on a leading role; this may influence the success or failure in the process of coming to a settlement.

### *Recommendation for municipalities*

From this investigation it can be concluded that the theoretical process factors (policy arena, objectives, organizational arrangement and interaction) and the way in which they are here defined, do not determine the achievement of agreement or otherwise concerning settlement in the six cases here investigated. Still, a difference can be found as to the degree of success. On the basis of this investigation no explanation has been found for this, so that it remains obscure why some settlement processes lead to success where others fail. The recommendation that follows from this investigation is: whether or not municipalities, if they wish to come to an agreement on settlement, should pay specific attention to and make deliberate choices as to factors such as policy arena, objectives, organizational arrangement and interaction, remains questionable. On the basis of this research success is not determined by choices as to these process factors made by the municipality.

### *Recommendations for further research*

From the results of this investigation it becomes clear the theoretically selected process factors do not determine success or failure concerning a settlement agreement. As yet there is no insight in the explanation behind this due to inaccessibility of delicate information. Initially, investigation into the reasons behind explanations found was part of the objective of this research. Therefore, it is highly recommended to investigate explanations and insight into the mechanisms of settlement and to compare this to existing literature, so that recommendations can be made for municipalities as to how process factors are best approached.

It is also recommended for future research to consider the process of settlement as a process of negotiation rather than one of decision-making. The following aspects can be taken into account: giving and taking, trust, good consultation, candour and clarity within process, commitment of actors and people make processes work. A point of special interest would be explaining whether or not these aspects are important and to what extent.

This investigation has led to a potential relation between the leading party in the process and the success of settlement: if a public party is leading all the way, settlement agreements are not made. It is recommended to investigate if this relation holds good in further research and on top of that to find out the reasons and explanations why this factor determines the result in a settlement process. The question then arises, which aspect is the cause and which is the effect: is there no settlement because the public party is leading or is the public party leading because there is or little chance of settlement due to other causes? The following steps will be to investigate if this potential relation is supported by literature and after that to test this relation in practice (descriptive and explanatory) and then compare the result with literature again until theoretical saturation occurs.

## Voorwoord

Dit rapport is de afronding van mijn masteropleiding Civil Engineering & Management aan de Universiteit Twente te Enschede. De afstudeeropdracht is uitgevoerd bij Arcadis Gebieds- en Locatieontwikkeling.

Van kleins af aan had ik al een passie voor gebiedsinrichtingen. Als 12-jarige nam ik vaak een groot vel papier, posterformaat, voor mij en ging daarop handmatig wijkindelingen maken. Ook vermaakte ik mij met de standaard huistekenprogramma's op de computer en - natuurlijk niet te vergeten - het onovertroffen gebiedsinrichting spel SimCity. Waarschijnlijk heeft de verhuizing naar een nieuwbouwwijk in Heerenveen, waarbij al sprake was van de combinatie van wonen, water en leisure, ertoe geleid dat ik mijn interesses hebt uitgebreid door te beginnen met de opleiding Civiele Techniek. Tijdens mijn studie ben ik met verschillende aspecten van de civiele techniek en bouwprocesmanagement in aanraking gekomen; allemaal even interessant. Toch zijn er enkele specifieke momenten geweest tijdens de opleiding, die mijn afstudeerrichting bepaald hebben. Ten eerste is dat de studiereis naar India van studievereniging ConcepT. Tijdens deze reis lag mijn onderzoeksfocus op de twin-city Navi Mumbai. Daarnaast hebben de vakken 'proces management' en 'publiek-private samenwerking' mij geïnspireerd om met dit thema bezig te gaan. Uiteraard hebben ook alle professoren, docenten en AIO's, die ik ben tegengekomen gedurende mijn studie, bijgedragen aan mijn enthousiasme voor de bouwsector.

Graag wil ik mijn begeleiders Geert Dewulf, Robin de Graaf, Hendrik Abbing en Maurice Gemmeke bedanken voor alle tijd en moeite die zij aan mij hebben besteed. Zonder hun input, feedback, begeleiding en sturing had deze scriptie er nooit gelegen, bedankt! Geert, je hebt me erg geholpen met het opzetten van het onderzoek en het richting geven aan mijn proces. Je hebt mij vooral aangemoedigd om zelf na te denken. Dit heeft de nodige tijd gekost, maar heeft het leerproces wel gestimuleerd. Robin, jou wil ik bedanken voor een gecombineerde analytische en praktische instelling, en natuurlijk voor het constructieve commentaar. Hendrik, door jouw volhoudende enthousiasme over alles wat ik deed, heb ik de motivatie er goed in kunnen houden. Maurice, vanwege jouw rijke praktijkkennis, ervaring en praktische instelling heb ik de projecten vanuit de praktijk beter kunnen analyseren.

Zonder de medewerking van de geïnterviewden had ik nooit de juiste informatie kunnen verzamelen en daarom wil ik ook aan hen een woord van dank richten. Tijdens mijn proces hebben mijn directe collega's van GLO en Marieke Plegt mij op meerdere manieren ondersteund. Jullie hebben naast gezelligheid mij ook de gelegenheid geboden om te 'sparren' en zaken te relativeren. Daarnaast wil ik alle andere collega's bedanken voor hun interesse en bijdrage aan mijn onderzoek. Omdat deze scriptie een studieperiode van 7 jaar afsluit, wil ook graag een aantal andere mensen bedanken. Dit zijn de mensen met wie ik heb mogen samenwerken in mijn actieve studentenleven: huisgenoten van The Cave, medebestuurders (B2005), commissiegenoten, Drienerlo dames 1, vrienden en last but not least, de dames van Civieltechnisch damesdispuut Palette. Mijn studententijd is een hele mooie tijd geweest, bedankt!

Als laatste wil ik nog enkele bijzondere personen bedanken. Mijn ouders Paul en Monique en zusje Marinka, bedankt voor alle (financiële) bijdragen gedurende mijn studie. Jullie zijn ook een bijzondere steun geweest gedurende mijn afstudeerproces. Sjoerd, jij hebt mij altijd bijgestaan ondanks de soms stressvolle momenten en je hebt altijd begrip getoond voor mijn ambities. 's Avonds en in het weekend hebben jij en onze lieve kleine konijntjes mij heel vrolijk gemaakt!

*Apeldoorn, maart 2009*

Lieke Vrancken



## Inhoudsopgave

|          |                                                 |           |
|----------|-------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inleiding .....</b>                          | <b>1</b>  |
| 1.1      | Aanleiding .....                                | 1         |
| 1.2      | Probleemverkenning .....                        | 4         |
| 1.3      | Probleemstelling .....                          | 5         |
| 1.4      | Doelstelling .....                              | 6         |
| 1.5      | Onderzoeksvragen .....                          | 7         |
| 1.6      | Leeswijzer .....                                | 7         |
| <b>2</b> | <b>Onderzoeksmethodiek .....</b>                | <b>9</b>  |
| 2.1      | Onderzoeksfilosofie .....                       | 9         |
| 2.2      | Onderzoeksstrategie .....                       | 9         |
| 2.3      | Toepassing onderzoeksstrategie Eisenhardt ..... | 12        |
| 2.4      | Operationalisatie .....                         | 16        |
| 2.5      | Data analyse .....                              | 16        |
| 2.6      | Kwaliteitscriteria .....                        | 18        |
| 2.7      | Onderzoeksmodel .....                           | 20        |
| <b>3</b> | <b>Theoretisch raamwerk .....</b>               | <b>21</b> |
| 3.1      | Projectkenmerken .....                          | 21        |
| 3.1.1    | Context integrale gebiedsontwikkeling .....     | 21        |
| 3.1.2    | Operationalisering projectkenmerken .....       | 23        |
| 3.2      | Verevening .....                                | 24        |
| 3.2.1    | Institutioneel kader Grondexploitatiewet .....  | 24        |
| 3.2.2    | Begripsbepaling verevening .....                | 25        |
| 3.2.3    | Operationalisering verevening .....             | 26        |
| 3.3      | Procesinrichting .....                          | 27        |
| 3.3.1    | Context netwerkbenadering .....                 | 27        |
| 3.3.2    | Context PPS .....                               | 29        |
| 3.3.3    | Fasering PPS gebiedsontwikkeling .....          | 33        |
| 3.3.4    | Algemene procescondities .....                  | 35        |
| 3.3.5    | Operationalisering procesfactoren .....         | 35        |
| 3.4      | Conclusie theoretisch raamwerk .....            | 39        |

|          |                                                          |           |
|----------|----------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4</b> | <b>Individuele case analyse.....</b>                     | <b>41</b> |
| 4.1      | Floris V.....                                            | 41        |
| 4.2      | Stappegoor.....                                          | 44        |
| 4.3      | Keizershoeve I.....                                      | 46        |
| 4.4      | De Driehoek.....                                         | 48        |
| 4.5      | Project X.....                                           | 50        |
| 4.6      | Project Y.....                                           | 52        |
| <b>5</b> | <b>Meervoudige case analyse .....</b>                    | <b>55</b> |
| 5.1      | Case-ordered predictor-outcome matrix.....               | 55        |
| 5.2      | Conclusies per afhankelijke variabele .....              | 58        |
| 5.3      | Conclusies meervoudige case analyse.....                 | 63        |
| <b>6</b> | <b>Terug naar de data .....</b>                          | <b>67</b> |
| 6.1      | Deductieve en inductieve benadering.....                 | 67        |
| 6.2      | Toevoeging procesfactoren.....                           | 67        |
| 6.3      | Projectspecifieke inzichten.....                         | 69        |
| 6.4      | Conclusies inductieve analyse (terug naar de data) ..... | 71        |
| 6.5      | Vorming van hypothesen.....                              | 72        |
| 6.6      | Ondersteuning vanuit de literatuur.....                  | 72        |
| 6.7      | Bereiken einde onderzoek.....                            | 73        |
| <b>7</b> | <b>Conclusies en aanbevelingen.....</b>                  | <b>75</b> |
| 7.1      | Conclusies.....                                          | 75        |
| 7.2      | Aanbevelingen.....                                       | 79        |
| 7.3      | Overige inzichten uit de praktijk .....                  | 81        |
| 7.4      | Discussie .....                                          | 83        |
|          | <b>Referenties .....</b>                                 | <b>91</b> |
|          | <b>Bijlagen .....</b>                                    | <b>97</b> |



# 1 Inleiding

De inleiding beschrijft de problematiek rond het thema verevening bij integrale gebiedsontwikkeling. Eerst wordt in de aanleiding de context van het onderwerp geschetst. Vervolgens wordt het probleem verkend en hieruit volgt de probleemstelling van dit onderzoek. Uit deze probleemstelling volgt de doelstelling. Daarna worden de onderzoeksvragen gepresenteerd. Tot slot wordt een leeswijzer voor dit rapport weergegeven.

## 1.1 Aanleiding

Verevening bij integrale gebiedsontwikkeling is een veel besproken fenomeen. Integrale gebiedsontwikkeling ligt binnen het kader van de (veranderende) ruimtelijke ordening in Nederland en de ontwikkelingsplanologie, waarbij de overheid ontwikkelingen stimuleert in plaats van verbiedt. Verevening is onderhevig aan het Nederlandse grondbeleid, aangezien verevening veelal via de grondexploitatie geregeld wordt. In deze paragraaf worden zowel de ruimtelijke ordening en ontwikkelingsplanologie als het grondbeleid besproken.

### 1.1.1 Ruimtelijke Ordening en ontwikkelingsplanologie

De ruimte in Nederland is schaars. Door toenemende ruimedruk moet zorgvuldig aandacht worden besteed aan de inrichting van ons land. Andere ontwikkelingen binnen de context van de ruimtelijke ordening zijn de krimp en concentratie van de agrarische sector, de aandacht voor natuurwaarden en de wateropgave (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005b). Door deze ontwikkelingen moet anders omgegaan worden met het ontwikkelen van gebieden. De ambitie van de nationale en regionale overheden is om actief gebieden te ontwikkelen. Geruime tijd is in Nederland toelatingsplanologie toegepast. Overheden lieten gericht ontwikkelingen toe, definieerden wat niet mocht en hoopten daarmee het gewenste effect te bereiken. Deze aanpak blijkt niet meer afdoende in de huidige complexe ontwikkelingen. Het accent verschuift in de richting van ontwikkelingsplanologie (Ministerie van VROM [VROM], 2006a). Ontwikkelingsplanologie is een ('garbage can') concept waarbij de overheid ontwikkelingen stimuleert vanuit een gebiedsgerichte aanpak, er meer ruimte komt voor dynamiek en waarbij het resultaat voortkomt uit het proces (VROM, 2006a). Volgens de VROM-Raad (2004) zijn toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie complementair aan elkaar. Ondanks de stimulerende inzet van de overheid behoudt zij tevens haar kerntaak van het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen.

De Nota Ruimte, Ruime voor ontwikkeling (VROM, 2006a, p. 36) beschrijft ontwikkelingsplanologie als volgt:

*'Ontwikkelingsplanologie heeft betrekking op heel Nederland (binnen en buiten de nationale Ruimtelijke Hoofdstructuur) en werkt in de praktijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het vooral gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Deze werkwijze is nodig om in een overzienbare periode met verschillende partijen een pakket samenhangende projecten uit te voeren, met als doel de ruimtelijke kwaliteit van het gebied te verbeteren. Medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden nadrukkelijk uitgenodigd mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en uitvoering van beleid in zowel de stedelijke als de meer landelijke gebieden. De betrokken overheid moet zich daarbij meer gaan opstellen als de partner van ondernemende mensen en bedrijven en dynamiek versterken in plaats van deze tegen te gaan door een veelheid aan regels. Dit draagt bij aan een betere benutting van ruimtelijke potenties en een verbetering van de gebiedskwaliteiten. Het schept ruimte voor burgers om mee te kunnen doen en naar vermogen bij te dragen aan een bewoonbaar en leefbaar land. Het betekent ook meer ruimte voor realisatie van inspirerende visies en ideeën. Op deze manier kan tegelijkertijd de Nederlandse ontwerptraditie op het gebied van landschap, stedenbouw en architectuur worden voortgezet.'*

Ter Beek & Van der Heijden (2005) vertalen dit vrij naar:

- Minder remmen en verbieden, meer stimuleren.
- Alle relevante belangen en partijen dienen op het juiste moment en op de juiste wijze bij het proces betrokken te worden.
- Heldere afspraken met private partners over rollen, risico's en verantwoordelijkheden.
- Ruimtelijke veranderingen gebiedsgericht benaderen en de verschillende belangen op integrale wijze op één lijn krijgen.
- De integrale benadering vraagt om een financieel totaalbeeld.

Wat niet in deze opsomming staat, maar naar mijn mening wel aandacht vergt, is de focus op de ruimtelijke kwaliteit als geheel, dus van het integraal ontwikkelde gebied. Ruimtelijke kwaliteit van het geheel is niet alleen omschreven in de definitie van ontwikkelingsplanologie in de Nota Ruimte, maar staat ook vermeld in de hoofddoelstelling van het nationaal ruimtelijke beleid (zie onderstaand kader). Ruimtelijke kwaliteit staat positief in verband met een hoge diversiteit, wat gekenmerkt wordt door een mix van verschillende functies (Sociaal Cultureel Planbureau in Bult-Spiering & Dewulf, 2006, p. 142). De ruimtelijke kwaliteit kan geborgd worden door de integrale benadering van het project, en middels het toepassen van verevening.

*'Hoofddoel van het nationaal ruimtelijke beleid is om (1) op een duurzame en efficiënte wijze ruimte te scheppen voor de verschillende ruimteveragende functies, (2) de leefbaarheid van Nederland te waarborgen en te vergroten, en (3) de ruimtelijke kwaliteit van stad en platteland te verbeteren, waarbij speciaal aandacht wordt geschonken aan het scheppen van de juiste condities voor het toepassen van ontwikkelingsplanologie.'* (VROM, 2006a, p. 22)

Ruimtelijke ontwikkeling heeft naar interpretatie van Priemus (2003, p. 2) twee betekenissen: *'de ruimtelijke trends verwijzen naar dynamiek in ruimtegebruik, en voorts het actief ingrijpen in ruimtegebruik door de ontwikkeling van ruimtelijke plannen: gebiedsontwikkeling.'* Volgens De Kort, Bult-Spiering en Dewulf (2005) zijn drie trends binnen gebiedsontwikkeling te signaleren. Ten eerste een verschuiving van de focus op het product naar het proces. Ten tweede een verschuiving van government naar governance. Governance houdt in dat de focus ligt op het proces in plaats van op een institutionele overheid (government). Verschillende actoren zijn onderling afhankelijk van elkaar voor het behalen van hun doelen. Deze actoren bevinden zich in een zelforganiserend, complex en dynamisch netwerk (Bult-Spiering & Dewulf, 2006). En ten derde een verschuiving van sectorale naar integrale planning.

De nieuwe ruimtelijke planontwikkelingen vinden plaats in een samenhangende aanpak. Deze aanpak is noodzakelijk voor de complexe opgaven van integrale gebiedsontwikkeling. Door de integrale aanpak kunnen winsten en verliezen van (deel)projecten aan elkaar gekoppeld worden. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005a) geeft het advies om selectief om te gaan met het instrumentarium gebiedsontwikkeling.

### 1.1.2 Grondbeleid

Voor het realiseren van gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkeling gebruiken gemeenten het grondbeleid. Het grondbeleid staat ten dienste van het ruimtelijke beleid en het is dan niet verwonderlijk dat de Grondexploitatiewet<sup>1</sup> (Grex) een onderdeel (afdeling 6.4) vormt van de Wet ruimtelijke ordening<sup>2</sup> (Wro). Op 1 juli 2008 is deze wetgeving van kracht geworden. De Grondexploitatiewet is een uitvloeisel van de Nota Grondbeleid uit 2001.

Grond heeft een waarde afhankelijk van de bestemming die ze door de gemeente (strategisch) toebedeeld krijgt. Het grondbeleidsinstrumentarium wordt door gemeenten ingezet om ruimtelijke ontwikkelingen te

<sup>1</sup> Kamerstukken I, vergaderjaar 2005/2006, 30218 A en Staatsblad 271, 2007

<sup>2</sup> Staatsblad 566, 2006

faciliteren, zelf locaties te verwerven, gronden bouwrijp te maken en uit te geven. De overheid voert een actief of faciliterend grondbeleid. Het grondbeleid is een doelgerichte interventie van de overheid op de grondmarkt. Het actieve grondbeleid houdt in dat een gemeente zelf gronden verworft, bouwrijp maakt en ze uitgeeft. De grondexploitatie is volledig in handen van de gemeente. Indien de gemeente de grond niet in handen heeft, kan zij deze op minnelijke wijze of door onteigening verwerven. Indien actief grondbeleid niet mogelijk is, als bijvoorbeeld projectontwikkelaars grond in handen hebben en zich beroepen op zelfrealisatie, dan reguleert de gemeente de activiteiten van de private partij via het faciliterend grondbeleid.

De overheid was de dominante partij op het gebied van de grondmarkt (Van Santing, 2008) tot eind jaren 70. De gemeente verwierf de gronden en gaf deze onder voorwaarden uit. Sinds eind jaren 80 werden steeds meer gronden verworven door projectontwikkelaars. Het actieve grondbeleid van de gemeente veranderde drastisch met de komst van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) in 1994. Het doel van VINEX was om concurrentie bij locatieontwikkeling te vergroten waardoor private ontwikkelaars strategische grondposities gingen innemen. Samenwerking tussen publieke en private partijen is hierdoor een belangrijke rol gaan spelen bij ruimtelijke ontwikkelingen. Doordat de dominante positie van de gemeente afnam, leidde dit tot problemen op het gebied van kostenverhaal en regie.

Indien grond - vóór de Grondexploitatiewet - niet in handen was van de gemeente, was zij voor het regelen van het kostenverhaal aangewezen op de exploitatieovereenkomst of op de baatbelasting. De documenten 'Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van de Grondexploitatiewet'<sup>3</sup> en de 'Handreiking Grondexploitatiewet' (Van der Brand, Van Gelder & Van Sandick, 2008) geven beide de noodzaak voor de nieuwe wetgeving aan. De redenen hierachter worden nu besproken. De wettelijke instrumenten voor het kostenverhaal schoten te kort. Via de privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst was er veel juridische onduidelijkheid over de te stellen eisen en het kostenverhaal. Dit leidde tot langdurige onderhandelingen en tot terugvorderings sancties uit onverschuldigde betaling naderhand. De baatbelasting was een ingewikkeld toe te passen publiekrechtelijk instrument, waarbij vaak iets mis ging en waarbij maar een deel van de kosten verhaald kon worden. Dit leidde ertoe dat free-riders<sup>4</sup> niet meebetaalden aan functies. Daarnaast dreigden onrendabele planonderdelen niet gerealiseerd te worden, omdat de noodzakelijke instrumenten voor verevening ontbraken. Ook ontbrak een publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particulier opdrachtgeverschap.

De grondexploitatiewet tracht het kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie te verbeteren. Daarnaast streeft de regering naar meer transparantie, zeggenschap voor de consument en concurrentie. De Wro biedt de wettelijke grondslag voor gemeenten om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen en de Grondexploitatiewet biedt gemeenten instrumenten om de particuliere grondexploitatie te begeleiden (Van der Brand, et al., 2008). De Grondexploitatiewet kent nog steeds het gemengde stelsel van een publiekrechtelijk en een privaatrechtelijk spoor. Via het exploitatieplan (publiekrechtelijk) kunnen alle kosten, die op de kostensoortenlijst staan, verhaald worden. Dit is een verbetering ten opzichte van de baatbelasting, aangezien hier slechts een gedeelte van de kosten te verhalen was en bovendien nog eens op ingewikkelde wijze. Echter, de vrijwillige samenwerking via overeenkomsten volgens de privaatrechtelijke weg blijft voorop staan. Hierbij kunnen vereveningsafspraken gemaakt worden. Het nieuwe grondbeleid in de vorm van de Grondexploitatiewet is een krachtig middel voor gebiedsontwikkeling (VROM, 2006b), waarbij verevening essentieel is voor de integrale ontwikkeling en realisatie van verschillende ruimtelijke functies.

In de Nota Ruimte, Ruimte voor Ontwikkeling (VROM, 2006a) wordt benadrukt dat er een goede balans tussen rode en groene/blauwe functies moet zijn. Zoals reeds aangegeven, is bij ruimtelijke ontwikkeling ook sprake van integrale ontwikkeling én financiering. Het kostenverhaal en verevening zijn daarbij essentiële

<sup>3</sup> Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30218 nr. 3, Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie.

<sup>4</sup> Freeriders zijn partijen die alleen kijken naar hun eigen kavel en niet wensen bij te dragen aan de voorzieningen die nodig zijn om hun bezit te kunnen ontwikkelen (Van der Laan, 2007).

onderdelen<sup>5</sup>. De Sociaal Economische Raad [SER] (2001) geeft aan dat verevening een belangrijk middel is om 'rode' functies (vastgoed) bij te laten dragen aan gerelateerde 'groene/blauwe' functies (natuur en water). Hierdoor kan de kwaliteit van het plangebied geoptimaliseerd worden.

## 1.2 Probleemverkenning

Bult-Spiering en Dewulf (2005) schetsen een aantal knelpunten ten aanzien van de integratie van functies en de samenwerking van actoren. De bouwopgave wordt tegenwoordig gestuurd in een netwerk van publieke actoren, private actoren en gebruikers in plaats van de vroegere hiërarchische sturing van de overheid. Een netwerkorganisatie wordt gekenmerkt door een sterke dynamiek. Elke partij heeft zijn eigen belang. Deze belangen lopen sterk uiteen; het kan zelfs voorkomen dat binnen één partij tegenstrijdige belangen heersen. Gedurende het proces kunnen deze belangen ook nog wijzigen. Actoren tonen veelal strategisch gedrag waardoor men zich continu in een onderhandelingspositie bevindt. De gedragingen van de actoren (om hun eigen belangen te behartigen) zijn dus moeilijk te voorspellen waardoor een project erg complex is. Vaak zijn actoren voor het behalen van hun persoonlijke doelen afhankelijk van andere actoren, waardoor een samenwerking tussen deze partijen noodzakelijk is. Hoe meer actoren betrokken zijn bij een ontwikkeling, des te complexer de afstemming zal zijn.

Door een combinatie van verschillende functies wordt verwacht dat het project een toegevoegde waarde oplevert voor alle actoren. Het idee is dat publieke goederen (zoals openbare ruimtes en infrastructuur) beter betaalbaar worden door de (extra) opbrengsten uit vastgoed hierin te investeren. Het rendement van het vastgoed neemt toe door het investeren in de publieke goederen, zodat bijvoorbeeld een hogere kwaliteit van de openbare ruimte en een betere bereikbaarheid ontstaan. Voor het combineren van de verschillende functies moeten de belanghebbende actoren bij het project betrokken worden. Deze actoren hebben verschillende doelen, opereren op diverse ruimtelijke schalen en hebben uiteenlopende tijdshorizonnen. Dit levert knelpunten op. De verschillende ontwikkelprocessen van functies moeten op elkaar afgestemd worden (functie-integratie) en hebben een andere besluitvormingsprocedure, doorlooptijd en levensduur.

De Kort et al. (2005) opteren voor het integreren van zowel projectmanagement (focus op het product van verschillende ruimtelijke functies) als procesmanagement (focus op een netwerk van actoren). Een veelvoud aan functies en actoren moeten strategisch gecoördineerd worden voor succesvolle integrale gebiedsontwikkeling. Smit (coauteur in Bult Spiering & Dewulf, 2006) geeft aan dat de complexe integrale gebiedsontwikkeling een multi-functie en multi-actor benadering nodig heeft en dat de combinatie van deze benaderingen past binnen een publiek-private samenwerking (PPS).

Duidelijk is dat het samenspel tussen functies en actoren bij verevening binnen integrale gebiedsontwikkeling een belangrijke rol speelt. De instrumenten voor verevening vanuit de Grondexploitatiewet (overeenkomsten en exploitatieplan) zijn een middel om het kostenverhaal te regelen. Om verevening voor elkaar te krijgen, vindt een proces plaats waarin onderhandelingen om tot vereveningsafspraken te komen, een belangrijke rol spelen. In de praktijk is nog weinig ervaring met deze nieuwe wetgeving. Vrijwillige afspraken volgens het privaatrechtelijke spoor hebben de voorkeur vanuit de wetgeving. De primaire focus van dit onderzoek ligt op de vrijwillige afspraken die volgen uit de onderhandelingen tussen publieke en private partijen. Het publiekrechtelijke exploitatieplan is een effectieve 'stok achter de deur' om kosten te verhalen indien dit privaatrechtelijk niet mogelijk blijkt te zijn (Van der Laan, 2007; Van Lente, Reijnen & Hoogmoed, 2006; Van der Brand et al., 2008). Bij de private onderhandelingen zullen de onderhandelende partners de berekeningen van het exploitatieplan in het achterhoofd meenemen. Dit is immers het minimale dat aan kosten verhaald kan worden.

<sup>5</sup> Memorie van Toelichting: Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30218 nr. 3, Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie.

In het oorspronkelijke wetsontwerp van de Grondexploitatiewet was het niet mogelijk om bovenplanse kosten te verhalen. In de vigerende regelgeving behoort dit echter wel tot de mogelijkheden door de aanneming van de motie Geluk<sup>6</sup>. De motie Geluk (verwerkt in artikel 6.24 Grex) heeft tot doel een stimulans te bieden om mee te werken aan integrale gebiedsontwikkeling, waarbij de bouw van renderende functies (wonen, bedrijvigheid) wordt gerelateerd aan de bekostiging van diverse maatschappelijke functies (natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen) (Van der Brand, n.d). Bovenplanse kosten mogen alleen verevend worden bij de zogenoemde anterieure overeenkomst (gesloten voordat het exploitatieplan is vastgesteld). Een nadeel is dat het kostenverhaal van bovenplanse kosten in een vroeg stadium vastgelegd moeten worden als de plannen zich nog in een pril stadium bevinden (Boeve, 2006a).

De afspraken betreffende financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen in een groter gebied buiten de ontwikkelde locatie moeten betrekking hebben op een concrete gebiedsontwikkeling en vastgesteld zijn in een structuurvisie van de gemeente, de provincie of het Rijk. Er zijn twijfels bij de juridische bestendigheid van de uitwerking van de motie Geluk (Van der Brand, n.d). Het is nog niet goed duidelijk welke voorwaarden gesteld moeten worden aan een bijdrage in het kader van ruimtelijke ontwikkeling. Het begrip 'ruimtelijke ontwikkeling' is noch in de Wro en noch in de Kamerstukken duidelijk gedefinieerd. De reikwijdte van de bijdrage aan de ruimtelijke ontwikkelingen is wettelijk niet scherp afgebakend (Van der Brand et al., 2008). Volgens de Memorie van Toelichting bij de Grondexploitatiewet hoeft de ruimtelijke ontwikkeling geen betrekking te hebben op de grondexploitatie, maar kan het ook gaan om een bijdrage aan maatschappelijke functies.

Op regionaal niveau blijven gebiedsgerichte projecten nog vaak steken in de overgang van planvorming naar uitvoering. Vanwege haalbaarheid kunnen veel concessies gedaan worden aan een project, waardoor de ruimtelijke kwaliteit onvoldoende gewaarborgd wordt (besparingen op onrendabele delen) (Ter Beek & Van der Heijden, 2005). Het is belangrijk om aandacht te besteden aan kwalitatieve functies in de leefomgeving. De Stichting Groenforum Nederland (2008) geeft bijvoorbeeld aan dat meer aandacht gevestigd moet worden op de baten van kwalitatief groen in de woonomgeving. Het groen verdient zich terug via haar maatschappelijke baten en is dus niet langer een kostenpost (Stichting Groenforum Nederland, 2008).

Het voordeel van het integraal ter hand nemen van projecten is dat er geen 'cherry picking' plaatsvindt. Indien projectonderdelen om praktische redenen na elkaar worden ondernomen, te beginnen bij de meest kansrijke, is het maar de vraag of private partijen dan niet alleen geïnteresseerd zijn in de commercieel meest interessante onderdelen. Voordeel hiervan is echter dat de realisatie sneller kan geschieden (Ter Beek & Van der Heijden, 2005). Bij de keuze voor integrale gebiedsontwikkeling vinden ook risicoanalyse en integrale financiële uitwerking plaats. Hierdoor wordt verevening dus een onderdeel van de integrale gebiedsontwikkeling.

### 1.3 Probleemstelling

Van oudsher werden de onrendabele functies (zoals groenvoorzieningen) vanuit algemene middelen gefinancierd en verdienden de commerciële functies (zoals vastgoed) zichzelf terug. Het idee achter verevenen is: het investeren van rendement van rendabele functies in onrendabele functies, zodat de integrale ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit toenemen. Bult-Spiering, Blanken en Dewulf (2005) geven aan dat verevening een erkenning is van het feit dat de vermogensvorming in de commerciële functies mede afhankelijk is van de aan de niet-commerciële functies verleende subsidies. Om verevening te kunnen toepassen moet er een duidelijke verdienpotentie zijn (Boeve, 2006a; Van der Laan, 2006).

Uit de probleemverkenning wordt duidelijk dat integrale gebiedsontwikkeling een complex proces is. De samenhang van een hoeveelheid aan functies en actoren is een belangrijk facet binnen het integraal

<sup>6</sup> Motie Geluk inzake Nota Ruimte: Kamerstukken II, 2004/2005, 29435, nr. 68

benaderen van ruimtelijke ontwikkelingen. Door verevening als instrument toe te passen, worden integrale ontwikkelingen mogelijk en realiseerbaar gemaakt. De rendabele en onrendabele delen worden gezamenlijk in het proces opgenomen. Toch gaat dit in de praktijk niet zo gemakkelijk, want integrale ontwikkelingen worden gekarakteriseerd door een complexe netwerkstructuur. Daarnaast is de werking van het nieuwe institutionele kader van de Grondexploitatiewet nog niet ondervonden daar deze pas sinds 1 juli 2008 van kracht is. De hoeveelheid aan actoren maakt het proces van integrale ontwikkeling ingewikkeld. De actoren hebben hun eigen belang, maar om dit te realiseren is samenwerking met anderen noodzakelijk. De samenwerking tussen publieke en private partijen kan vorm gegeven worden in een publiek-private samenwerking (PPS). Binnen een PPS maken de betrokken partijen afspraken over de verdeling tussen kosten, opbrengsten, zeggenschap en risico's (Kenniscentrum PPS, 2004b). De samenwerking tussen gemeente en marktpartijen beperkt zich meestal tot gezamenlijke grondexploitatie, aangezien de opstalexploitatie niet tot de taken van de gemeente behoort (Kenniscentrum PPS, 2004a).

Verondersteld wordt dat door de publiek-private samenwerking de ontwikkelingen integraal ter hand worden genomen en dat de gewenste ruimtelijke kwaliteit verwezenlijkt wordt. De totstandkoming van afspraken en overeenstemming betreffende verevening komen voort uit het proces van besluitvorming en onderhandelingen tussen betrokken publieke en private partijen. Actoren hebben invloed op de (vrijwillige) afspraken betreffende verevening, maar in hoeverre zijn partijen bereid vrijwillig bij te dragen aan deze ruimtelijke ontwikkelingen om ruimtelijke kwaliteit te creëren? Dit leidt tot de volgende probleemstelling:

In hoeverre bepalen de procesfactoren de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening binnen een integrale gebiedsontwikkeling?

### 1.4 Doelstelling

Het toepassen van verevening als middel zorgt voor een integrale ontwikkeling van ruimtelijke functies en leidt tot ruimtelijke kwaliteit op lange termijn. Dit toepassen heeft te maken met het juridische instrumentarium. Alle toekomstige projecten vallen onder de Grondexploitatiewetgeving en daarom wordt hier ook aandacht aan besteed. Om tot (vrijwillige) verevening te komen vindt ook een proces van besluitvorming en onderhandelingen plaats. Het gezamenlijke proces van publieke en private partijen om tot verevening te komen is het onderwerp van dit onderzoek. Uit de probleemstelling volgt de volgende doelstelling voor het onderzoek:

Inzicht verschaffen in hoe het proces van verevening werkt en welke procesfactoren van invloed zijn op de totstandkoming van een overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening binnen een integrale gebiedsontwikkeling.

De doelstelling heeft betrekking op het vergaren van inzicht in het vereveningsproces en welke factoren bijdragen aan verevening. Hierbij is inzicht in het vereveningsproces vanuit de praktijk wezenlijk. Dit inzicht is onderhevig aan een bandbreedte van sturende mechanismen. Te denken valt aan formele randvoorwaarden (zoals regelgeving), maar ook aan materiële randvoorwaarden (zoals grondposities). Het gewenste resultaat is inzicht in het vereveningsproces door te verklaren waarom sommige processen tot verevening leiden en andere niet. Dit inzicht is nuttig voor de gemeentelijke procesmanager of projectleider, of haar adviseur, die sturing geeft aan het proces om tot vereveningsafspraken te komen. Door lering te trekken uit reeds uitgevoerde of in gang zijnde projecten wordt inzicht verkregen in het proces om tot overeenstemming over verevening te komen. Nieuwe projecten zijn onderhevig aan het institutioneel kader van de Grondexploitatiewet.

## 1.5 Onderzoeksvragen

De probleem- en doelstelling leiden tot een drietal onderzoeksvragen. In het onderzoek wordt een antwoord gegeven op deze vragen om de doelstelling te behalen en antwoord te geven op de probleemstelling. Het beantwoorden van de onderzoeksvragen leidt tot inzicht en verklaringen waarom verevening processen al dan niet tot succes leiden. Uit dit onderzoek volgen dan de procesfactoren die dit succes of falen bepalen. De onderzoeksvragen zijn:

1. Wat zijn volgens de theorie de procesfactoren die van invloed zijn op het proces om tot verevening te komen?
2. Hoe is het vereveningsproces bij een integrale gebiedsontwikkeling geregeld in de praktijk?
3. In hoeverre zijn de procesfactoren van invloed op de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening?

## 1.6 Leeswijzer

Dit hoofdstuk vormt een inleiding voor het onderzoek. Hoofdstuk 2 gaat in op de onderzoeksmethodiek. Vervolgens wordt een theoretische analyse gepresenteerd in hoofdstuk 3. Daarna wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de individuele case analyse. Hoofdstuk 5 bespreekt de meervoudige case analyse vanuit een deductieve benadering. Hoofdstuk 6 presenteert een inductieve iteratieslag vanuit een open-minded analyse van de overige beschikbare data. Tot slot worden in hoofdstuk 7 conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.





## 2 Onderzoeksmethodiek

Dit hoofdstuk begint met de beschrijving van de onderzoeksfilosofie. In paragraaf 2.2 wordt de onderzoeksstrategie besproken. Paragraaf 2.3 gaat in op de toepassing van de gekozen onderzoeksstrategie van Eisenhardt. Vervolgens wordt in paragraaf 2.4 ingegaan op de operationalisatie. Daarna wordt in paragraaf 2.5 de methode voor de data analyse toegelicht. Paragraaf 2.6 gaat in op de kwaliteitscriteria van een onderzoek. Tot slot wordt in paragraaf 2.7 het onderzoeksmodel gepresenteerd.

### 2.1 Onderzoeksfilosofie

Van Aken et al. (2007) gaan uit van een combinatie van drie benaderingen: theoretische, empirische en procesgeoriënteerde analyse. De theorie draagt bij aan de conceptualisering en het theoretische raamwerk, zodat empirische resultaten te interpreteren zijn. De theoretische aanpak houdt in dat de oplossing niet zo maar uit de lucht komt vallen, maar dat deze gebaseerd is op actuele/moderne (state of the art) literatuur. Theorie is vaak algemeen en voor toepassing moet deze in haar context geplaatst worden. Hiervoor dient uitvoerig, kritisch en creatief (comprehensive, critical, creative) met de theorie omgegaan te worden (Van Aken et al., 2007). Binnen de empirische analyse wordt een empirische verkenning uitgevoerd en vindt validatie plaats van de geïdentificeerde verschijnselen en waarschijnlijke oorzaken en gevolgen. De procesgeoriënteerde analyse is gericht op het ondersteunen van de analyse van het probleem en haar oorzaken. Het onderzoek moet niet afwijken van de context. Dit onderzoek gaat uit van een gecombineerde theoretische, empirische en procesgeoriënteerde benadering.

Business Problem-Solving is gericht op het ontwerpen van datgene wat het fenomeen kan zijn of wat het behoort te zijn om daadwerkelijke veranderingen en prestatieverbeteringen (effectiviteit en efficiëntie) van een specifiek systeem tot stand te brengen. Dit staat tegenover Business Research wat gericht is op de beschrijving van wat het fenomeen is (Van Aken et al., 2007). Het doel van dit onderzoek is het inzichtelijk maken welke procesfactoren het succes of het falen van het proces om tot verevening te komen bepalen met de daarbij behorende verklaringen. Dit onderzoek gaat niet uit van het ontwerpen van een oplossing, maar probeert de verschijnselen te verklaren. Hiervoor is inzicht nodig in hoe het proces om tot verevening te komen werkt, dus een beschrijving van wat het fenomeen is (Business Research). Bij het verklarende onderzoek (explanatory science) wordt kennis gegenereerd voor het beschrijven, uitleggen en voorspellen van empirische verschijnselen (en problemen) binnen de scope van het vakgebied. Van Aken (2004) noemt de ontwikkelde theorie vanuit het verklarende onderzoek 'Organization Theory'. Een typisch eindproduct van het verklarende onderzoek is een causaal model met het liefst kwantitatieve (onafhankelijke) variabelen (Van Aken et al., 2007). Om tot resultaten te komen, wordt gebruik gemaakt van een onderzoeksstrategie en dit wordt besproken in de volgende paragraaf.

### 2.2 Onderzoeksstrategie

De aanpak om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen is een onderzoeksstrategie. Er is onderscheid te maken tussen kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksstrategieën. Verschuren en Doorewaard (2005) beschrijven vijf onderzoeksstrategieën: survey, experiment, case studie, gefundeerde theoriebenadering (in het vervolg: grounded theory) en bureauonderzoek. De keuze voor een onderzoeksstrategie hangt af van drie kernbeslissingen:

- Breedte versus diepgang
- Kwalitatief versus kwantitatief
- Empirisch versus bureauonderzoek

Elke gebiedsontwikkeling is anders, al is het alleen maar om de locatie. Binnen het onderzoek wordt het proces om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening te komen diepgaand geanalyseerd binnen haar eigen context van de gebiedsontwikkeling. De focus van het onderzoek

ligt niet op het uitdrukken van resultaten in getallen, maar op het onderling vergelijken van de resultaten en is daarmee als kwalitatief aangemerkt. De onderzoeksgegevens worden uit de praktijk gehaald en dit kenmerkt een empirisch onderzoek.

Een survey houdt een kwantitatief breedte onderzoek in. Hiervoor zijn een groot aantal onderzoekseenheden nodig en is derhalve niet geschikt voor dit onderzoek. Een experiment kenmerkt zich door de formering van gelijke groepen. Het is niet mogelijk om gelijke groepen binnen integrale gebiedsontwikkeling te selecteren, omdat elk project context afhankelijk is. Een experiment wordt daarnaast ook vaak aangemerkt als kwantitatief onderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2005). Voor dit onderzoek is het gebruik van de survey of het experiment niet wenselijk.

Op grond van de kernbeslissingen lijken de case studie en de grounded theory beiden een mogelijkheid voor de onderzoeksstrategie. Volgens Van Aken et al. (2007) sluiten onderzoeksmethodes elkaar niet uit en kunnen dus gecombineerd toegepast worden. Zo wordt binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van een literatuurstudie (bureauonderzoek) naast empirische gegevens (case analyse). Volgens Van Aken et al. (2007) zijn de empirische en theoretische analyse namelijk complementair aan elkaar. Eerst worden de case studie en de grounded theory besproken, waarna de keuze voor de onderzoeksstrategie wordt toegelicht.

### 2.2.1 Case studie

Verschuren en Doorewaard (2005, p. 150) beschrijven de case studie als volgt: *‘Door een gedetailleerde waarneming op locatie, het voeren van gesprekken in combinatie met het bestuderen van allerlei documenten, krijgt u een diepgaand inzicht in de wijze waarop bepaalde processen zich in de praktijk voltrekken en waarom ze zich zo en niet anders afspelen.’* De case studie is dus een diepgaand onderzoek naar een proces waarbij rekening gehouden wordt met de context.

Hutjes en Van Buuren (1992, p. 15) gebruiken de volgende omschrijving voor de gevalstudie (case studie): *‘Het gaat om een intensieve bestudering van een verschijnsel binnen zijn natuurlijke situatie, zodanig dat de verwevenheid van relevante factoren behouden blijft.’* De strategie van de case studie verdient volgens Hutjes en Van Buuren (1992) de voorkeur als men inzicht wil verschaffen in de complexiteit van het onderzochte verschijnsel en zijn achtergronden.

Yin (2003, p. 2) zegt over de case studie: *‘The case study method allows investigators to retain the holistic and meaningful characteristics of real life events – such as individual life cycles, organizational and managerial processes, neighbourhood change, international relations, and the maturation of industries.’* Volgens Yin (2003) is de case studie geschikt als onderzoeksstrategie wanneer ‘hoe’ en ‘wat’ vragen gesteld worden over hedendaagse gebeurtenissen waar de onderzoeker weinig tot geen controle op kan uitoefenen. Case studies kunnen ingezet worden voor verkennend, beschrijvend en verklarend onderzoek.

Verschillende auteurs (Van Aken et al., 2007; Verschuren & Doorewaard, 2005; Hutjes & Van Buuren, 1992; Eisenhardt, 1989; Yin, 2003) ondersteunen de keuze voor het gebruik van de case studie als onderzoeksstrategie. Allen onderkennen het belang van het behoud van de context gedurende het onderzoek. De case studie is een geschikte onderzoeksstrategie voor dit onderzoek.

### 2.2.2 Grounded theory

De grounded theory is in haar originele vorm ontwikkeld door Glaser en Strauss in 1967. De grounded theory benadering is data-driven en gaat dus uit van een minimum aan voorkennis over het onderwerp. De onderzoeker heeft een zoekende houding en vergelijkt continu empirische gegevens en theoretische concepten. De grounded theory is ontwikkeld voor theoriegericht onderzoek. Volgens Van Aken et al. (2007) biedt deze strategie een gestructureerde manier om vanuit ruwe data theorie te vormen. De grounded theory is gericht op de ontwikkeling van concepten en relaties tussen deze concepten.

Het idee achter de grounded theory is dat niet eerst een hypothese opgesteld wordt om deze vervolgens te testen, maar om vanuit een studiegebied te beginnen en vanuit opkomende kwesties theorie te ontwikkelen (Strauss & Corbin in De Graaf, 2005). De grounded theory is een geschikte onderzoeksstrategie, omdat een open houding tot interessante resultaten kan leiden waar de onderzoeker vooraf geen inzicht in had. In de volgende paragraaf wordt de keuze voor de onderzoeksstrategie toegelicht.

### 2.2.3 Keuze onderzoeksstrategie

Binnen het kwalitatieve onderzoek wordt een gedetailleerde analyse uitgevoerd om beter inzicht in de problematiek te krijgen. Yin (2003) beschrijft een methode voor het onderzoek van case studies. Een andere mogelijkheid voor de analyse is de grounded theory (Van Aken et al., 2007).

Yin (in De Graaf, 2005) veronderstelt dat voorafgaand aan de case studie de nodige kennis nodig is voor het ontwikkelen van theoretische veronderstellingen om de datavergaring en -analyse in goede banen te leiden. Dit is een deductieve benadering. De theorie ondersteunt het onderzoek, wat een voordeel voor de onderzoeker is. Een nadeel is dat de onderzoeker zich te veel laat leiden door de theorie en geen open houding heeft. Bij de grounded theory is geen voorkennis nodig wat kan leiden tot een te groot gros aan data, waardoor de onderzoeker door de bomen het bos niet meer kan zien (De Graaf, 2005). De grounded theory gaat uit van een inductieve benadering waar de data aan de basis van het onderzoek ligt. Volgens De Graaf (2005) ligt de methode van Eisenhardt tussen de case studie en grounded theory benadering en maakt gebruik van de sterke elementen van beide. Het idee achter de strategie van Eisenhardt (1989) is dat case studies gebruikt worden voor het ontwikkelen van theorieën. De case studie van Yin gaat uit van hypothetische veronderstellingen om theorie te testen. Binnen dit onderzoek zijn de theoretische veronderstellingen, die direct toegespitst zijn op het vereveningsvraagstuk, niet beschikbaar. De grounded theory is een exploratieve methode waardoor de onderzoeker te veel data vergaard om focus te kunnen leggen. Om deze redenen wordt de tussenvorm van Eisenhardt (1989) gekozen.

### 2.2.4 Keuze meervoudige case analyse

Yin (2003) maakt onderscheid tussen de enkelvoudige en meervoudige case studie. Volgens Yin (2003) is een enkelvoudige case studie gerechtvaardigd wanneer de case vertegenwoordigt: (a) een kritieke test van bestaande theorie, (b) een zeldzame of unieke omstandigheid, (c) een representatieve of typische case of wanneer de case een (d) onthullende of (e) longitudinale studie dient. Een enkelvoudige case studie is volgens Yin (2003) kwetsbaar, omdat er maar één kans is om het goed te doen. Zowel Yin (2003) als Hutjes en Van Buuren (1992) geven aan dat het uitvoeren van een case studie niet gemakkelijk is en vraagt om de nodige creativiteit van de onderzoeker.

Yin (2003) geeft aan dat een meervoudige case studie ten opzichte van de enkelvoudige case studie voor- en nadelen heeft. De bewijsvoering van meervoudige cases wordt vaak als waardevoller en overtuigender gezien waardoor de gehele studie als robuuster wordt gezien (Herriott & Firestone in Yin, 2003). Een nadeel van de meervoudige case studie is dat het veel middelen en tijd vraagt. Door de analyse van meerdere cases vindt een replicatie van bevindingen of tegenspraken plaats (replication logic) en dit leidt tot robuustere uitkomsten (Yin, 2003). In de aanpak van Eisenhardt (1989) wordt ook het gebruik van 'replication logic' aangegeven voor de logica tussen cases. Cases verschillen, in alle waarschijnlijkheid, in context waardoor de generaliseerbaarheid toeneemt (Yin, 2003). Yin (2003) is daarom een voorstander voor het gebruik van meerdere cases, al zijn het er maar twee.

Eisenhardt (1989) geeft aan dat het gebruik van vier tot tien cases een goede indicatie is. Indien minder dan vier cases geanalyseerd worden is het moeilijk om theorie te genereren en is de theorie niet gegrond. Als meer dan tien cases geanalyseerd worden, is het te complex om met de hoeveelheid data om te gaan. Volgens Dyer en Wilkins (1991) mist Eisenhardt in haar methode het gebruik van de enkelvoudige case studie. Door een diepte onderzoek binnen één case uit te voeren wordt de theorie zorgvuldiger opgesteld, omdat de

bijbehorende context in acht genomen wordt. Binnen de enkelvoudige case studie kunnen nieuwe theoretische relaties gevonden worden en oude relaties betwist (Dyer & Wilkins, 1991). Eisenhardt en Graebner (2007) geven aan dat meervoudige case studies normaal gesproken renderen in meer robuuste, generaliseerbare en testbare theorie dan enkelvoudige case studies.

Voor de generaliseerbaarheid van de resultaten wordt gekozen voor een meervoudige case analyse. Binnen dit onderzoek worden zes cases geanalyseerd. De opmerking van Dyer en Wilkins dat bij een meervoudige case analyse de context niet in acht wordt genomen, wordt ondervangen door een data-analysmethode waarin de context van de case aandacht krijgt. Zie voor de keuze van de data analyse methode paragraaf 2.5.2.

## 2.3 Toepassing onderzoeksstrategie Eisenhardt

De methode Eisenhardt (1989) kent een aantal stappen om tot theorievorming te komen. Deze worden gepresenteerd in tabel 1. Vervolgens wordt per stap uitgelegd wat de activiteiten inhouden.

| Stap                              | Activiteit                                                                                                                                                               |
|-----------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 Beginnen                        | Definiëren van onderzoeksvragen;<br>Mogelijk a priori van constructies;<br>Noch theorie noch hypothesen                                                                  |
| 2 Cases selecteren                | Specifieke populatie;<br>Theoretisch, niet willekeurige steekproeven                                                                                                     |
| 3 Instrumenten en protocollen     | Meervoudige data collectie methode (triangulatie);<br>Kwalitatieve en kwantitatieve data combineren;<br>Meerdere onderzoekers                                            |
| 4 Betreden praktijk               | Overlap data collectie en analyse inclusief praktijk notities;<br>Flexibele en opportunistische data collectie methode                                                   |
| 5 Data analyseren                 | Within-case analyse;<br>Zoeken naar cross-case patronen met uiteenlopende technieken                                                                                     |
| 6 Vorming van hypothesen          | Iteratieve tabellering van bewijs voor elke constructie;<br>Replicatie, geen steekproef, logica tussen cases;<br>Zoeken naar duidelijkheid, naar het waarom van relaties |
| 7 Ondersteuning vanuit literatuur | Vergelijking met conflicterende literatuur;<br>Vergelijking met gelijksoortig literatuur                                                                                 |
| 8 Bereiken einde onderzoek        | Theoretische verzadiging (geen nieuwe inzichten)                                                                                                                         |

Tabel 1 - Stappen tot theorievorming, basis versie onderzoeksstrategie Eisenhardt (Bron: Eisenhardt, 1989)

### 2.3.1 Beginnen

De eerste stap van de onderzoeksstrategie van Eisenhardt (1989) is het definiëren van de onderzoeksvragen. In afwezigheid van een duidelijke onderzoeksfocus wordt de onderzoeker overladen met data. De onderzoeksvragen maken het zoeken naar de benodigde data specifieker. Een mogelijk a priori van constructies kan ook helpen om de ontwikkeling van theorie in het beginstadium vorm te geven. Deze constructies zijn gebaseerd op deductieve redenering vanuit algemene principes en niet gebaseerd op feiten. In deze fase is het belangrijk dat de onderzoeker nog niet nadenkt over relaties tussen variabelen en specifieke theorieën.

De probleemstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd: *'In hoeverre bepalen de procesfactoren de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening binnen een integrale gebiedsontwikkeling?'* De eenheid van het onderzoek is het proces om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening te komen, binnen een integrale gebiedsontwikkeling. De probleemstelling leidt tot een drietal onderzoeksvragen die bijdragen aan het beantwoorden van de gestelde vraag in de probleemstelling, zie ook paragraaf 1.5.

1. Wat zijn volgens de theorie de procesfactoren die van invloed zijn op het proces om tot verevening te komen?
2. Hoe is het vereveningsproces bij een integrale gebiedsontwikkeling geregeld in de praktijk?
3. In hoeverre zijn de procesfactoren van invloed op de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening?

### 2.3.2 Cases selecteren

Om theorie te ontwikkelen uit case studies, moeten cases geselecteerd worden. In paragraaf 2.2.4 is de keuze toegelicht voor een meervoudige case studie. De cases worden niet aselekt geselecteerd. Binnen dit onderzoek behoort dit niet tot een optie gezien de gelimiteerde mogelijkheden voor analyse. Het doel is om cases te selecteren waarbij een replicatie van de tevoorschijn komende theorie waarschijnlijk is. Dit draagt bij aan de zorgvuldige vorming van theorie vanuit de cases.

De case studie is gebaseerd op een beperkt aantal cases, waardoor een strategische keuze noodzakelijk is. De eerste keuze voor de case selectie is dat binnen het project sprake is van een vorm van verevening. De tweede keuze is dat er variatie bestaat in het al dan niet succesvol zijn van het vereveningsproces. Sommige projecten hebben tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening geleid en andere niet. Vanwege beperkte toegankelijkheid tot cases vindt de selectie ook plaats op basis van pragmatische gronden; mogelijkheid tot gebruik van de cases in het onderzoek. Op voorhand zijn een zestal cases geselecteerd, te weten: Floris V, Stappegoor, Keizershoeve I, De Driehoek, Project X en Project Y.

Floris V is een glastuinbouwgebied herontwikkeling in Rijnsburg, Noord Holland. De gemeente Rijnsburg was initiator van het proces, maar heeft al snel private partijen erbij betrokken. De gemeente Rijnsburg was namelijk een artikel 12 gemeente. Voor de draagvlakvorming is een Commissie van het Bedrijfsleven bestaande uit lokale partijen opgericht. Vier partijen (gemeente Rijnsburg, Arcadis, FloraHolland en Rabobank) zijn de partijen die een intentie- en samenwerkingsovereenkomst zijn aangegaan. De vereveningsafspraken zijn alleen vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst aan het einde van de definitiefase.

Stappegoor is een herontwikkeling van de sport- en onderwijsvoorzieningen bij het Willem II stadion te Tilburg. De gemeente Tilburg is initiator van het proces. De gemeente Tilburg heeft een intentie- en een concessieovereenkomst gesloten met een privaat consortium bestaande uit Crapts, Hopman Interheem en Rabo Vastgoed. De vereveningsafspraken zijn in beide overeenkomsten vastgelegd. Het consortium Stappegoor BV doet een voorinvestering van 30 miljoen euro voor de bouw van een sporthal en ijsbaan, voordat zij vastgoed mag ontwikkelen op de gronden van de gemeente.

Keizershoeve I is een uitleglocatie van een nieuwe woonwijk tussen de kernen Beuningen en Ewijk. De initiator is Jansen Bouwontwikkeling, vanwege haar grondposities in het gebied, en daarnaast is de gemeente Beuningen betrokken in het proces. De vereveningsafspraken zijn vastgelegd in een voorovereenkomst en deze zijn rechtevreeks overgenomen in de realisatieovereenkomst. Omdat deze afspraken niet zijn aangepast op nieuwe inzichten, heeft de gemeente Beuningen niet alle kosten kunnen verhalen.

De Driehoek is een herstructureringsproject van het platteland in de driehoek Almelo, Borne en Bornebroek. De provincie Overijssel en het waterschap Regge en Dinkel zijn de initiatiefnemers van het project. Daarnaast zijn nog zeven andere publieke partijen betrokken en vijf private partijen. Het private samenwerkingsverband, bestaande uit Arcadis, Ballast Nedam, Dura Vermeer en Koopmans, heeft een ontwikkelvisie voor het gebied gepresenteerd. In deze visie speelde verevening een belangrijke rol. Uiteindelijk zijn geen vereveningsafspraken vastgelegd, is het project gedisintegreerd en hebben de rendabele projecten doorgang gevonden en de onrendabele projecten niet.

Project X (naam onder embargo) is een uitleglocatie aan de rand van de stad waar een nieuwe woonwijk wordt ontwikkeld. De gemeente is de initiator en daarnaast is een private ontwikkelaar betrokken. Er zijn vereveningsafspraken vastgelegd in een intentieovereenkomst, maar het proces naar een samenwerkingsovereenkomst is gestagneerd. De partijen komen niet uit de discussie over de fasering van de ontwikkeling. Dit project is onderhevig aan de nieuwe Grondexploitatiewet en de gemeente wil zekerheid over het kostenverhaal. Hierom heeft zij een concept exploitatieplan opgesteld.

Project Y (naam onder embargo) is een uitlegproject. Het idee is dat een nieuwe woonwijk wordt ontwikkeld en dat een stukje zorgterrein herontwikkeld wordt. De zorginstelling en de Stichting, gelieerd aan de zorginstelling, hebben het initiatief voor de ontwikkeling genomen. Daarnaast is de gemeente bij de ontwikkeling betrokken. Bij dit proces lag het in de lijn der verwachting dat een samenwerkingsovereenkomst getekend zou worden. Maar deze is vanwege inhoudelijke verschillen nooit getekend; er zijn dus geen vereveningsafspraken vastgelegd.

### 2.3.3 Instrumenten en protocollen

Binnen deze stap ligt de focus op de methoden om data te verzamelen. Het voordeel van triangulatie wordt meegenomen in de dataverzameling. Triangulatie houdt in dat gebruik wordt gemaakt van meerdere bronnen waardoor de validiteit van het onderzoek wordt gewaarborgd (Van Aken et al., 2007; Yin, 2003; Hutjes & Van Buuren, 1992). Binnen dit onderzoek worden meerdere bronnen van informatie gebruikt: schriftelijke bronnen en interviews.

De schriftelijke bronnen vallen uiteen in literatuur en projectdocumentatie. De literatuur is gebruikt voor de a priori te onderscheiden variabelen. Om de waarden van de variabelen te bepalen is gebruik gemaakt van projectdocumentatie. Dit gaat om openbare documenten van publieke en private zijde of interne vertrouwelijke documenten. Daarnaast is gekeken naar krantenartikelen en uitspraken van fracties in gemeentelijke context. Deze bronnen zijn echter maar beperkt gebruikt. Dit is het geval omdat soms de bronnen simpelweg niet aanwezig waren, niet informatief genoeg waren of een gekleurd beeld weergaven (journalistieke interpretatie). Kortom, de betrouwbaarheid van deze bronnen moet gezocht worden in citaten van vooraanstaande personen binnen het project of de gemeente (B&W of gemeenteraad).

De interviews zijn gehouden om algemene inzichten te krijgen in het project en proces, maar ook om tot een waardering van variabelen te komen. Interviews zijn gehouden bij zowel de publieke als de private partij. Indien sprake is van meerdere partijen is in overleg bepaald met welke partij om de tafel wordt gezeten. Bij twee projecten is vanwege de gevoeligheid van het project alleen gesproken met de gemeente. De uitwerking van de interviews zijn voorgelegd aan de geïnterviewden. Dit diende ter correctie van feitelijke onjuistheden, het interpretatiekader en de directe controle van het interviewverslag.

### 2.3.4 Betreden praktijk

Binnen deze stap wordt de projectdocumentatie bestudeerd en worden de interviews gehouden. Om theorie te kunnen bouwen vanuit de case studie is frequente overlap tussen data collectie en data analyse nodig. De data collectie en analyse vindt tegelijkertijd plaats. Notities uit de praktijk zijn waardevol in deze stap. Vóór de interviews is de projectdocumentatie bestudeerd om een beeld te vormen van het project. Tijdens de interviews zijn aantekeningen gemaakt en is met toestemming van de geïnterviewde een geluidsopname gemaakt. De geluidsopname behoorde echter niet overal tot de mogelijkheden vanwege bezwaar van de geïnterviewde. De interviews zijn direct uitgewerkt om geen gegevens en inzichten te verliezen. De geluidsopnamen maken het mogelijk om na het gesprek ontbrekende data te voorschijn te halen en hier is gebruik van gemaakt. De geïnterviewden hebben na de uitwerking, de verslagen gecontroleerd om onvolkomenheden te voorkomen. Daarnaast is er de mogelijkheid geweest om de geïnterviewden opnieuw te benaderen voor ontbrekende informatie.

### 2.3.5 Data analyseren

De analyse van data vindt eerst plaats op case niveau, de within-case studie. Vervolgens wordt gezocht naar patronen tussen de cases. Deze cross-case analyse is een soort reflectie op de cases.

#### 2.3.5.1 Within-case analyse

De within-case analyse is een belangrijke stap, volgens Eisenhardt (1989) zelfs de kern, van het ontwikkelen van theorie vanuit de case studie. Het is daarentegen ook het meest moeilijke en het minst gecodeerde onderdeel van het onderzoeksproces. Elke case staat op zichzelf en hier dient de onderzoeker eerst bekend mee te worden. De unieke patronen van elke case worden zichtbaar alvorens gegeneraliseerde patronen tussen cases gelegd worden in de volgende deelstap. De within-case analyse wordt uitgevoerd door het combineren van projectinformatie en de interviews. Per project wordt aandacht besteed aan de context van het project, de verevening en het proces. Daarnaast wordt nog ingegaan op de moeilijkheden en successen van elk project. Deze moeilijkheden en successen komen met name voort uit de interviews en zijn veelal niet in de projectdocumentatie beschreven. Door de within-case analyse op deze manier uit te voeren, wordt voldoende inzicht in de afzonderlijke cases verkregen om er vertrouwd mee te raken. Op deze manier kunnen de gegevens beter geïnterpreteerd worden.

#### 2.3.5.2 Cross-case patronen

Het zoeken naar patronen tussen cases is het tweede deel van de stap 'data analyseren'. Een goede vergelijking tussen cases dient gemaakt te worden door op zo veel mogelijke manieren naar de data te kijken. Hiermee worden foutieve conclusies tegengegaan. Het idee achter de cross-case analyse is het op een gestructureerde manier analyseren van de data, waardoor verder wordt gekeken dan de initiële impressies van de onderzoeker. Hierdoor ontstaat accurate en betrouwbare theorie, die goed aansluit bij de data. De context van de cases wordt geëlimineerd waardoor de uitkomsten te generaliseren zijn. De cases worden vergeleken op gelijkheden en verschillen. Deze vergelijking vindt plaats op basis van de analyse criteria van het procesverloop bij de totstandkoming van overeenkomst tussen private en publieke partijen aangaande verevening.

### 2.3.6 Vorming van hypotheses

Vanuit de data analyse worden algehele impressies, voorlopige thema's, concepten en mogelijke relaties tussen variabelen gevormd. Het opkomende frame wordt daarna vergeleken met het bewijs van elke case om te kijken of dit al dan niet in overeenstemming is met de case data. Het continu vergelijken van theorie en data is een iteratief proces. Vanuit de cross-case analyse volgen al dan niet verbanden tussen de geselecteerde procesfactoren en verevening. Hierna wordt een eenmalige iteratiestap gemaakt om extra inzicht te verschaffen in eventueel andere factoren die vanuit de case analyse van belang lijken te zijn. In deze iteratiestap wordt uitgegaan van de overige beschikbare data (inductieve benadering). Omwille van de tijdsbesteding blijft het bij deze iteratiestap. Er wordt wederom gezocht naar een verklaring voor het al dan niet succesvol zijn van het proces om tot verevening te komen. Het is belangrijk om de relatie(s) te achterhalen, want dit komt ten goede aan de interne validiteit van de bevindingen.

### 2.3.7 Ondersteuning vanuit literatuur

Om theorie te ontwikkelen is een vergelijking nodig met literatuur. Het gaat zowel om gelijksoortige als conflicterende literatuur en de reden achter deze overeenkomsten en verschillen. Een versterking van het onderzoek vindt plaats door een vergelijking met conflicterende literatuur te maken en de bevindingen waarom het conflicteert in ogenschouw te nemen. Dit is het geval omdat de onderzoeker hierdoor meer buiten de kaders van het onderzoek gaat kijken, waardoor creatiever gedacht wordt. De vergelijking met gelijksoortige literatuur is belangrijk voor een sterkere interne validiteit en de mogelijkheid tot generaliseren. Het linken van de resultaten aan bestaande theorie is belangrijk voor het onderzoek indien de conclusies gebaseerd zijn op een beperkt aantal cases. Deze stap is binnen dit onderzoek niet uitgevoerd omwille van de pragmatische reden van een beperkte tijdsbesteding.



### 2.3.8 Bereiken einde onderzoek

Het bereiken van het einde van het onderzoek is afhankelijk van twee zaken: het beëindigen van het toevoegen van cases en het stoppen met de wisselwerking tussen data en theorie. De theorie is verzadigd als het lerende effect minimaal is. Het besluit om theorie als verzadigd te zien, vindt vaak plaats op pragmatische gronden. Het komt zelfs frequent voor dat het aantal cases van te voren gepland is, zoals dat ook het geval is bij dit onderzoek. Het toevoegen van cases is dus geen afweging voor het bereiken van het einde van dit onderzoek. De theoretische verzadiging daarentegen is een lastig onderwerp; het is moeilijk om aan te geven wanneer dit het geval is. Dit onderzoek wordt beëindigd op basis van pragmatische gronden: tijdsbesteding.

## 2.4 Operationalisatie

Operationaliseren is het meetbaar maken van relevante begrippen in dit onderzoek en het vastleggen van concreet meetbare aspecten (Babbie in Maric, 2004). De relevante begrippen zijn verevening, integrale gebiedsontwikkeling en publiek-private samenwerking. Deze begrippen worden benaderd vanuit de netwerktheorie en het procesmanagement. Definieren, indiceren en operationaliseren zijn opeenvolgende handelingen voor de onderzoeker om de *'verhouding tussen theoretische begrippen zoals bedoeld en empirische variabelen zoals bepaald'* aan te geven (Hakvoort in Maric, 2004). Begrippen worden gedefinieerd voor het zo nauwkeurig mogelijk vastleggen van het begrip. Indiceren is het aangeven wat in werkelijkheid overeenkomt met de inhoud van de definitie. De operationalisering zorgt voor de technische verwerking van de indicering in een meetprocedure. Operationalisatie in kwalitatief onderzoek is een gedetailleerde beschrijving die na een bepaalde gebeurtenis plaatsvindt, dus ex-post en niet ex-ante (Neuman in Maric, 2004). De operationalisering vindt plaats op basis van het theoretische model. Aan de hand van de theorie en begripsbepaling worden de factoren bepaald (indiceren), en meetbaar en waardeerbaar gemaakt (operationaliseren). Zie hoofdstuk 3 voor de theoretische analyse en operationalisering.

## 2.5 Data analyse

Voordat de techniek voor de data analyse wordt besproken, wordt ingegaan op causale verbanden. Hier wordt besproken hoe effecten gemeten kunnen worden. Daarna wordt de case-ordered predictor-outcome matrix van Miles en Huberman (1994) toegelicht. Als laatste wordt kort ingegaan op de soorten variabelen binnen dit onderzoek.

### 2.5.1 Causale verbanden

De keuze voor de onderzoeksstrategie 'case studie' biedt nog niet direct een methode voor het analyseren van de verzamelde case data. De keuze voor de data analyse techniek bepaalt hoe de dataverzameling gestructureerd wordt. Dit onderzoek tracht inzicht te vergaren in welke procesfactoren vanuit de theorie (zie hoofdstuk 3) bijdragen aan het slagen of het falen van het vereveningsproces. In dit onderzoek wordt een bepaalde causaliteit verondersteld (Hobma, 2000) tussen de procesfactoren en verevening. Doordat een theoretisch bepaalde oorzaak-gevolg relatie ten grondslag aan dit onderzoek ligt, kan een theoretisch raamwerk gebouwd worden, zie paragraaf 3.4. Voor de causaliteit gelden een drietal klassieke regels (Swanborn in Van den Berg, 2008; Hobma, 2000):

- De oorzaakvariabele X gaat vooraf aan de gevolgvariabele Y.
- Er is een zeker statistisch verband tussen X en Y.
- Een plausibel mechanisme verbindt X en Y en mag niet teweeg worden gebracht door een derde variabele.

Hobma (2000) geeft echter aan dat de case studie voor het doen van onderzoek naar causale verbanden veelal niet hoog aangeslagen wordt. De algemene kritiek is dat bij een case studie het aantal onderzoekseenheden te klein is om zinnige uitspraken te doen over causale verbanden. Bij de case studie is het nog maar de vraag of voldaan kan worden aan de klassieke regels voor causaliteit (Hobma, 2000).



In de praktijk wordt veelal toch een case studie onderzoek uitgevoerd om causaliteit aan te tonen. Een intensieve bestudering van het verschijnsel binnen de context levert waardevolle informatie en inzichten op voor het geven van verklaringen over het verschijnsel (Hutjes & Van Buuren, 1992). Zie voor meer informatie over de case studie en de keuze hiervoor paragraaf 2.2. Een integrale gebiedsontwikkeling kan moeilijk los van de context gezien worden. Vanuit de case studie wordt een ruimtelijk project binnen haar eigen context geanalyseerd. Miles en Huberman (in Hobma, 2000) geven aan dat de case studie geschikt is voor het aantonen van causaliteit. Zij hebben echter een andere opvatting over causaliteit dan de klassieke regels van Swanborn. Volgens hen gelden de causaliteitsregels niet voor *'human events and meanings, actions and intentions'* (Miles & Huberman in Hobma, 2000). Miles en Huberman (in Hobma, 2000) presenteren een vijftal karakteristieken ten aanzien van causaliteit: locale accentuering, causale complexiteit, tijdelijkheid, retrospectief, en variabelen en processen. Volgens Miles en Huberman (in Hobma, 2000) biedt de kwalitatieve analyse een krachtige methode voor het waarderen en beoordelen van causaliteit.

### 2.5.2 Techniek voor de case studie analyse

Binnen dit onderzoek wordt een meervoudige case studie uitgevoerd. Voor het ordenen en analyseren van data wordt de techniek van de 'case-ordered predictor-outcome matrix' van Miles en Huberman (1994) toegepast. Deze techniek is geschikt om inzichtelijk te maken en te verklaren of variabelen leiden tot een bepaald resultaat. Dit biedt een nauwe aansluiting bij het doel van dit onderzoek. Het doel is om inzicht te verkrijgen in en het verklaren waarom sommige processen tot vereveningsafspraken tussen publiek en private partijen leiden en andere niet. Er wordt getracht een verband te vinden tussen de afhankelijke variabele (gevolg) en de onafhankelijke variabelen (oorzaken). Van de onafhankelijke variabelen wordt verwacht dat ze een bepalende invloed hebben op de afhankelijke variabele. Deze techniek focust dus op variabelen, maar houdt ook rekening met de configuratie van de variabelen voor iedere case (Miles & Huberman, 1994). Ondanks de variabelen insteek wordt de context van de case ook meegenomen. De case-ordered predictor-outcome matrix (visueel weergegeven in tabel 2) wordt aanbevolen *'als we willen zien hoe verschillende factoren samen functioneren in relatie tot verschillende waarden van de afhankelijke variabele'* (Hobma, 2000).

| Case | Onafhankelijke variabelen |             |             |             | Afhankelijke variabelen |             |
|------|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------------------|-------------|
|      | Variabele 1               | Variabele 2 | Variabele 3 | Variabele 4 | Variabele 5             | Variabele 6 |
| 1    |                           |             |             |             |                         |             |
| 2    |                           |             |             |             |                         |             |
| 3    |                           |             |             |             |                         |             |
| 4    |                           |             |             |             |                         |             |
| 5    |                           |             |             |             |                         |             |
| 6    |                           |             |             |             |                         |             |

Tabel 2 – Voorbeeld lege verzamelstaat case-ordered predictor-outcome matrix (bron: Miles & Huberman, 1994)

Om conclusies over de causaliteit van variabelen te trekken, moeten deze variabelen gewaardeerd worden. Hiervoor dienen de variabelen geoperationaliseerd te worden. Daarnaast moeten beslisregels opgesteld worden over hoe de variabelen gewaardeerd worden. Door het toepassen van beslisregels wordt de variabele objectief benaderd, zodat de onderzoeker er niet een wenselijke draai aan kan geven (Miles & Huberman in Hobma, 2000). Om cases onderling met elkaar te kunnen vergelijken worden de data uit de afzonderlijke cases getransformeerd naar een nominale of gecategoriseerde variabele (Van den Berg, 2008). De eerste stap is dus het operationaliseren van variabelen en de tweede stap is het opstellen van beslisregels voor de waardering van de variabelen. De variabelen worden geoperationaliseerd op basis van bestaande literatuur. De a priori gedefinieerde variabelen dienen ter structurering van de dataverzameling. De dataverzameling van de cases verzandt dan niet in een eindeloos zoekproces naar gegevens (Yin, 2003).

De inzichten over de aspecten die een variabele bepalen en de wijze waarop dit te meten is, kunnen verschillen (Korteweg & Van Weesep in Hobma, 2000). De operationalisering binnen dit onderzoek is dus niet de enige mogelijkheid en hoeft niet de beste te zijn. Ook kan het het geval zijn dat de verzameling van variabelen niet compleet is. Het onderzoek gaat uit van een gesloten variabelensysteem. Als de a priori onderscheiden onafhankelijke variabelen geen gevolgtrekking hebben voor het resultaat van de afhankelijke variabele kan geconcludeerd worden dat andere of toevalsfactoren van invloed zijn op het succes of het falen van het vereveningsproces. Indien dit het geval is, wordt nog een inductieve verkenning naar deze factoren uitgevoerd, zie de toelichting over de iteratiestap in paragraaf 2.3.6.

### 2.5.3 Variabelen

Binnen dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabelen, zoals duidelijk geworden is uit de voorafgaande paragraaf. De projectkenmerken zijn onafhankelijke variabelen die iets zeggen over de context van het project. Deze variabelen zijn belangrijk voor het begrip van de context van de planningsopgave. Daarnaast zijn de procesfactoren ook onafhankelijke variabelen (oorzaken) waarvan wordt gedacht dat ze invloed hebben op de afhankelijke variabele (effect). De onafhankelijke variabelen hebben dus te maken met de context van het project en het proces om tot deze overeenstemming van verevening te komen. De afhankelijke variabele betreft het resultaat, in dit geval is dat de overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening; kortweg verevening.

## 2.6 Kwaliteitscriteria

Van Aken et al. (2007) geeft aan dat kwaliteitscriteria belangrijk zijn om de kwaliteit van het onderzoek te bewaken en te beheersen. De criteria zijn: controleerbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid. Eerst worden de criteria besproken, waarna wordt ingegaan op de kwaliteit van dit onderzoek.

### 2.6.1 Controleerbaarheid

Controleerbaarheid houdt in dat het onderzoek voor anderen te repliceren is. In dit licht moet het uitgevoerde onderzoek inclusief haar resultaten zo precies mogelijk gepresenteerd worden. De onderzoeker stelt zich gedurende het onderzoeksproces continue een aantal vragen:

- Hoe zijn de data verzameld?
- Welke vragen zijn gesteld?
- Onder welke omstandigheden is het onderzoek uitgevoerd?
- Hoe zijn de data geanalyseerd?
- Hoe zijn de conclusies getrokken?

### 2.6.2 Validiteit

Een onderzoeksresultaat is valide wanneer het gerechtvaardigd is door de manier waarop het gegenereerd is (Van Aken et al., 2007). Hier ligt een relatie tussen het onderzoeksresultaat en de manier waarop het tot stand gekomen is. Validiteit wordt inzichtelijker door drie vormen in ogenschouw te nemen: construct validiteit, interne validiteit en externe validiteit.

Construct validiteit is de mate waarin de meetinstrumenten daadwerkelijk meten wat gemeten moet worden (Van Aken et al., 2007). Het betreft een goede selectie van het meetinstrument voor het onderzoek (Yin, 2003). Volgens Yin (2003) kan construct validiteit bewerkstelligd worden door: het gebruik van meerdere informatiebronnen, het bepalen van een 'chain of evidence'<sup>7</sup> en het laten beoordelen van conceptrapporten door sleutelinformanten.

---

<sup>7</sup> Chain of evidence: het geheel van stappen (keuzes of beslissingen) die een onderzoeker in zijn bewijsvoering zet, stappen die voor anderen duidelijk en controleerbaar moeten zijn, vanaf de verzameling van het materiaal tot aan de conclusies (Hutjes & Van Buuren, 1992).

Interne validiteit betreft de conclusie van de relatie tussen verschijnselen. Onderzoeksresultaten zijn intern valide als de conclusies betreffende de relaties gegrond en compleet zijn (Van Aken et al., 2007). Het gaat dan om een gevolgtrekking over de correlatie tussen verschijnsel A en B. Yin (2003) geeft aan dat 'pattern matching'<sup>8</sup> een gewenste techniek is om interne validiteit te waarborgen. Daarnaast noemt Yin nog de tactieken: 'explanation building', 'addressing rival explanations' en 'using logic models'.

Externe validiteit betreft de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten en conclusies voor andere personen, organisaties, landen en situaties (Van Aken et al., 2007). Yin (2003) geeft aan dat de tactiek voor een enkelvoudige case studie het gebruik van theorie is. Voor een meervoudige case studie wordt gebruik gemaakt van 'replication logic'<sup>9</sup>.

### 2.6.3 Betrouwbaarheid

Onderzoeksresultaten zijn betrouwbaar als deze onafhankelijk zijn van de specifieke karakteristieken van het onderzoek en replicerbaar zijn in andere onderzoeken (Van Aken et al., 2007). Volgens Van Aken et al. (2007) moeten de resultaten onafhankelijk zijn van:

- De onderzoeker
- De instrumenten
- De respondenten
- De specifieke situatie waarin het onderzoek uitgevoerd wordt

Als een herhaling van het onderzoek uitgevoerd wordt en dit dezelfde eenduidige resultaten oplevert, dan is het onderzoek betrouwbaar (Yin, 2003). Het doel is om onjuistheden en vooroordelen tot een minimum te beperken. Yin (2003) geeft aan dat het zo veel mogelijk operationeel maken van de onderzoeksstappen de manier is om betrouwbaarheid te bereiken. Yin (2003) noemt twee tactieken om betrouwbaarheid te bewerkstelligen. Dit zijn de 'case study protocol'<sup>10</sup> en de 'case study database', waarbij goede documentatie en traceerbaarheid van belang zijn.

### 2.6.4 Waarborging betrouwbaarheid en validiteit

Het onderzoek is controleerbaar, omdat de keuzes en de verantwoording daarvan gedocumenteerd worden. De construct, interne en externe validiteit worden in dit onderzoek ook gewaarborgd. Er wordt gebruikt gemaakt van meerdere methoden (inhoudsanalyse en ondervraging) en meerdere informatiebronnen (interviews, projectdocumentatie en literatuur). Dit wordt triangulatie genoemd (Van Aken et al., 2007; Yin, 2003; Hutjes & Van Buuren, 1992) en verbetert de construct validiteit. De stappen (keuzes en beslissingen) die in het onderzoek worden gezet voor de bewijsvoering, worden duidelijk weergegeven (chain of evidence). Ook zijn de interviews, conceptrapporten en tussentijdse conclusies beoordeeld door sleutelinformanten.

De interne validiteit wordt gewaarborgd door 'pattern matching'. Vanuit de meervoudige case analyse wordt gezocht naar een samenhangend interpretatiekader voor het leggen van patronen en relaties. Voor de externe validiteit wordt 'replication logic' gebruikt. Cases worden in dit geval niet geselecteerd op basis van een eerder onderzochte case, maar op representativiteit en vergelijkbaarheid (rekening houdend met de keuze voor cases op pragmatische gronden). Gepoogd wordt om de resultaten van het onderzoek generaliseerbaar te maken voor het proces van de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen binnen gebiedsontwikkelingen waarbij verevening wordt toegepast. Aan de hand van de individuele case studie en de meervoudige case analyse wordt ingeschat of de ontwikkelde inzichten te generaliseren zijn.

<sup>8</sup> Pattern matching: het zoeken naar een samenhangend interpretatie kader (Hutjes & Van Buuren, 1992).

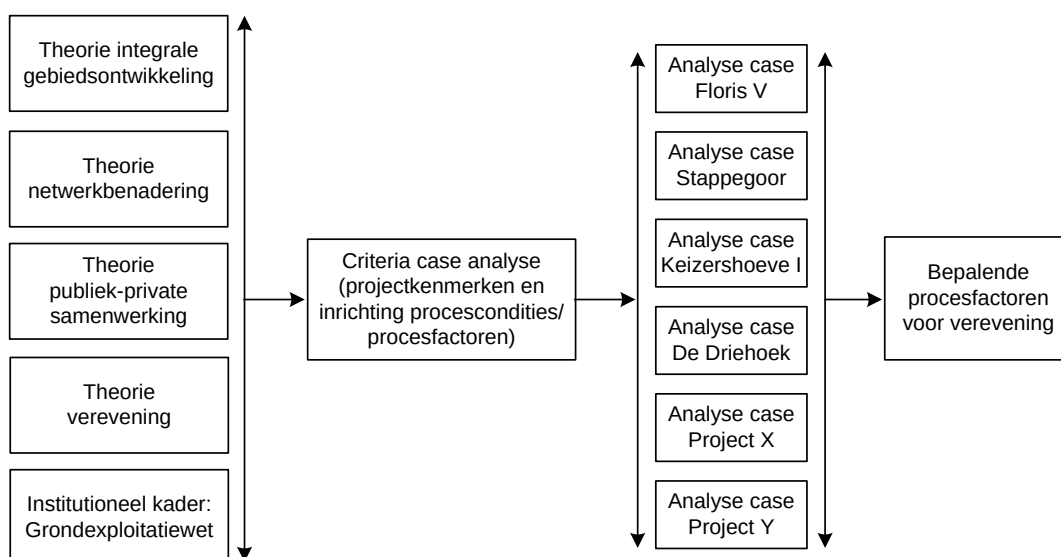
<sup>9</sup> Replication logic: elke case moet zorgvuldig geselecteerd worden opdat: (a) het dezelfde resultaten voorspelt (literal replication) en (b) dat het tegenstellende resultaten produceert om voorspellingen te kunnen doen (theoretical replication) (Yin, 2003).

<sup>10</sup> Case study protocol: schriftelijk vastgelegd plan voor de uitvoering van een case studie (Hutjes & Van Buuren, 1992).

De betrouwbaarheid van het onderzoek wordt gewaarborgd door het gebruik van een ‘case study protocol’ en de ‘case study database’. Het plan voor de uitvoering van de case studie wordt schriftelijk vastgelegd in een protocol en interview. De analysecriteria, die vastgesteld worden voordat begonnen wordt met de case studie, worden in dit plan weergegeven. Bij elke case komen dus dezelfde onderwerpen aan bod, worden dezelfde vragen gesteld en worden dezelfde methoden toegepast om data te vergaren. Daarnaast wordt een digitale database bijgehouden, zodat de vergaarde informatie en resultaten van de case studie goed gedocumenteerd en traceerbaar zijn. Onjuistheden in het onderzoek kunnen door sociaal wenselijke antwoorden van de geïnterviewden voor komen. De interviewdata en de projectdocumentatie vormen samen de bronnen voor de individuele case studie. Door de projectdocumentatie en de interviews zo veel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten, worden de sociaal wenselijke antwoorden zo goed mogelijk ondervangen. De eventuele subjectiviteit en sociaal wenselijke antwoorden blijven echter een risico vormen voor de betrouwbaarheid van de uiteindelijke resultaten. In de paragrafen 7.4.4 en 7.4.5 worden de betrouwbaarheid en de validiteit van de onderzoeksresultaten gereflecteerd.

## 2.7 Onderzoeksmodel

In figuur 1 wordt het ontwerp van het onderzoek schematisch weergegeven. Dit onderzoek tracht te komen tot inzicht in het vereveningsproces en bepalende procesfactoren voor het succes of het falen van dit proces. Om hier onderbouwde uitspraken over te doen, wordt gezocht naar de verklaring achter het succes of het falen en achter het mechanisme van verevening. Als eerste wordt vanuit een theoretische analyse van de thema's integrale gebiedsontwikkeling, netwerkbenadering (inclusief procesmanagement), publiek-private samenwerking, verevening en het institutionele kader van de Grondexploitatiewet een kader opgesteld voor de case analyse. De Grondexploitatiewet is belangrijk voor nieuwe gebiedsontwikkelingsprojecten aangezien nieuwe projecten onderhevig zijn aan deze nieuwe regelgeving. Vanuit het kader zijn de relevante factoren geselecteerd en zijn de criteria voor de operationalisering opgesteld. De cases zijn geanalyseerd op basis van de geselecteerde procesfactoren. Na de individuele analyse van de zes cases, zijn deze met elkaar vergeleken in een meervoudige case analyse. Vanuit de meervoudige case studie wordt inzicht verkregen in welke procesfactoren wel of niet bepalend zijn om te komen tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening.

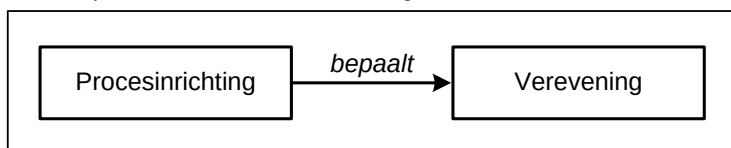


Figuur 1 - Onderzoeksmodel

### 3 Theoretisch raamwerk

De theoretische analyse omvat de veronderstelde theoretische relatie tussen de relevante begrippen binnen dit onderzoek, zie figuur 2. Als eerste worden vanuit de context van integrale gebiedsontwikkeling de projectkenmerken besproken in paragraaf 3.1. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op verevening. Tegenwoordig vindt verevening plaats in het kader van de nieuwe Grondexploitatiewet, deze wordt ook toegelicht. Vereveningsafspraken zijn het gevolg van het proces om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening te komen. De procesinrichting wordt in paragraaf 3.3 gekenmerkt door een aantal procesfactoren. Hierbij behoren de context van de netwerkbenadering en de publiek-private samenwerking. Het ligt in de veronderstelling dat de procesinrichting (onafhankelijke variabele) invloed heeft op het behalen van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening (afhankelijke variabele). De cases worden beoordeeld op de projectkenmerken, procesinrichting en verevening. De criteria voor de beoordeling zijn beschreven in de operationalisering paragrafen 3.1.2, 3.2.3 en 3.3.5. Paragraaf 3.4 omvat een conclusie over het theoretisch raamwerk.

*Context: Integrale gebiedsontwikkeling,  
Grondexploitatiewet, netwerkbenadering, PPS*



Figuur 2 – Relatie begrippen

#### 3.1 Projectkenmerken

De projectkenmerken vormen de context van de ontwikkeling. Eerst wordt ingegaan op de context van integrale gebiedsontwikkeling. Daarna volgt een operationalisering van de projectkenmerken.

##### 3.1.1 Context integrale gebiedsontwikkeling

Het is belangrijk om te weten wat onder integrale gebiedsontwikkeling wordt verstaan. Daarom wordt eerst ingegaan op de begripsbepaling. Vervolgens worden de mogelijke spelers in een gebiedsontwikkeling besproken en daarna wordt ingegaan op de verschillende typen gebiedsontwikkeling. Deze typen vormen de basis voor de operationalisering van de projectkenmerken in paragraaf 3.1.2.

###### 3.1.1.1 Begripsbepaling integrale gebiedsontwikkeling

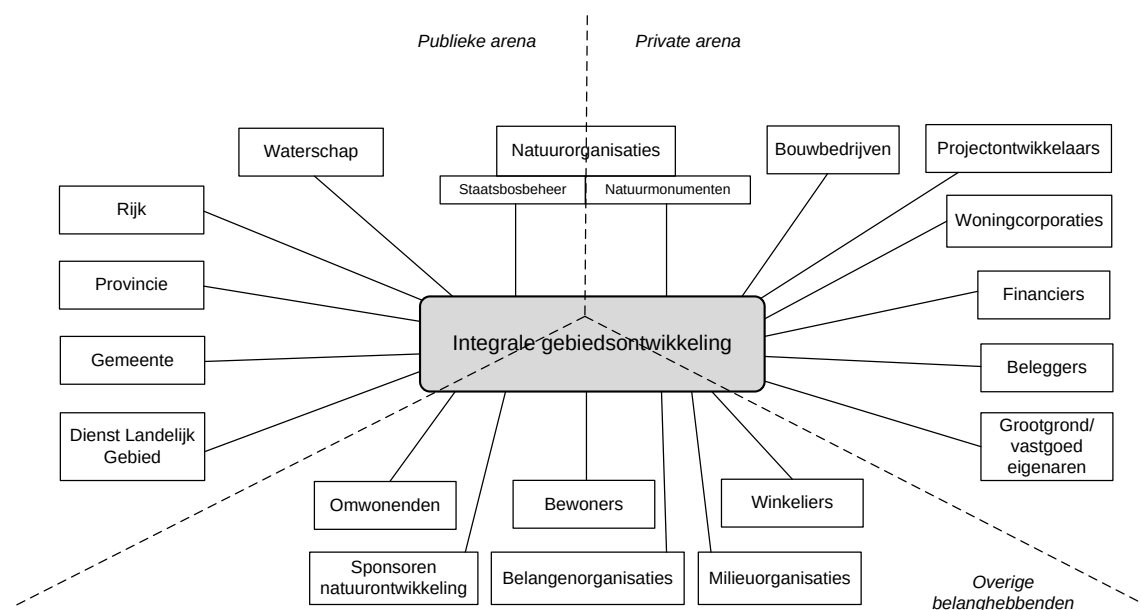
Integrale gebiedsontwikkeling gaat verder dan alleen het koppelen van functies binnen een gebied. Het gaat ook om het combineren en samenwerken van meerdere actoren (Bult-Spiering & Dewulf, 2006; De Zeeuw, 2007; De Kort, 2008). Binnen dit onderzoek wordt integrale gebiedsontwikkeling beschouwd vanuit een multi-functie en multi-actor benadering. De multi-functie benadering omvat de coördinatie van de verschillende functies in het gebied op product niveau. De multi-actor benadering focust op het proces waarbij de interactie tussen actoren centraal staat. Bijlage 1 gaat dieper in op het thema integrale gebiedsontwikkeling. Er wordt onderscheid gemaakt tussen product en proces kenmerken, die naar voren komen vanuit verschillende definities in de literatuur (zie bijlage 1). De betekenis die binnen dit onderzoek aan het begrip integrale gebiedsontwikkeling gegeven wordt, is ontleend aan de inzichten van diverse auteurs (Kenniscentrum PPS, 2003; Priemus, 2003; Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005b; Bult-Spiering & Dewulf, 2006; Bressers, 2007; Kop, 2007; Van der Weerd, 2007; De Kort, 2008). Deze betekenis is zowel product- als procesgericht.

**Onder integrale gebiedsontwikkeling wordt verstaan:**

Integrale gebiedsontwikkeling is een langdurig, dynamisch en complex proces van planning en realisatie van de kostbare en complexe ruimtelijke invulling van een gebied, waarbij alle geplande functies in samenhang met elkaar en met de omgeving worden ontwikkeld, en waarbij alle relevante actoren samenwerken en interacteren in een netwerk. Het doel van de integrale aanpak is het bewerkstelligen van een hogere ruimtelijke kwaliteit dan wanneer projecten afzonderlijk gerealiseerd worden.

**3.1.1.2 Spelers bij gebiedsontwikkeling**

Elke partij heeft haar eigen belangen binnen een gebiedsontwikkeling. Vaak zijn deze belangen tegenstrijdig, maar tegelijkertijd zijn partijen ook afhankelijk van elkaar om hun belangen te realiseren. Bij een gebiedsontwikkeling zijn veel partijen met verschillende belangen, motieven en bijdragemogelijkheden betrokken. Door het grote aantal betrokken partijen is het verloop van het proces en de uitkomst van een gebiedsontwikkeling vooraf moeilijk te bepalen en te definiëren. Er wordt onderscheid gemaakt tussen publieke, private en overige belanghebbende partijen. In figuur 3 is een overzicht van de spelers te vinden en in bijlage 1 wordt dieper ingegaan op deze spelers. De partijen met grondposities hebben een bepalende rol in het proces (Daamen, 2005); het gaat dan om zowel publieke als private grondeigenaren. Nederland kent namelijk het zelfrealisatiebeginsel, zodat degene die de grond in eigendom heeft ook het recht (en niet de plicht) heeft om te bouwen, mits dit niet in strijd is met het vigerende bestemmingsplan.

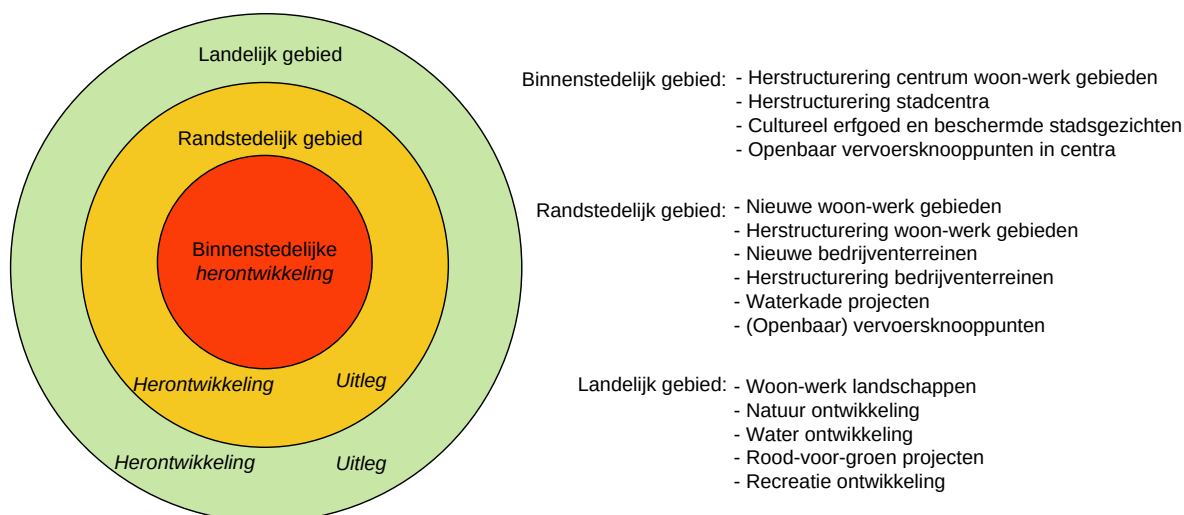


**Figuur 3 – Spelers bij gebiedsontwikkeling (indeling op basis van Wolting, 2006)**

**3.1.1.3 Typen gebiedsontwikkeling**

Gebiedsontwikkelingen zijn, qua product, in een aantal typen te onderscheiden. Het gaat zowel om de context van de ontwikkeling als de fysieke verandering (Pleijte, 2008a). Naar context wordt onderscheid gemaakt tussen binnenstedelijk, randstedelijk en buitenstedelijk, oftewel het landelijke gebied. De fysieke verandering van het gebied is op te delen in herontwikkeling en nieuwbouw (uitleg) (Kenniscentrum PPS, 2004c). In het binnenstedelijke gebied vindt doorgaans geen nieuwbouw plaats, omdat de beschikbare ruimte in het gebied al benut is of ooit al één keer ontwikkeld is geweest. Hierdoor is in binnenstedelijk gebied alleen sprake van herontwikkeling. Binnen herontwikkeling kan nog onderscheid gemaakt worden tussen herstructurering of functieverandering. Bij herstructurering blijven na vernieuwing de dominante functies in het gebied bestaan. Bij functieverandering vindt een transformatie van deze dominante functies plaats (Daamen, 2005). Figuur 4 geeft een visuele weergave van de typen producten met daarbij een aantal

voorbeelden. Naast de context en fysieke verandering gaat integrale gebiedsontwikkeling ook over de samenhang van verschillende functies, zoals gesteld in de definitie van integrale gebiedsontwikkeling in paragraaf 3.1.1.1. De ruimtelijke functies binnen een integrale gebiedsontwikkeling worden volgens Bult-Spiering en Dewulf (2006) ingedeeld in drie categorieën: vastgoed (commercieel en residentieel), infrastructuur en openbare ruimte.



**Figuur 4 – Typen gebiedsontwikkeling** (voorbeelden gebaseerd op Bult-Spiering & Dewulf, 2006)

### 3.1.2 Operationalisering projectkenmerken

De ruimtelijke planningsopgave wordt opgedeeld in drie projectvariabelen (zie paragraaf 3.1.1.3): de gebiedsontwikkeling naar context, de fysieke verandering en de dominante functies in het gebied, zie tabel 3. De projectkenmerken zijn contextvormend voor de planningsopgave.

De gebiedsontwikkeling naar context is onder te verdelen naar *binnenstedelijk*, *randstedelijk* en *landelijk gebied*. Er is sprake van een *binnenstedelijke* (her)ontwikkeling als deze plaatsvindt binnen een (stads)centrum. Een *randstedelijke* ontwikkeling ligt als een soort schaal om het stadcentrum heen, waaronder zowel het bestaande deel van de stad (exclusief centrum) als een directe verdichting aan de rand van de bebouwde kom vallen. Een ontwikkeling in het *landelijke gebied* houdt in dat de ontwikkeling in het buitengebied en dus niet aan de rand van een stad plaatsvindt en dat er geen sprake is van aanzienlijk dichte bebouwing in het plangebied.

De fysieke verandering van de omgeving wordt onderverdeeld naar *herontwikkeling* en *uitleg*. Er is van *herontwikkeling* sprake als functies in een 'bestaand' gebied worden ontwikkeld. Onder bestaand wordt volstaan: een gebied dat al minstens één keer ontwikkeld is. Van *uitleg* is sprake als het gaat om een nieuwe ontwikkeling, waarbij de oorspronkelijke locatie nog niet is ontwikkeld, zoals weilandgronden. Als zowel herontwikkeling als uitleg onderdeel uitmaken van het plangebied wordt hetgeen wat meer dan de helft van het plangebied bestrijkt, als fysieke verandering aangehouden.

De ruimtelijke ontwikkelingen worden ingedeeld in een drietal kenmerken van de ontwikkeling: *vastgoed*, *infrastructuur* en *openbare ruimte*. De subcategorieën (gebaseerd op Bult-Spiering & Dewulf, 2006) vormen de beslissing wat voor soort ontwikkeling het project karakteriseert. Bij *vastgoed* kan gedacht worden aan verschillende subcategorieën, zoals: woningen, kantoren, bedrijvigheid, winkels, ontspanning, hotels, scholen en ziekenhuizen. Bij *infrastructuur* kan gedacht worden aan de primaire infrastructuur zoals: wegen, spoorwegen, water en lucht), maar ook aan secundaire infrastructuur, zoals: ICT faciliteiten, energie en watertoelevering. Onder *openbare ruimte* wordt verstaan: natuur, water, pleinen, cultuur en parkeren. In ontwikkelingen is vaak sprake van een combinatie van deze functies. Indien er sprake is van alle drie de



hoofdfuncties, wordt de uiteindelijke karakteristiek bepaald door welke functie voor het grootste gedeelte ontwikkeld wordt.

| Projectkenmerk                   | Invulling                              | Criteria                                                                                  |
|----------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Gebiedsontwikkeling naar context | Binnenstedelijk                        | (Stads)centrum                                                                            |
|                                  | Randstedelijk                          | Schaal om het stadscentrum heen en verdichting direct aan de rand van de bebouwde kom     |
|                                  | Landelijk gebied                       | Buitengebied niet direct grenzend aan de bebouwde kom                                     |
| Fysieke verandering              | Herontwikkeling                        | Ontwikkeling van functies in bestaand gebied                                              |
|                                  | Uitleg                                 | Nieuwe ontwikkeling waarbij de locatie niet eerder ontwikkeld is                          |
| Karakteristiek ontwikkeling      | Vastgoed (commercieel en residentieel) | Woningen, kantoren, bedrijvigheid, winkels, ontspanning, hotels, scholen en ziekenhuizen  |
|                                  | Infrastructuur                         | Wegen, spoorwegen, water en lucht, maar ook ICT faciliteiten, energie en watertoelevering |
|                                  | Openbare ruimte (blauw/groen)          | Natuur, water, pleinen, cultuur en parkeren                                               |

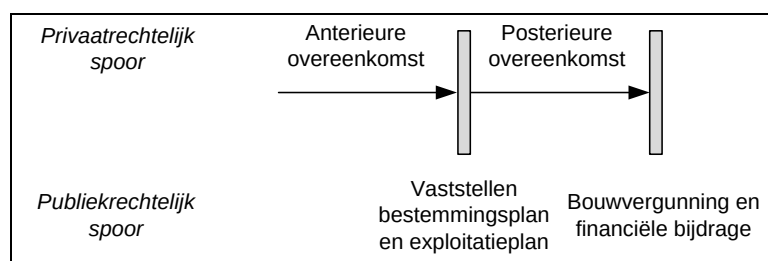
Tabel 3 – Operationalisering projectkenmerken

## 3.2 Verevening

Alvorens wordt ingegaan op verevening wordt eerst het huidige institutioneel kader van de Grondexploitatiewet besproken. De nieuwe ontwikkelingen vallen namelijk onder deze wet, waardoor deze wetgeving bepalend is voor nieuwe projecten. Vervolgens wordt ingegaan op het begrip verevening, waarna de operationalisering van verevening wordt toegelicht.

### 3.2.1 Institutioneel kader Grondexploitatiewet

Gemeenten gebruiken het grondbeleid voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkelingen<sup>11</sup>. De nieuwe Grondexploitatiewet (Grex-wet)<sup>12</sup> is sinds 1 juli 2008 van kracht als onderdeel van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)<sup>13</sup>. Het verhalen van kosten is met de invoering van de Grex-wet verplicht geworden. De regulering van het kostenverhaal kan zowel via de privaatrechtelijke als via de publiekrechtelijke weg. Figuur 5 geeft een overzicht van de mogelijkheden om kosten te verhalen. In bijlage 2 is een verdiepingsslag te vinden over de totstandkoming van de Grex-wet, en worden het exploitatieplan en de vrijwillige overeenkomsten verder uitgewerkt.



Figuur 5 – Tijdslijn verhalen van kosten (bron: Brandwijk, 2008)

Het exploitatieplan wordt samen met het bestemmingsplan via de publiekrechtelijke weg geregeld. Het exploitatieplan is een effectieve 'stok achter de deur' voor het regelen van het kostenverhaal indien dit via de privaatrechtelijke weg niet mogelijk blijkt (Van der Laan, 2007; Van Lente, Reijnen & Hoogmoed, 2006; Van

<sup>11</sup> Memorie van Toelichting: Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30218, nr. 3, Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie

<sup>12</sup> Staatsblad 271, 2007

<sup>13</sup> Staatsblad 566, 2007



der Brand et al., 2008). De publiekrechtelijk te verhalen kosten zijn gepresenteerd in de kostensoortenlijst<sup>14</sup> en moeten voldoen aan drie toetsingscriteria: profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit. De daadwerkelijke afhandeling van het publiekrechtelijk kostenverhaal loopt via de bouwvergunning.

De privaatrechtelijke weg is gebaseerd op vrijwillige overeenkomsten, welke vanuit de wetgeving de voorkeur geniet. Vrijwillig is in feite een foutieve benaming, want het gaat om het 'vrijwillig' moeten sluiten van een overeenkomst, anders wordt het minder wenselijke scenario van het exploitatieplan in werking gezet. De privaatrechtelijke weg kan via de anterieure en posterieure overeenkomst geregeld worden. De anterieure overeenkomst wordt gesloten voordat een exploitatieplan is vastgesteld. Alleen in deze fase mogen ook afspraken gemaakt worden over bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen die buiten het plangebied liggen, de zogenoemde bovenplanse verevening. De posterieure overeenkomst wordt gesloten nadat een exploitatieplan is vastgesteld. Deze mag niet in strijd zijn met het exploitatieplan waardoor de bewegingsruimte van de posterieure overeenkomst kleiner is dan die van de anterieure overeenkomst.

### 3.2.2 Begripsbepaling verevening

Verevening houdt in dat onrendabele planonderdelen zowel in de planvorming als financieel worden gekoppeld aan rendabele planonderdelen. Dit bevordert de integrale ontwikkeling en de ruimtelijke kwaliteit. Verevening is dus mogelijk als verschillende rendabele en onrendabele projectonderdelen aan elkaar gekoppeld worden. De Grex-wet dwingt kosten te verhalen waardoor verevening niet meer tot een mogelijkheid behoort, maar een verplichting is geworden. Bij verevening spelen niet alleen de functies die gekoppeld worden een belangrijke rol, maar ook de betrokken actoren. De actoren moeten immers tot afspraken over verevening komen, wil een gebied integraal ontwikkeld worden. Verevening past dus binnen de gecombineerde multi-functie en multi-actor benadering van integrale gebiedsontwikkeling. Dit onderzoek focust op het proces om tot verevening te komen. Van Santing (2006) geeft aan dat partijen de privaatrechtelijke onderhandelingen laten leiden door de mogelijkheden van de Grex-wet. Dit gaat dus om het exploitatieplan met daarin het minimaal aan verhaalbare kosten voor de overheid.

Binnen de paragraaf over de Grondexploitatiewet (3.2.1) wordt gesproken over het kostenverhaal en hier over verevening. In veel documenten worden de termen kostenverhaal en verevening in één adem genoemd, maar er zit een minimaal verschil tussen. Bij het kostenverhaal gaat het om het verhalen van kosten bij profiterende partijen en verevening draait om een financiële herverdeling of verrekening tussen verschillende projectonderdelen waarbij het donerende project winstgevend is (De Wolff, De Greef, Korthals Altes en Spaans, 2004). Deze begrippen liggen dichtbij elkaar en daarom worden ze binnen dit onderzoek in elkaars verlengde gebruikt. Bijlage 3 gaat dieper in op het thema verevening en laat zien hoe de gehanteerde werkdefinitie tot stand is gekomen vanuit inzichten van verschillende auteurs (VROM-Raad, 2004; De Wolff et al., 2004; Boeve, 2006b; Bult-Spiering et al., 2005).

#### **Definitie verevening:**

Verevening is het overhevelen van rechten, risico's en financiële of kwalitatieve waarden van rendabele naar onrendabele planonderdelen binnen eenzelfde plangebied om een integrale ontwikkeling en samenhangend programma, zowel in de planvorming als financieel, te realiseren.

Verevening wordt onderscheiden naar verschillende schaalniveaus. De Wolff et al. (2004) maken onderscheid tussen binnenplannen of bovenplannen en gemeentelijk of bovenlokaal. Bovenlokaal houdt in dat de verevening gemeentegrensoverstijgend geregeld wordt.

<sup>14</sup> Gepubliceerd: Staatscourant 3 mei 2007

### 3.2.3 Operationalisering verevening

Het wordt verwacht dat de afhankelijke variabele wordt beïnvloed door de onafhankelijke variabelen, de procesfactoren. De afhankelijke variabele die in dit onderzoek gemeten wordt, is verevening. Verevening is dus de gevolgtrekking vanuit de procesfactoren. De vraag is of het proces om tot verevening te komen ook daadwerkelijk geleid heeft tot verevening, dus eigenlijk of overeenstemming hierover behaald is. De waardering van verevening betreft het al dan niet aanwezig zijn van vastgelegde vereveningsafspraken. Hiervoor is gekozen, omdat met vastgelegde afspraken er zekerheid is over de totale ontwikkeling van zowel rendabele als onrendabele planonderdelen. Indien deze afspraken zijn vastgelegd, kan gesteld worden dat overeenstemming aangaande verevening bereikt is tussen publieke en private partijen. Het vereveningsproces heeft dan tot succes geleid. Ten aanzien van het vastleggen van verevening zijn vier mogelijkheden: succes (+), falen (-), nog gaande, maar wel vastgelopen (0) en nog gaande, maar zicht op succes (0<sup>+</sup>)

Vereveningsafspraken worden vastgelegd in de overeenkomsten van het project. Indien deze afspraken contractueel vastgelegd zijn, wordt gesproken van *succes* (+). Het proces heeft immers geleid tot vastgelegde afspraken betreffende verevening. De concreetheid van deze afspraken is in dit geval minder van belang. Een proces heeft *gefaald* (-) als het niet tot vastgelegde afspraken heeft geleid. Dit kan ook inhouden dat een nieuw netwerk geactiveerd wordt, waarbij een nieuwe constellatie van actoren gevormd wordt om een nieuwe doorstart te maken in het proces. De onderhandelingen met de eerdere betrokken actoren hebben dan gefaald, waardoor daarna als het ware een nieuwe setting ontstaat. Vereveningsafspraken kunnen vastgelegd worden in de intentieovereenkomst aan het einde van de initiatiefase en in de samenwerkings- of realisatieovereenkomst aan het einde van de haalbaarheidsfase. De realisatiefase en beheerfase betreffen de uitvoering en horen niet bij het proces om tot verevening te komen. Dit betekent niet dat het spel ophoudt na het tekenen van deze overeenkomsten, want aanpassingen en veranderingen kunnen doorgevoerd worden; hier komt de dynamiek van een netwerk naar voren. Binnen dit onderzoek wordt onderscheid gemaakt tussen het proces in de initiatie- en de haalbaarheidsfase.

Naast ‘succes’ of ‘falen’, kan het ook voorkomen dat het proces *nog gaande* (0) is en zich op een kritiek punt bevindt ten tijde van de case selectie. Het proces is dan vastgelopen en de overeenkomst is (nog) niet getekend. Het proces en de onderhandelingen kunnen wel of niet weer nieuw leven ingeblazen worden. Indien een contract nog niet getekend is en het proces nog gaande is, hoeft het dus niet het geval te zijn dat het project heeft gefaald. Vanwege het kritieke punt in het proces, waardoor het proces dus is vastgelopen, en omdat de afspraken nog niet zijn vastgelegd, neigt de classificering van het project dat nog gaande is naar falen. Dit project valt dus niet direct onder de categorisering van ‘falen’, maar wordt in de analyse wel zo beschouwd. De vierde optie is dat het proces *nog gaande* (0<sup>+</sup>) is, maar dat dit niet is gestagneerd en er dus nog zicht op succes is. Deze optie valt onder een eigen categorie. Zie tabel 4 voor een overzicht van de operationalisering van verevening.

| Verevening                     | Afstemming                  | Invulling                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Verevening (initiatiefase)     | Vastlegging in overeenkomst | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ja (+)</li> <li>Nee (-)</li> <li>Nog gaande, maar gestagneerd (0): valt in de analyse onder de classificatie ‘falen’</li> <li>Nog gaande en zicht op verevening (0<sup>+</sup>)</li> </ul> |
| Verevening (haalbaarheidsfase) | Vastlegging in overeenkomst | <ul style="list-style-type: none"> <li>Ja (+)</li> <li>Nee (-)</li> <li>Nog gaande, maar gestagneerd (0): valt in de analyse onder de classificatie ‘falen’</li> <li>Nog gaande en zicht op verevening (0<sup>+</sup>)</li> </ul> |

Tabel 4 – Operationalisering verevening

### 3.3 Procesinrichting

De procesinrichting begint met het bespreken van de netwerkbenadering als context. Vervolgens wordt de context van publiek-private samenwerking uiteengezet. Daarna wordt ingegaan op de fasering van een PPS gebiedsontwikkeling. Alle drie de paragrafen geven ook een verhandeling over de keuzes die gemaakt zijn voor de contextuele focus. Daarna volgen de procescondities (ofwel procesfactoren) welke de basis vormen voor de procesinrichting. Als laatste worden de procesfactoren geoperationaliseerd.

#### 3.3.1 Context netwerkbenadering

In deze paragraaf wordt de context van de netwerkbenadering besproken. Eerst wordt ingegaan op netwerken in zijn algemeenheid. Als tweede komt de netwerkstructuur ten opzichte van de hiërarchische structuur aan bod. Daarna wordt ingegaan op de besluitvorming in een netwerk. Vervolgens wordt de kritiek op de netwerkbenadering besproken en als laatste wordt ingegaan op de vraag waarom de netwerkbenadering een goede focus is voor dit onderzoek.

##### 3.3.1.1 Netwerken

Als actoren niet de macht hebben om eenzijdig acties te ondernemen, maar ondersteuning nodig hebben van anderen, dan bevinden die actoren zich in een netwerk. De interne structuur van een overheid of bedrijfsorganisatie kan een netwerk zijn. Vaak maken deze actoren ook deel uit van een extern netwerk, zoals het geval is bij gebiedsontwikkeling projecten. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2008) definiëren een netwerk als volgt: *‘(1) een aantal actoren met (2) verschillende doelen en belangen en (3) verschillende middelen, (4) welke afhankelijk van elkaar zijn voor het realiseren van hun doelen.’* Klijn, Koppenjan en Termeer (1995) beschrijven een netwerk als: *‘meer of minder stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren welke zich vormen rondom beleidsproblemen of clusters van middelen en welke worden gevormd, onderhouden en veranderd door een serie aan spelen.’* Stabiel slaat op de herhalende interactiepatronen van actoren, maar de interacties zelf leiden juist tot veranderingen en dynamiek in het netwerk.

##### 3.3.1.2 Netwerkstructuur

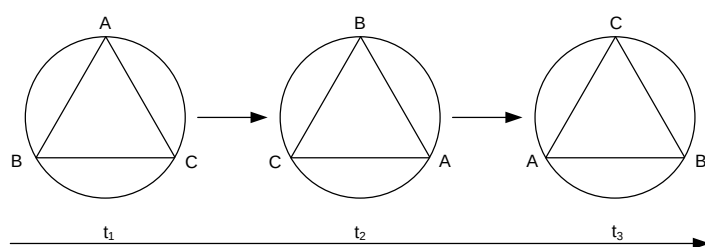
Een netwerkstructuur is het gemakkelijkst te beschrijven in contrast met een hiërarchische structuur. De Bruijn en Ten Heuvelhof (2008) hanteren verschillende karakteristieken van een hiërarchie en netwerk, zie tabel 5. Een hiërarchische structuur wordt gekenmerkt door *uniformiteit*. Hoe meer uniformiteit er in of tussen organisaties is, des te groter is de reikwijdte van de superieure actor om te interveniëren in het systeem. Een tweede kenmerk is de eenzijdige *afhankelijkheden* van actoren die zijn vastgelegd in een piramidevormige machtsstructuur. Vanwege de duidelijke machtsstructuur worden de actoren beïnvloed door de superieure actor binnen het spel en staan zij *open* voor interventies van ‘bovenaf’. Het laatste kenmerk van een hiërarchie is dat zij *stabiel* is; er vinden geen veranderingen in de structuur en machtsrelaties plaats.

Volgens De Bruijn en Ten Heuvelhof (2008) komt een zuiver hiërarchische structuur niet overeen met de werkelijkheid van het proces van gebiedsontwikkeling; het is beter te vergelijken met een netwerkstructuur. Deze laatste wordt gekenmerkt door *pluriformiteit* in plaats van uniformiteit. Er zijn verschillende actoren, producten, interesses/belangen en machtsposities. Door deze variëteit is het moeilijk voor een enkele actor om alles te beïnvloeden vanwege een gebrek aan deskundigheid. Dit maakt actoren onderling afhankelijk van elkaar. Actoren zijn dus *wederzijds afhankelijk* van elkaar als zij anderen nodig hebben voor het behalen van hun ambities. Samenwerking is dan noodzakelijk voor het vergaren van de benodigde middelen. Actoren geven dan hun autonomie op in ruil voor schaarse middelen met als gevolg dat de besluitvorming gezamenlijk plaatsvindt (Boot, 2005). Actoren kunnen ook gewoon niet geïnteresseerd zijn in of zich zelfs verzetten tegen een interventie in het systeem. Een netwerk kenmerkt zich dus ook door *geslotenheid* van actoren ten opzichte van hiërarchische signalen. Het laatste kenmerk van de netwerkstructuur is *dynamiek*. De posities in een netwerk zijn continu aan veranderingen onderhevig. Nieuwe actoren kunnen toe- en uittreden, meningen

kunnen veranderen en machtsposities kunnen wisselen. Een netwerk is duidelijk te illustreren vanuit het hiërarchische wiel, zie figuur 6. Doordat het wiel en de hiërarchie in tijd kunnen verschillen, en zelfs in elkaar geschoven kunnen worden, wordt het duidelijk dat niet één actor continu bovenaan de hiërarchische piramide staat.

| Hiërarchie                       | Netwerk                              |
|----------------------------------|--------------------------------------|
| Uniformiteit                     | Pluriformiteit                       |
| Eenzijdige afhankelijkheden      | Wederzijdse afhankelijkheid          |
| Open voor hiërarchische signalen | Gesloten voor hiërarchische signalen |
| Stabiel                          | Dynamisch                            |

Tabel 5 – Karakteristieken van hiërarchie en netwerk (bron: De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008)



Figuur 6 – Hiërarchisch wiel (bron: De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008)

### 3.3.1.3 Besluitvorming

Een netwerk heeft invloed op het besluitvormingsproces, zie bijlage 4 voor een verdere toelichting op dit onderwerp. Het proces van besluitvorming is sterk afhankelijk van de interacties en relaties tussen actoren. Hierdoor is de besluitvorming niet gefaseerd, maar vindt deze plaats in verschillende rondes (Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2008; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008). Er vindt een spel plaats om tot besluiten te komen over onderwerpen waar actoren binnen het netwerk interesse voor hebben. De besluitvorming vindt in een grillig en ongestructureerd proces plaats, zie kader 'De dansende tafel'. Typisch voor besluitvorming in een netwerk is dat geplande resultaten niet gehaald worden, maar dat het uiteindelijke resultaat veelal gedurende het proces naar voren komt. Het vereveningsproces kan ook als een spel gezien worden. In verschillende rondes onderhandelen partijen over de vereveningsmogelijkheden, en dan met name over de financiële aspecten, om uiteindelijk tot besluitvorming aangaande verevening te komen.

#### De dansende tafel

Stel een afgesloten kamer met vier hoeken voor. In deze kamer staat een tafel. Er bevinden zich twee personen in de kamer die elk de tafel in een andere hoek willen krijgen, zeg A en B. Als deze personen tegelijk werken en even sterk zijn, zal de tafel niet in de gewenste hoeken belanden. De tafel verplaatst zich echter wel, maar komt uit tegen de muur tussen hoek A en B. Beide personen hebben hun doel niet gehaald en zijn niet tevreden met het resultaat. Dit was nog een simpel proces, maar nu gaan we het moeilijker en realistischer maken. Stel dat nu tien personen in de kamer aanwezig zijn en niet gelijktijdig aan de tafel beginnen te duwen en trekken. Indien de tafel een bepaalde kant op gemanoeuvreed wordt, kunnen personen die tot nu toe niets hebben gedaan, aan het duw- en trekproces gaan deelnemen. Dit houdt in dat de tafel een hele andere kant op gestuurd wordt. Ook kunnen andere personen niet meer geïnteresseerd zijn in de manoeuvres, omdat de tafel op de gewenste plek staat of dat ze geen kans zien het proces te beïnvloeden. Het proces is dus erg dynamisch. Dus als verschillende personen de tafel proberen te verplaatsen op verschillende momenten dan danst als het ware de tafel door de hele kamer heen. Als personen elkaar weer treffen in een andere kamer kunnen onderhandelingen gevoerd worden over het compenseren van gewin en verlies van personen in verschillende kamers.

(bron: De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008)

### 3.3.1.4 *Kritiek op de netwerkbenadering*

Op de netwerkbenadering zijn ook een aantal kritieken geleverd. Het eerste punt is de overwegend normatieve benadering voor de oplossing van maatschappelijk problemen. De gefragmenteerde overheid bevindt zich in een complexe samenleving met het gevaar dat de specifieke positie van de overheid dreigt te vervagen (Tatenhove & Leroy in Boot, 2005). Dit houdt in de praktijk natuurlijk geen stand, omdat de formele gezagsstructuren niet verdwijnen door het construeren van netwerken. Het tweede kritiekpunt ligt in de veronderstelde netwerkmanager die het volledige proces in goede banen leidt. De vraag wie deze manager is, wordt niet gesteld. Ook wordt aangenomen dat deze netwerkmanager de juiste actoren kan selecteren en hun interacties kan arrangeren. Volgens Tatenhove en Leroy (in Boot, 2005) getuigt dit van een verregaand geloof in de beïnvloeding van sociale relaties en het is maar de vraag of een overheid of andere partij zoveel bemiddelend vermogen bezit.

Het derde kritiekpunt is de relatief eenzijdige pluralistische opvatting (Tatenhove & Leroy in Boot, 2005). Auteurs, zoals Klijn, Koppenjan, De Bruijn en Ten Heuvelhof, gaan uit van een symmetrische en horizontale machtsverdeling in het netwerk. Hierdoor is onvoldoende aandacht voor maatschappelijke en politieke ontwikkelingen buiten het netwerk. De overheid beschikt over een aantal middelen, waarover geen enkele andere actor kan beschikken, zoals de wetgevingsbevoegdheid (Boot, 2005). Er dan ontstaat een asymmetrische afhankelijkheidsrelatie en hierdoor is een volledig horizontale benadering niet realistisch. Dit laatste kritiekpunt kan ondervangen worden door uit te gaan van de benadering van Marsh en Rhodes (in Boot, 2005). De overheid creëert het netwerk, controleert de toegang en stelt de regels van het spel op. Deze benadering gaat niet uit van de horizontale machtsstructuur, maar van een netwerk waarin zich enkele actoren bevinden die door het bezit en uitruil van hun middelen een forse invloed hebben op het proces.

### 3.3.1.5 *Waarom de netwerkbenadering*

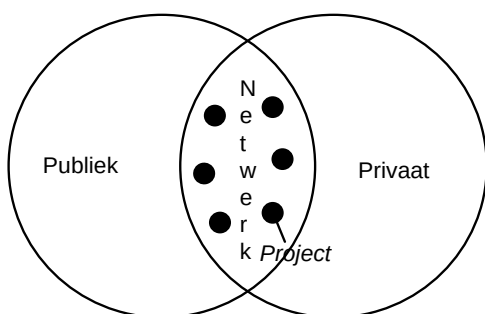
De keuze voor de netwerkbenadering is gelegen in de veronderstelling dat partijen elkaar nodig hebben om tot ruimtelijke ontwikkeling te komen. Een project vindt plaats in het geactiveerde deel van een netwerk van publieke en private partijen. De netwerktheorie beschrijft de afhankelijkheid tussen actoren in processen vanuit een theoretisch concept. Het biedt ook een normatief startpunt voor het begrijpen van de complexiteit van het ruimtelijke ontwikkelproces. Verevening vindt plaats in een grillig proces dat past binnen de besluitvorming in een netwerk. In de omschrijvingen van de netwerkbenadering van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2000; 2008) wordt gesproken over het behalen van overeenstemming van belangen. Dit onderzoek focust op het behalen van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening. Hieraan gaat een proces van besluitvorming vooraf, net zoals in de netwerkbenadering omschreven. Het vereveningsproces wordt dus analoog gezien aan het besluitvormingsproces uit de netwerkbenadering.

## 3.3.2 *Context PPS*

In deze paragraaf wordt publiek-private samenwerking toegelicht. Als eerste wordt ingegaan op het begrip PPS. Ten tweede wordt aandacht besteed aan de vraag waarom de focus binnen dit onderzoek op samenwerking ligt. Dit wordt gedaan vanuit de verschillende planvormingsbenaderingen die sinds de Tweede Wereldoorlog zijn geïntroduceerd. Als laatste worden de samenwerkingsmodellen besproken.

### 3.3.2.1 *Begripsbepaling PPS*

Publieke en private partijen zijn steeds meer aan elkaar overgeleverd om tot ruimtelijke ontwikkelingen te komen. De partijen zijn wederzijds afhankelijk. Private partijen hebben veelal grondposities en middelen (zoals kennis en financiering) in huis en de overheid is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ontwikkelingen heeft de daarbij behorende instrumenten. Publiek-private samenwerking (PPS) is een middel om tot ruimtelijke ontwikkelingen te komen en is geen doel op zich. De publiek-private samenwerking wordt georganiseerd in een tijdelijke interorganisatorische relatie (Bult-Spiering & Dewulf, 2006). Een project is een geactiveerd gedeelte van het publiek-private netwerk, zie figuur 7.



**Figuur 7 - Visuele weergave project als geactiveerd deel in een PPS netwerk**  
(bron: Bult-Spiering in Bult-Spiering & Dewulf, 2006)

In bijlage 5 is een uitgebreidere analyse van het thema PPS gepresenteerd. In deze bijlage wordt vanuit verschillende definities de definitie gedestilleerd die binnen dit onderzoek gehanteerd wordt (Kenniscentrum PPS, 2004b; Klijn & Teisman in Van der Doe, 2005; Bregman (1), Van der Meij (2), Knoester (3) en Kouwenhoven (4) in Bult-Spiering et al, 2005; Bult-Spiering & Dewulf, 2006). Hierbij wordt in de definitie onderscheid gemaakt tussen de structuur en het proces van de PPS. De structuur beslaat de juridische, financiële en organisatorische constructie voor het vastleggen van afspraken; de PPS is dan statisch. De feitelijke interactie binnen een PPS is een dynamisch proces. Binnen dit onderzoek wordt zowel naar de structuur als naar het proces gekeken en daarom wordt de definitie van Bult-Spiering en Dewulf (2006) gehanteerd.

#### **Definitie PPS:**

- Samenwerking tussen publieke en private partijen
- gedurende alle fasen van het project,
  - in een projectspecifieke organisatie,
  - waarbij alle projectrisico's omvat worden,
  - onder contractuele afspraken,
  - met bijdragen van alle partijen,
  - met toegevoegde waarde voor alle partijen,
  - met mogelijkheden voor het genereren van winsten.

#### **3.3.2.2 Waarom focus op samenwerking**

Vanuit de planningstheorie sinds de Tweede Wereldoorlog zijn een aantal planvormingsbenaderingen geïntroduceerd. De Graaf (2005) beschrijft deze uitvoerig in zijn dissertatie, hier worden ze kort toegelicht in bijlage 6. Deze paragraaf is gebaseerd op de gedetailleerde analyse van De Graaf (2005). Auteurs, zoals Teisman, De Bruijn, Ten Heuvelhof, Klijn en Koppenjan, gaan uit van de veronderstelling dat het proces ingericht moet zijn op samenwerking om te komen tot het product; de gebiedsontwikkeling. De focus heeft echter niet altijd op samenwerking gelegen.

Vanuit de rationele planvormingsbenaderingen bepaalden de planners destijds wat goed was voor de ruimtelijke ontwikkeling. De planners waren de enige die verankerde beslissingen konden nemen. Deze planners maakten een uitvoerig masterplan voor de hele stad, waarbij de focus lag op het gewenste eindstadium. Dit had tot gevolg dat het masterplan inflexibel en star was en geen rekening hield met veranderende ontwikkelingen in de maatschappij, de implementatie en de complexiteit van de plannen. Daarna zijn een aantal benaderingen geïntroduceerd die zich meer gingen richten op het besluitvormingsproces, bijvoorbeeld de incrementele en de procedurele planvormingsbenaderingen. Deze benaderingen gingen meer uit van veranderingen en waren proces georiënteerd. Aandacht voor inhoud, implementatie en sociale waarden lagen niet in deze benaderingen verankerd. Een andere benadering, planning as a political process, stelt de bestuurlijke hoek en de participatie van burgers in de belangstelling.

Al deze benaderingen houden geen rekening met de implementatie van de plannen. Daarnaast wordt de omgeving steeds turbulenter en daarmee het besluitvormingsproces steeds grilliger en minder voorspelbaar. Dit heeft geleid tot een nieuwe stroming in de planvormingsbenadering theorie; planning as a learning proces. Binnen deze stroming wordt aandacht besteed aan de implementatie van de plannen en de participatie van stakeholders in het proces. Stakeholders worden gezien als een belangrijke bron van kennis, informatie en grond(posities) waardoor hun participatie in het proces waardevol is. Het vereveningsproces wordt ook in het licht gesteld van een turbulente omgeving, de implementatie van de plannen en de participatie van belangrijke stakeholders. Het ligt in de veronderstelling dat door de samenwerking tussen publieke en private partijen een succesvol vereveningsproces ontstaat. Het product, de gebiedsontwikkeling, volgt dan vanuit de vastgelegde vereveningsafspraken. Verevening zorgt immers voor de totale uitvoerbaarheid van het plan, omdat rendabele planonderdelen bijdragen aan onrendabele planonderdelen, die afzonderlijk nooit gerealiseerd zouden worden.

Volgens VROM (2008) moet er echter een duidelijke reden voor samenwerking zijn en dit kunnen inhoudelijke, financiële en procesmatige motieven of een combinatie ervan zijn. Bij inhoudelijke motieven valt te denken aan een samenwerking die leidt tot een integraal resultaat met de veronderstelling dat dit meerwaarde oplevert. Samenwerking kan ook leiden tot een betere kosten-, baten- en risicoverdeling. Hierdoor is het mogelijk rendabele en onrendabele planonderdelen te verevenen. Het procesmatige motief voor samenwerking moet gezocht worden in de hoek van uitvoeringszekerheid en zeggenschap. Bult-Spiering et al. (2005) voegen hieraan toe dat de procesmatige meerwaarde te vinden is in het vroegtijdig samenbrengen van complementaire kennis en ervaring, en het vroegtijdig afstemmen van doelen en belangen. Bult-Spiering et al. (2005) voegen nog een vierde motief toe, namelijk de externe meerwaarde door de afstemming van verschillende projecten in nabijgelegen gebieden.

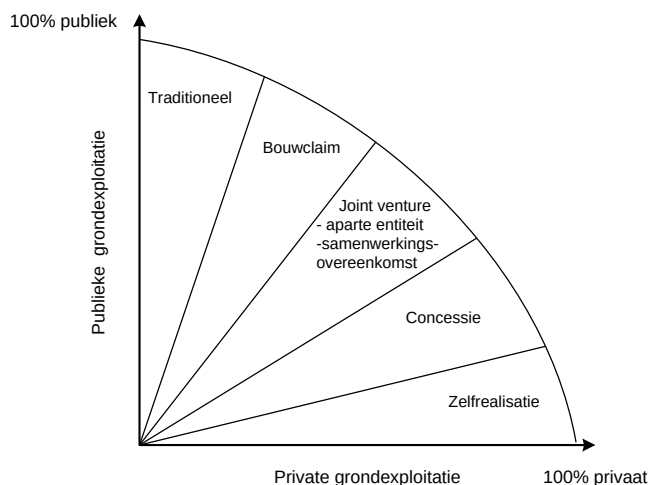
### 3.3.2.3 Samenwerkingsmodellen

De financiële onderbouwing kan volgens het Kenniscentrum PPS (2004b) in drie modellen gevat worden: grondexploitatie, opstalexploitatie en gebiedsexploitatie. Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar bijlage 5. De primaire focus van dit onderzoek ligt op de grondexploitatie. De grondexploitatie geeft inzicht in alle kosten en opbrengsten die behoren bij de ontwikkeling van de grond.

De samenwerkingsvormen voor de grondexploitatie kunnen onderscheiden worden in een aantal samenwerkingsmodellen. Figuur 8 geeft een overzicht van het spectrum van publieke en private grondexploitatiemodellen. De mogelijke modellen zijn (Berenschot Groep, 2003; Kenniscentrum PPS, 2004a; Wolting, 2006):

- Traditioneel model (volledig publieke grondexploitatie)
- Bouwclaimmodel (publieke grondexploitatie bij versnipperd grondeigendom, na bouwrijp maken draagt de gemeente de gronden over aan de marktpartij)
- Joint venture model (gezamenlijke grondexploitatie)
- Concessiemodel (private ontwikkelingen, gemeenten stellen randvoorwaarden)
- Zelfrealisatie (volledig private grondexploitatie)





**Figuur 8 – Publiek-private spectrum grondexploitatiemodellen**  
(bewerking van Bult-Spiering & Dewulf, 2006, p. 3)

Bij het traditionele model verwerft de overheid alle gronden, maakt deze bouw- en woonrijp en geeft de kavels uit. Via de uitgifteprijs kan de overheid de grondexploitatie beïnvloeden en op deze wijze verevening verzorgen. Het bouwclaimmodel gaat uit van versnipperde grondeigendommen van private partijen. De overheid is niet meer de exclusieve regisseur, zoals bij het traditionele model. De private partijen dragen de gronden over aan de gemeente die ze volgens het traditionele model bouw- en woonrijp maakt en uitgeeft. Bij de gronduitgifte komen de private partijen in aanmerking voor bouw kavels, waarop zij vastgoed kunnen realiseren. Bij het joint venture model vindt gezamenlijk grondexploitatie plaats. Het joint venture model is op twee wijzen verder in de vullen: via een aparte entiteit of via een samenwerkingsovereenkomst. De aparte entiteit kan in de vorm van een Grondexploitatie Maatschappij (ook wel Ruimtelijke ontwikkelmaatschappij genoemd). Deze entiteit is verantwoordelijk voor het bouw- en woonrijp maken en de gronduitgifte. Via de overeenkomst is geen gezamenlijke entiteit opgericht, maar wordt een projectorganisatie opgericht. Deze projectorganisatie voert de werkzaamheden betreffende de grondexploitatie uit; gezamenlijkheid vormt hier dan ook de kern van de samenwerking. De overheid kan zich ook beperken tot het stellen van een aantal randvoorwaarden, zoals bij het concessiemodel. De gehele ontwikkeling (grond- en opstalexploitatie) wordt aan een private partij overgelaten, waarbij natuurlijk binnen de randvoorwaarden gebleven moet worden. Bij de zelfrealisatie sluiten de overheid en de ontwikkelende private partij een overeenkomst waarin de financiële bijdrage wordt vastgesteld.

De modellen waar sprake is van (enige vorm) van samenwerking zijn het bouwclaim, joint venture en concessie model. De meest zuivere vorm van een PPS is het joint venture model; hier geschieden alle activiteiten gezamenlijk (Bult-Spiering et al., 2005). Zie bijlage 5 voor een overzicht van de kenmerken van de verschillende grondexploitatiemodellen. Als de overheid en de marktpartijen besluiten om een aparte entiteit op te richten, bijvoorbeeld een Grondexploitatie Maatschappij (GEM), dan verwerft de entiteit alle gronden. Essentie van een intensieve samenwerking is dat de participerende partijen de kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap delen (Kenniscentrum PPS, 2004a). Aan het gezamenlijk bedrijf kan op meerdere manieren een juridische structuur gegeven worden: naamloze vennootschap (NV), besloten vennootschap (BV), vennootschap onder firma (VOF), commanditaire vennootschap (CV) en CV/BV constructie (CV/BV). Bijlage 5 geeft meer informatie over de juridische structuren.

De modelkeuze hangt volgens Wolting (2006) voornamelijk af van de grondposities en de gewenste risicoverdeling. Hiermee houden verband: democratische besluitvorming, gewenste regie van de gemeente, functiescheiding publieke en private rol van de gemeente, waarborging van het publieke belang en



verantwoording afleggen aan de gemeenteraad. Voorafgaande grondexploitatiemodellen zijn idealistisch en lijken afgebakende categorieën, maar in de praktijk bestaan ook combinaties van deze modellen; de inrichting van deze modellen is in de praktijk dan ook maatwerk. De PPS is geen doel op zich, maar een middel om tot vereeningsafspraken te komen.

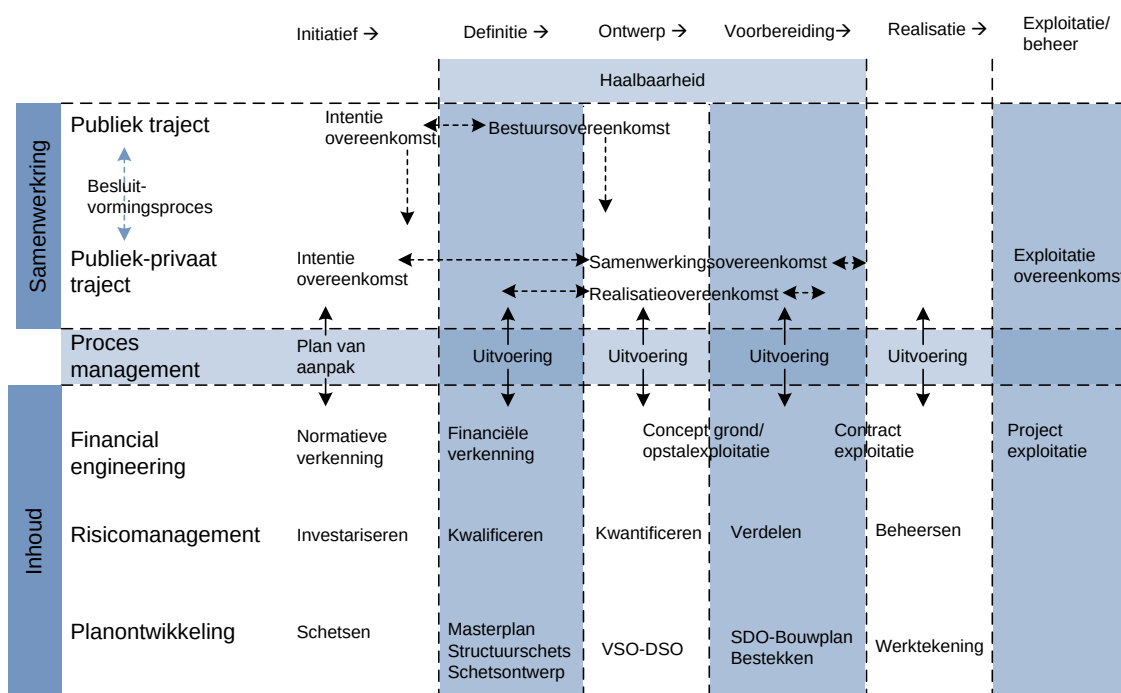
### 3.3.3 Fasering PPS gebiedsontwikkeling

Vaak wordt gesteld dat een goed gestructureerde inrichting van het PPS-proces bijdraagt aan het welslagen van een project. Met de inrichting wordt bedoeld; het organiseren van de activiteiten van betrokken partijen in relatie met hun omgeving en de omgeving van het project (Kenniscentrum PPS, 2004c). Het proces richt zich dus niet alleen op het aansturen van personen en activiteiten binnen het kader van het project (project management), maar ook op alle omgevingsfactoren en de besluitvorming. Een algemene inrichting van een PPS-proces is moeilijk te ontwikkelen daar elke ruimtelijke ontwikkeling anders is, maar er kan wel een raamwerk geboden worden (zie figuur 9).

Het proces kan in verschillende fasen worden opgeknipt vanuit de theorie van projectmanagement:

- Initiatiefase
- Haalbaarheidsfase
- Realisatiefase
- Exploitatie en beheerfase

Hierna wordt ingegaan op de keuze van welke fasen binnen dit onderzoek vallen en vindt een toelichting op de fasering plaats. Voor meer informatie over de fasering van een PPS proces bij een gebiedsontwikkeling en toelichting op de fasen wordt verwezen naar bijlage 7.



**Figuur 9 – Fasen gebiedsontwikkeling met focus op samenwerking en inhoudelijke uitwerking**  
(bron: Wolting, 2006)

### 3.3.3.1 Keuze fasen van onderzoek

Dit onderzoek focust op de totstandkoming van vereveningsafspraken tussen publieke en private partijen. Deze totstandkoming vindt plaats in de initiatie- en haalbaarheidsfase. De realisatie- en beheersfase maken derhalve geen onderdeel uit van dit onderzoek. Verevening zal in globale vorm al spelen bij de intentie van publieke en private partijen om samen te werken. In de haalbaarheidsfase, waar de plannen ontwikkeld en op haalbaarheid getoetst worden, speelt verevening een gedetailleerde rol bij het opstellen van de grondexploitatie.

### 3.3.3.2 Toelichting raamwerk fasering

Volgens Grooten (2008) begint een gebiedsontwikkeling met de ambitie of visie van de initiatiefnemers. Binnen de initiatiefase wordt onderzocht of het project gewenst is en resulteert in een plan van aanpak. Dit plan is gericht op de uitvoering van de haalbaarheidsfase. Publieke en private partijen gaan een intentieovereenkomst aan voor verdere uitwerking van het project. Indien meerdere publieke partijen betrokken zijn, moet de publiek-publieke samenwerking afgestemd worden. Ook vindt een normatieve financiële verkenning plaats in de initiatiefase en worden de verdelingen van de kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap voor de haalbaarheidsfase vastgesteld.

De haalbaarheidsfase is een intensieve en complexe fase waar veel activiteiten plaatsvinden. De haalbaarheidsfase wordt voor de structurering opgeknipt in drie subfasen: definitie, ontwerp en voorbereiding. Bij complexe projecten lopen deze fasen vaak door elkaar en vindt veel interactie tussen actoren plaats. Binnen de definitiefase wordt duidelijk wat het projectresultaat gaat worden met als resultaat een Programma van Eisen. In de ontwerpfase wordt bepaald hoe de gewenste oplossing eruit komt te zien en wordt aangegeven of het project uitvoerbaar is. Op basis van het Programma van Eisen wordt gelijktijdig gerekend en getekend om te kijken of het ontwerp financieel haalbaar is. Indien het project financieel haalbaar is, kan gestart worden met de voorbereiding van de uitvoering. De voorbereidingsfase zorgt ervoor dat het eindresultaat gerealiseerd kan worden en levert dus nog geen specifiek product op. In de haalbaarheidsfase worden een publiek-private samenwerkings- en/of realisatieovereenkomst(en) gesloten op basis van gedetailleerde financiële verkenningen en exploitaties.

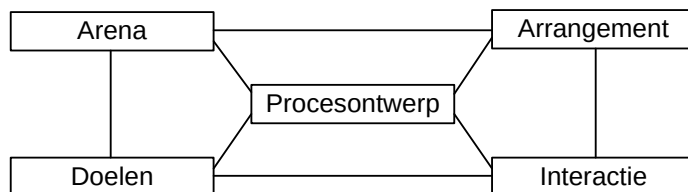
Samenwerking en besluitvorming zijn belangrijk, maar om tot gebiedsontwikkeling te komen, is ook een inhoudelijke uitwerking nodig. Wolting (2006) schetst drie terreinen waarop deze uitwerking van belang is: planontwikkeling, 'financial engineering' en risicomanagement. In de planontwikkeling worden de ambities van de partijen duidelijk en gevisualiseerd. Naar gelang de fase van het project wordt de planontwikkeling steeds concreter. Voor de financiële haalbaarheid wordt de planontwikkeling nauw afgestemd met de financieringsmogelijkheden. De planontwikkeling besteedt aandacht aan de volgende onderwerpen (Wolting, 2006):

- Karakteristieken van de ontwikkeling
- Het beschikbare kaartmateriaal
- Afstemming tussen architectuur, stedenbouw en openbare ruimte
- Afstemming tussen verkeer, groen, water, riolering en andere nutsvoorzieningen
- Overgangen tussen deelgebieden
- Het programma
- De te doorlopen publiekrechtelijke procedures

Financial engineering houdt het in kaart brengen van de kosten en opbrengsten in. Per fase worden de berekeningen op een ander niveau gemaakt. In de initiatiefase worden eerst verkennende berekeningen gemaakt zonder de factor tijd hierin mee te nemen. In de haalbaarheidsfase wordt de dimensie tijd toegevoegd zodat rente-effecten en de indexering van kosten en opbrengsten inzichtelijk wordt. In deze fase worden de eerdere nominale berekeningen verder gespecificeerd. Risicomanagement houdt het analyseren, verdelen en beheersen van de risico's in.

### 3.3.4 Algemene procescondities

Procesafspraken zijn noodzakelijk voor effectieve en efficiënte aansturing van een netwerk (Esselbrugge & Oosten, 2000). Het betreft hier dus geen inhoudelijke afspraken over de uitkomst, maar afspraken over voorwaarden en de besluitvorming van het proces. De combinatie van procesafspraken wordt een procesontwerp genoemd. Het procesontwerp is afhankelijk van vier procescondities: arena, doelen, interactie en arrangement (zie figuur 10). Deze procescondities zijn ook terug te vinden in de netwerktheorie. Actoren zijn wederzijds afhankelijk van elkaar voor het bereiken van hun doelen in de betreffende arena. Om hun doelen te realiseren moeten de actoren interacteren. De wijze waarop de interactie in de beleidsarena is gevormd is het arrangement.



**Figuur 10 – Procescondities** (bron: Esselbrugge & Oosten, 2000; Baarveld, 2007)

In de arena vormt zich een initiatief rondom een probleem van één of meerdere actoren. Hiervoor wordt een deel van het netwerk geactiveerd, zie ook figuur 7 in paragraaf 3.3.2.1. Teisman (1992) noemt dit geactiveerde deel van het netwerk waar beslissingen worden genomen over het project een beleidsarena. In de beleidsarena worden afspraken gemaakt over rolverdeling en verdeling van de verantwoordelijkheden. Actoren, die in het netwerk samenwerken, streven (verschillende) doelen na. Ondanks soms conflicterende doelen streven actoren naar gemeenschappelijke doelstellingen en doelenvervlochten zodat er meerwaarde optreedt. De organisatie van de samenwerking en de structuur hiervan vindt plaats binnen het arrangement. De samenwerking, en daarmee ook de interactie, worden gestructureerd door een juridische en organisatorische samenwerkingsconstructie (Teisman in Baarveld, 2007). Esselbrugge en Oosten (2000) geven aan dat niet de kenmerken van de arrangementen maatgevend zijn voor de geschiktheid hiervan, maar de tevredenheid over het adequaat ondersteunen van de relatie tussen actoren. De interactie betreft het efficiënt inzetten van procedures en middelen. Vertrouwen in het proces en de uitkomst hiervan is belangrijk om vanuit onderhandelingen de gewenste win-win situatie te creëren (Esselbrugge & Oosten, 2000). De kenmerken van deze procescondities bepalen het procesontwerp. In dit geval is dat het succesvol functioneren van een publiek-private samenwerking bij de grondexploitatie om tot overeenstemming aangaande verevening te komen.

Deze paragraaf is ingegaan op de procescondities van Esselbrugge en Oosten (2000) voor het succesvol functioneren van een publiek-private samenwerking. De procescondities bepalen dus eigenlijk het proces van samenwerken. De keuze voor de focus op samenwerking is in paragraaf 3.3.2.2 toegelicht. Het procesontwerp waar Esselbrugge en Oosten op doelen, wordt analoog gesteld aan het proces om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening te komen. Vanuit deze procescondities wordt inzicht verkregen in het succes of falen van het vereveningsproces. De procescondities vormen derhalve de basis voor de operationalisering van de procesfactoren.

### 3.3.5 Operationalisering procesfactoren

De procescondities, ofwel procesfactoren, worden aan de hand van de beschrijving van Esselbrugge en Oosten (2000) vertaald naar een procesinvulling. Deze procesinvulling kan per project verschillen en wordt geoperationaliseerd aan de hand van criteria. De procesfactoren vormen de onafhankelijke variabelen van dit onderzoek. Volgens Teisman (1992) is besluitvorming geen rechtlijnig proces maar een zigzag proces. In de praktijk wordt het proces echter vaak wel rechtlijnig gepresenteerd. De besluitvorming vanuit deze netwerkbenadering wordt gelijkgeschakeld aan het tot overeenstemming komen tussen publieke en private partijen aangaande verevening.

In deze paragraaf vindt een operationalisering van de procesfactoren plaats, bestaande uit beslisregels. De procesfactoren vormen de onafhankelijke variabelen. De procesfactoren zijn de vier algemene procescondities, zie paragraaf 3.3.4 (beleidsarena, doelen, arrangement en interactie), die uiteindelijk het vereveningsproces bepalen. De procescondities zijn onderverdeeld in een aantal aspecten die van invloed zijn op de afstemming van de planvorming en financiering. De focus binnen dit onderzoek ligt op de gezamenlijkheid. Het ligt in de veronderstelling dat samenwerking leidt tot een succesvol proces. De procesfactoren worden daarom ook in dit licht geoperationaliseerd. De beslisregels geven aan wanneer de variabele in een categorie geplaatst wordt.

### 3.3.5.1 Beleidsarena

De beleidsarena is het geactiveerde deel van het netwerk waar de besluitvorming plaatsvindt. Binnen de arena is keuze over welke actoren betrokken worden. De betrokkenen maken afspraken over de rolverdeling binnen de samenwerking en over de verdeling van verantwoordelijkheden. De betrokken actoren worden samen met hun rol (initiator, participant en beoordelaar) die ze in het proces innemen besproken. De keuze voor de indeling in deze rollen ligt in de participatie ladder van Pröpper en Steenbeek (in De Graaf, 2005), zie bijlage 6. De interactieve rollen zijn volgens hen: initiator, partner, besluitvormer en adviseur. De adviseur maakt geen onderdeel uit van de daadwerkelijke onderhandelingen over verevening en wordt daarom buiten het onderzoek gelaten. De partner wordt hier benaderd als een participant in het proces en de besluitvormer als de beoordelaar van dit proces. De twee aspecten (actoren en hun rol) zijn belangrijke informatie voor het proces, maar worden niet geoperationaliseerd. De gezamenlijke verantwoordelijkheid in de beleidsarena wordt geoperationaliseerd, hieraan wordt dan ook de beslisregel gekoppeld.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt gekoppeld aan de inhoudelijke uitwerking van de plannen, zie paragraaf 3.3.3.2. Naast de samenwerking en besluitvorming is dit ook wezenlijk bij gebiedsontwikkelingen. Bij een publiek-private samenwerking gaat het om de verdeling tussen kosten, risico's en zeggenschap, oftewel risicomanagement. Naast de verregaande vorm van de inhoudelijke uitwerking van risicomanagement zijn de planontwikkeling en financiering van belang (Wolting, 2006).

De essentie van een PPS is dat gezamenlijk wordt opgetrokken in het proces, waardoor het nulalternatief van geen gezamenlijke verantwoordelijkheden afvalt. Er is sprake van een gezamenlijke *planontwikkeling* als publieke en private partijen gezamenlijk verantwoordelijk hiervoor zijn. De gezamenlijkheid gaat verder als de publieke en private partijen gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor de planontwikkeling en financiering, oftewel het 'rekenen en tekenen'. Het gezamenlijk optrekken van publieke en private partijen in het proces heeft de meest verregaande vorm als alle inhoudelijke uitwerkingsproducten (planontwikkeling, financiering en risicomanagement) onder de gezamenlijke verantwoordelijkheden vallen.

### 3.3.5.2 Doelen

De doelen van actoren zijn veelal verschillend. Gemeenschappelijke doelen leiden tot meerwaardecreatie (Esselbrugge & Oosten, 2000). Een mogelijkheid voor het gemeenschappelijk maken van doelen is scopeverbreiding. Scopeverbreiding uit zich in integrale ontwikkeling, meervoudigheid en functionele diversificatie. Betrokken actoren maken afspraken over het projectdoel en de scope van het project waarbij de eigen of gezamenlijke doelen leidend zijn. De *gemeenschappelijke doelen* zijn leidend als een gezamenlijke visie geformuleerd is waarin de doelen van de partijen evenwichtig aan bod gekomen zijn. *Eigen doelen* zijn leidend als geen gezamenlijke visie geformuleerd is. Ook worden eigen doelen als leidend aangemerkt als partijen dit tijdens de interviews aangeven ondanks de gezamenlijk geformuleerde visie.

### 3.3.5.3 Arrangement

Het arrangement regelt de organisatie en de structuur van de samenwerking. Binnen het arrangement wordt onderscheid gemaakt tussen drie aspecten: coördinatiestructuur, samenwerkingsvorm (grondexploitatiemodel) en organisatiestructuur. De coördinatiestructuur en het grondexploitatiemodel worden meetbaar gemaakt aan de hand van criteria. De organisatiestructuur wordt per project beschreven.

De coördinatiestructuur wordt onderverdeeld in een hiërarchie of netwerk (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008). Hieraan wordt nog de hybride vorm toegevoegd, omdat het bij complexe gebiedsontwikkelingen mogelijk is dat een hiërarchische publiek-private organisatie opgetuigd wordt vanuit de basis van een netwerk. Deze hiërarchische structuur is dan nog steeds onderhevig aan het onderliggende netwerk. De coördinatiestructuur is *hiërarchisch* als voldaan wordt aan de vier karakteristieken van een hiërarchie. Dit zijn uniformiteit (a), eenzijdige afhankelijkheden (b), open voor hiërarchische signalen (c) en stabiliteit (d). Van een *netwerk* is sprake indien wordt voldaan aan de karakteristieken van een netwerk: pluriformiteit (a), wederzijdse afhankelijkheid (b), gesloten voor hiërarchische signalen (c) en dynamiek (d). Indien een tussenvorm van de hiërarchie en netwerk de coördinatiestructuur karakteriseert, wordt gesproken van een *hybride structuur*. Het is dan niet eenduidig of sprake is van een hiërarchie dan wel netwerk.

Om te bepalen of sprake is van een netwerk, hiërarchie of hybride structuur worden de beslisregels gekoppeld aan de netwerkenmerken van De Bruijn en Ten Heuvelhof (2008), zie paragraaf 3.3.1.2. Van *pluriformiteit* is sprake als er verschillen in de actoren, producten, interesses/belangen en/of machtsposities zijn. Van *uniformiteit* is sprake als de onderlinge verschillen tussen actoren gering zijn. Van *wederzijdse afhankelijkheid* wordt gesproken indien de actoren voor het behalen van hun ambities en doelen andere partijen nodig hebben. De actoren beschikken dan zelf over te weinig middelen, waardoor samenwerking noodzakelijk is om deze middelen te vergaren. Als de actoren hun autonomie opgeven in ruil voor schaarse middelen volgt een gezamenlijk besluitvormingsproces en worden de organisatiegrenzen dus doorlaatbaar. *Eenzijdige afhankelijkheid* is het geval indien er een duidelijke machtsstructuur is zonder dat deze aan verandering onderhevig is. Actoren zijn *gesloten* als zij voor hiërarchische interventies niet open staan. Er is namelijk geen superieure actor die de anderen dingen kan opleggen. Er is sprake van *openheid* als actoren wel gevoelig zijn voor interventies vanuit de duidelijke hiërarchische machtsstructuur. Er is sprake van een *dynamisch* systeem als actoren, meningen, posities, structuur en machtsposities kunnen wisselen. Van *stabiliteit* is sprake indien geen tot geringe veranderingen in het systeem optreden.

De samenwerkingsvorm krijgt specifieke invulling door het grondexploitatiemodel (zie paragraaf 3.3.2.3) dat in de case van toepassing is. Het grondexploitatiemodel betreft de koppeling van de planontwikkeling, de financiering en risicoverdeling indien van toepassing. Het grondexploitatiemodel kan volgens de indeling, vijf vormen aannemen variërend van publiek naar private grondexploitatie. Van het *traditionele model* is sprake indien de overheid alle gronden verwerft, bouw- en woonrijp maakt en vervolgens verdisconteerd uit geeft om te verevenen. Het *bouwclaimmodel* wordt aangemerkt als de gemeente gronden verwerft, bouw- en woonrijp maakt en bouw kavels uit geeft aan de private partijen waar de gemeente de gronden van heeft verworven. Het *joint venture model* gaat uit van een volledige gezamenlijke grondexploitatie tussen de publieke en private partijen. Het gaat dan om de verantwoordelijkheden van het verwerven, bouw- en woonrijp maken en de gronduitgifte. Het kan hier zowel gaan om de variant waarbij een aparte entiteit opgericht wordt als de variant waarbij de ontwikkeling en financiering via een samenwerkingsovereenkomst geregeld is. Bij een aparte entiteit kan de juridische structuur op verschillende manieren geregeld zijn en dit verdient aandacht bij de beschrijving van het betreffende project. Van het *concessiemodel* is sprake als de gemeente zich beperkt tot het stellen van randvoorwaarden en de ontwikkeling aan de private partijen overgelaten wordt. *Zelfrealisatie* draait om een volledig private ontwikkeling, waarbij de financiële bijdrage nog wel vastgesteld kan worden via de privaats- of publiekrechtelijke weg.

De organisatiestructuur is gericht op drie platforms: stuurgroep, projectgroep en werkgroep (Driessen, Glasbergen & Verdaas, 2001). De stuurgroep heeft de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de besluitvorming. De projectgroep bereidt deze besluiten voor en heeft de dagelijkse leiding. Aparte werkgroepen clusteren zich rondom specifieke thema's in het project en zij werken op een meer operationeel niveau dan de projectgroep.

### 3.3.5.4 Interactie

Interactie vindt plaats als actoren hun doelen proberen te verwezenlijken en dit bepaalt het verloop van het proces. Interactie heeft te maken met het efficiënt inzetten van procedures en middelen om een win-win situatie te creëren en dus een package deal te sluiten. Het in het bezit hebben van middelen geeft actoren een krachtige positie. In bijlage 6 zijn een zestal middelen onderscheiden: autoriteit, geld, informatie, grond, steun en legitimiteit (Teisman, 1992). Grondposities zijn een belangrijk middel voor afspraken van verevening, alsmede autoriteit om besluitvorming te beïnvloeden én geld om te ontwikkelen. De inzet van middelen (grond, autoriteit en financiering) kan ten goede komen aan het behalen van de eigen, gezamenlijke en/of elkaars doelen.

Indien middelen alleen ten goede komen aan de *eigen doelen* dan hebben de partijen een eigen budget. Publieke en private partijen kunnen elk middelen vanuit een eigen budget inzetten om hun *eigen*, maar ook de *gezamenlijke doelen* te bereiken. Als publieke en private partijen middelen inzetten voor *eigen, gezamenlijke en elkaars doelen* dan is eigenlijk sprake van een gezamenlijk budget.

### 3.3.5.5 Conclusie operationalisering procesfactoren

De procescondities zijn vertaald naar de procesinvulling. De procesinvulling wordt gewaardeerd aan de hand van de gestelde criteria. De beslisregels maken duidelijk wanneer sprake is van deze criteria. Tabel 6 geeft een overzicht van de operationalisering van procesfactoren. Per procesinvulling wordt ook duidelijk welke interviewvragen hieraan gekoppeld zijn, zie bijlage 9 voor de interviewvragen.

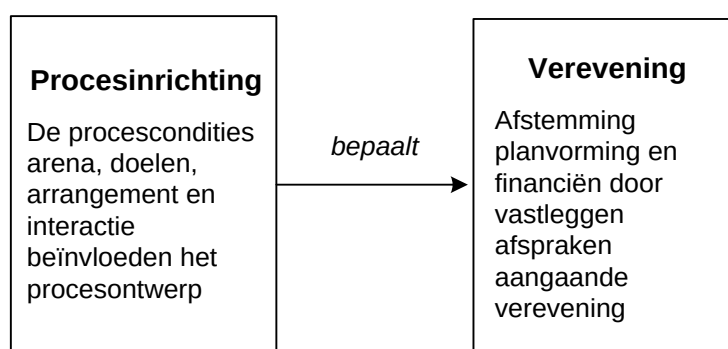
| Proces-condities                                   | Procesinvulling                                                | Criteria                                                                                                                                                                                                                           | Interview-vragen |
|----------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Beleidarena<br><i>Afspraken tussen actoren</i>     | Gezamenlijke verantwoordelijkheid voor inhoudelijke uitwerking | I. Planontwikkeling<br>II. Planontwikkeling en financiering<br>III. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement                                                                                                             | 4,5,6,7          |
| Doelen<br><i>Inhoudelijke focus van de plannen</i> | Gemeenschappelijkheid doelen                                   | I. Eigen doelen zijn leidend<br>II. Gezamenlijke visie is leidend                                                                                                                                                                  | 8,9,10           |
| Arrangement<br><i>Organisatie</i>                  | Coördinatiestructuur                                           | I. Hiërarchisch<br>II. Hybride<br>III. Netwerk                                                                                                                                                                                     | 13               |
|                                                    | Samenwerkingsvorm (grondexploitatiemodel)                      | I. Traditioneel<br>II. Bouwclaim<br>III. Joint venture (aparte entiteit of overeenkomst)<br>IV. Concessie<br>V. Zelfrealisatie                                                                                                     | 14               |
| Interactie<br><i>Middelen</i>                      | Inzet van middelen (grond, autoriteit, financiering)           | I. Publiek en privaat zetten middelen in voor eigen doelen<br>II. Publiek en privaat zetten middelen in voor eigen en gezamenlijke doelen<br>III. Publiek en privaat zetten middelen in voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen | 11,12            |

Tabel 6 - Operationalisering procesfactoren: procescondities

### 3.4 Conclusie theoretisch raamwerk

In dit hoofdstuk is het theoretisch kader in combinatie met de operationalisering beschreven. Voor dit onderzoek leidt dit tot één verband, dit is weergegeven in figuur 11. Dit theoretisch raamwerk kent een brede context waarbinnen de begrippen integrale gebiedsontwikkeling, Grondexploitatiewet, netwerkbenadering en PPS vallen. Deze contextuele thema's zijn allen belangrijk voor het begrip van dit onderzoek.

Verevening wordt binnen dit onderzoek als resultaat van een proces gezien waar publieke en private partijen tot overeenstemming betreffende verevening komen. Het verband dat uit de theoretische analyse volgt, is dat verevening wordt bepaald door de procesinrichting. De procescondities, arena, doelen, arrangement en interactie beïnvloeden het procesontwerp. De keuze voor de criteria voor de procesfactoren liggen in de gedachtelijn van een gezamenlijk proces van publieke en private partijen om tot overeenstemming aangaande verevening te komen. Verevening houdt in dat ontwikkelingen, zowel voor de planvorming als voor de financiën, in een samenhangend programma gerealiseerd worden.



Figuur 11 – Theoretisch raamwerk





## 4 Individuele case analyse

De individuele case analyse bestaat uit een zestal projecten. Het gaat om de projecten Floris V te Rijnsburg, Stappegoor te Tilburg, Keizershoeve I te Beuningen, De Driehoek te Almelo, Project X en Project Y. De beschrijving van elk project is gebaseerd op de beschikbare projectdocumentatie en interviews. Van sommige projecten is meer informatie (al dan niet vrijelijk) beschikbaar dan van andere projecten. Naast de projectdocumentatie zijn per project interviews gehouden. Per project is ernaar gestreefd om zowel een persoon vanuit de publieke als de private zijde te interviewen. Bij de anonieme projecten X en Y was hiertoe echter geen mogelijkheid. Bij Project X is een onafhankelijke procesmanager geïnterviewd en bij Project Y zijn twee personen vanuit publieke zijde geïnterviewd. Deze projecten zijn anoniem gehouden vanwege de gevoeligheid van informatie, zodat niets naar buiten wordt gebracht dat de partijen, en met name hun relatie, kan schaden. Voor een overzicht van de geïnterviewde personen wordt verwezen naar bijlage 8.

Vanwege gevoeligheid van uitspraken van alle geïnterviewden is afgesproken om alle projecten vanuit een algemeen perspectief te beschrijven. Dit algemene perspectief houdt in dat uitspraken of constatering niet te herleiden zijn tot een persoon. Hierdoor is per project de bronvermelding opgesteld en is niet in de projectbeschrijving direct duidelijk waar welke informatie vandaan komt. Er is wel getracht om projectdocumentatie en de interviews zo veel mogelijk op elkaar aan te laten sluiten vanwege bronnentriangulatie en de validiteit van het onderzoek.

Dit hoofdstuk geeft een beschrijving van de afzonderlijke projecten naar aanleiding van de bestudering van de projectdocumentatie en de uitwerking van de interviews. Dit hoofdstuk geeft geen verklaringen over het succes of het falen van het vereveningsproces. Elke case analyse bestaat uit vier onderdelen. De case analyse gaat eerst in op het project zelf. Vervolgens wordt aandacht besteed aan verevening en daarna het proces. Tot slot worden de scores van de theoretisch geselecteerde factoren van de case in de matrix ondergebracht. Het gaat hier om de invulling van de case-ordered predictor-outcome matrix per project. De uitwerking van de cases is een beknopte samenvatting van de verkregen data. Daarom is er per project een gedetailleerde analyse te vinden in de bijlagen 10 tot en met 15. Deze gedetailleerde analyse beschrijft de scores van de cases op basis van de beslisregels behorende bij de operationalisering van de variabelen.

De meervoudige case analyse laat in paragraaf 5.2.1 zien dat de case-ordered predictor-outcome matrix op enkele punten wordt bewerkt. De factor coördinatiestructuur wordt geëlimineerd, omdat uit de meervoudige case analyse (zie hoofdstuk 5) blijkt dat deze factor binnen dit onderzoek geen variatie kent; bij alle projecten is sprake van een netwerkstructuur. Deze factor wordt derhalve niet besproken in dit hoofdstuk, maar wel in de bijlagen (10 tot en met 15). Hierdoor wordt de procesconditie arrangement alleen ingevuld door de samenwerkingsvorm.

### 4.1 Floris V

Bij de case Floris V wordt eerst ingegaan op het project. Vervolgens wordt aandacht besteed aan verevening. Daarna wordt het proces beschreven. Tot slot wordt een analyse en een overzicht van de uitkomsten gepresenteerd.

#### 4.1.1 Project

Floris V is een project in het bloemenveilinggebied in de gemeente Rijnsburg (thans gemeente Katwijk). In dit gebied neemt de werkgelegenheid, de ontwikkelingen van de Flora bloemenveiling en de vraag naar woningen toe. De basis voor het project Floris V ligt in het Economische Beleidsplan Rijnsburg (EBR) uit 1994. Floris V is een grootschalig project waar winkels, bedrijvigheid, glastuinbouw, woningen, infrastructuur, groene en recreatieve ontwikkelingen worden ontwikkeld. De ontwikkeling vindt aan de rand van Rijnsburg plaats en betreft de reconstructie van het glastuinbouwgebied, maar er worden ook uitleglocaties ontwikkeld,

zoals een nieuw bedrijventerrein en woningen. Het grootste gedeelte van het plangebied betreft herontwikkeling.

#### 4.1.2 Verevening

Alle functies worden financieel gekoppeld in een integrale grondexploitatie. De gemeente heeft maar incidenteel grondposities. De gemeente had daarnaast geen financieringsmogelijkheden (artikel 12 gemeente)<sup>15</sup> om de onrendabele projecten separaat te realiseren. Het verevenen van functies/deelprojecten vormt dus een belangrijk onderdeel van dit project. Het plangebied is opgedeeld in een tiental deelgebieden. De rendabele gebieden, waar bedrijvigheid en woningbouw worden gerealiseerd, dragen bij aan de onrendabele gebieden en functies (glastuinbouw, groen, recreatie, winkels en ontsluiting). De integrale grondexploitatie moet budgettair neutraal zijn en de deelgebieden kunnen afzonderlijk een positieve of negatieve grondexploitatie hebben.

Binnen dit project zijn drie soorten overeenkomsten te onderscheiden: intentie-, samenwerkings- en realisatieovereenkomst. De intentieovereenkomst betreft alleen een intentie en hierin zijn geen vereveningsafspraken vastgelegd. Het ligt wel in de veronderstelling dat verevening een achterliggende rol speelde in de initiatiefase vanwege de haalbaarheid om het EBR op een integrale en samenhangende wijze tot uitvoering te brengen. De gemeente heeft immers geen financieringsmogelijkheden voor de onrendabele onderdelen, zoals glastuinbouw. In de samenwerkingsovereenkomst zijn concrete vereveningsafspraken vastgelegd. Deze overeenkomst is opgezet op basis van de integrale grondexploitatie als afsluiting van de definitiefase. Per deelproject wordt later nog een realisatieovereenkomst gesloten als afsluiting van de haalbaarheidsfase. De basis van deze deelprojecten is echter vastgelegd in de integrale grondexploitatie en samenwerkingsovereenkomst en de uitwerking van elk deelproject wordt hieraan getoetst.

Het proces om tot overeenstemming tussen de publieke en private partijen aangaande verevening te komen heeft een discussie gekend over de planning en fasering van de deelprojecten. De private partijen willen graag eerst cashflow genereren uit rendabele projecten om onrendabele projecten te financieren en realiseren. De gemeente wil graag dat de onrendabele projecten eerst ontwikkeld worden om het gevaar te verkleinen dat de krenten uit de pap gehaald worden en dat de onrendabele delen dus niet ontwikkeld worden.

#### 4.1.3 Proces

In het EBR uit 1994 staan beleidslijnen en strategische doelen beschreven. In het najaar van 1994 coördineert Arcadis de uitwerking van dit EBR en wordt een Commissie voor het Bedrijfsleven (CvB) opgericht ter consultatie en afstemming met lokale partijen. Op 4 september 1995 wordt een intentieovereenkomst getekend door de gemeente Rijnsburg, Rabobank Rijndorpen, FloraHolland en Arcadis om de haalbaarheid van de uitvoering van het EBR te toetsen. Deze vier partijen financieren samen met de Kamer van Koophandel de haalbaarheidsonderzoeken.

Op 30 januari 1998 richten de vier partijen een publiek-privaat samenwerkingsverband op; Ontwikkelmaatschappij Floris V CV. De CvB wordt naar aanleiding hiervan opgeheven. Er is sprake van het joint venture model en alle verantwoordelijkheden voor de inhoudelijke uitwerking (planvorming, financiering en risicomanagement) worden gedeeld. Arcadis is de beherende vennoot en daarmee volledig risicodragend. De stille vennoten (gemeente, FloraHolland en Rabobank) beperken hun risico tot hun eigen bijdrage. De gemeente en Arcadis participeren met elk drie stemmen en FloraHolland en Rabobank participeren met elk één stem in het proces (of vennotenoverleg). De rol van FloraHolland en Rabobank is dus beperkt.

---

<sup>15</sup> Dit houdt in dat de gemeente geen beschikkingsbevoegdheid over haar financiën heeft.

Op 11 juni 1999 tekenen de gemeente Rijnsburg, Arcadis, FloraHolland, de Rabobank en Floris V CV een samenwerkingsovereenkomst voor het realiseren van het plangebied en de afzonderlijke projecten. De daadwerkelijke ontwikkeling van de deelprojecten geschiedt door Floris V CV. Het gezamenlijke doel is het realiseren van het EBR en dit is voor alle partijen leidend geweest in het proces. De partijen zijn zich wel vanaf het begin af aan bewust geweest van tegenstellingen in de afzonderlijke doelen. Zo bestaat er een contrast tussen de rentabiliteit en de beoogde kwaliteit van de ontwikkeling. Met de oprichting van de aparte entiteit worden alle doelen als het ware gezamenlijke doelen. De publieke en private partijen zetten middelen in voor eigen en gezamenlijke doelen. Arcadis zet tijd en voorfinanciering in, en de gemeente zet tijd en haar incidentele grondposities in.

#### 4.1.4 Analyse

In de voorafgaande beschrijving is beknopt het project Floris V beschreven. Voor een gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar bijlage 10. In deze bijlage worden de scores per variabele toegelicht. Tabel 7 geeft een overzicht van de scores van de variabelen.

Opvallend binnen dit proces is dat verevening een belangrijk onderdeel vormt voor de haalbaarheid van de integrale ontwikkeling. De algemene mening van de geïnterviewden is dat zonder de financiële integratie van alle rendabele en onrendabele deelgebieden de ontwikkelingen nooit van de grond gekomen waren. De vereveningsafspraken zijn in de samenwerkingsovereenkomst aan het einde van de definitiefase vastgelegd. De overeenkomst is opgesteld op basis van de integrale grondexploitatie. De uitwerking van elk deelproject wordt getoetst aan deze integrale grondexploitatie en als deze hierin past dan wordt een realisatieovereenkomst gesloten. In het proces is een discussie gevoerd over de fasering van de deelprojecten. De private partijen willen graag met de rendabele projecten beginnen, terwijl de gemeente graag met de onrendabele projecten wil beginnen, zodat deze in ieder geval gerealiseerd worden. Op basis van goed vertrouwen en goed vastgelegde vereveningsafspraken is men uit deze discussie gekomen. Gedurende het proces is volgens de geïnterviewden sprake van een intensieve samenwerking tussen de gemeente Rijnsburg en Arcadis.

| <b>Floris V<br/>Projectcontext</b>                 |                                      |                                                | <b>Beleidsarena</b>                                                                                                          |        | <b>Doelen</b>                                                   |        | <b>Arrangement</b>                                                            |        | <b>Interactie</b>                                                                                          |        | <b>Verevening</b>                                                                   |        |
|----------------------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| <b>Context<br/>gebieds-<br/>ontwikke-<br/>ling</b> | <b>Fysieke<br/>ver-<br/>andering</b> | <b>Karakteris-<br/>tiek ont-<br/>wikkeling</b> | <b>Gezamenlijke<br/>verantwoorde-<br/>lijkheid</b>                                                                           |        | <b>Gemeen-<br/>schappelijkheid<br/>van doelen</b>               |        | <b>Samenwerkings-<br/>vorm</b>                                                |        | <b>Inzet van<br/>middelen</b>                                                                              |        | <b>Vastlegging in<br/>overeenkomst</b>                                              |        |
|                                                    |                                      |                                                | I-fase                                                                                                                       | H-fase | I-fase                                                          | H-fase | I-fase                                                                        | H-fase | I-fase                                                                                                     | H-fase | I-fase                                                                              | H-fase |
| Randst.                                            | Heront.                              | Vastgoed                                       | 3                                                                                                                            | 3      | 2                                                               | 2      | 2                                                                             | 2      | 2                                                                                                          | 2      | -                                                                                   | +      |
|                                                    |                                      |                                                | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling en<br>financiering<br>3. Planontwikkeling,<br>financiering en<br>risicomanagement |        | 1. Eigen doelen<br>leidend<br>2. Gezamenlijke<br>doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde<br>samenwerking |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en<br>gezamenlijke<br>doelen<br>3. Eigen,<br>gezamenlijke en<br>elkaars doelen |        | + Vastlegging<br>→ succes<br>- Niet vastgelegd<br>→ falen<br>0 Proces nog<br>gaande |        |

Tabel 7 – Scores Floris V

## 4.2 Stappegoor

Bij de case Stappegoor wordt eerst ingegaan op het project. Vervolgens wordt aandacht besteed aan verevening. Daarna wordt het proces beschreven. Tot slot wordt een analyse en een overzicht van de uitkomsten gepresenteerd.

### 4.2.1 Project

Stappegoor is een project aan de rand van de binnenstad van Tilburg. Dit gebied had weinig herkenning en de ruimte werd niet intensief gebruikt. Dit gebied moest verbeterd worden en in een marktvisie is in 2002 gezocht naar functies die de ontwikkeling kunnen bekostigen, zonder dat deze de huidige hoofdfuncties van Stappegoor aantasten. Stappegoor is dus een herontwikkelingsproject. De huidige locatie bevat voorzieningen voor sport, leisure en onderwijs (Fontys Sporthogeschool). Het Willem II stadion is beeldbepalend. De ontwikkeling bestaat uit uitbreiding, verbetering en soms verplaatsing van de huidige functies, maar ook uit toevoeging van nieuwe activiteiten, zoals een megabioscoop, sporthal, 400 meter schaatsbaan, klimhal, circa 1.100 woningen, (sport)detailhandel en horeca.

### 4.2.2 Verevening

Binnen Stappegoor is een financiële balans waarbij de gemeente de sporthal en de ijsbaan krijgen en de marktpartijen woningen kunnen realiseren. De grondexploitatie is opgesteld op basis van vijf deelgebieden. Alle functies worden in samenhang ondergebracht in de integrale grondexploitatie, welke in zijn totaliteit neutraal is. De kostendekkende functies wonen, leisure en detailhandel maken de niet-kostendekkende voorzieningen, zoals de sportvoorzieningen, mogelijk. De onderwijsfunctie is budgettair neutraal. Het consortium heeft een voorinvestering gedaan van ongeveer 30 miljoen voor de realisatie van de ijsbaan en sporthal. De verevening vindt niet plaats op basis van de grondwaarden, maar zit in een gecombineerde grond- en opstalexploitatie in de BV van het consortium.

Binnen dit project is sprake van twee soorten overeenkomsten waarin vereveningsafspraken zijn vastgelegd; de intentie- en concessieovereenkomst. De basis voor de intentieovereenkomst is het Masterplan. De intentieovereenkomst is gesloten met als doelstelling de locatie Stappegoor verder te ontwikkelen voor sport, onderwijs, leisure en woningbouw. Vervolgens is de definitiefase ingegaan en is het masterplan op haalbaarheid getoetst en versterkt. Vanwege de ontwerpstrategie concurrent engineering is het rekenen en tekenen gezamenlijk gegaan. Het globale stedenbouwkundige plan en de grondexploitatie hebben geleid tot de concessieovereenkomst als afsluiting van de definitiefase. Hiermee is de totale grondbedrijfsfunctie door de gemeente aan het consortium overgedragen. In de overeenkomst zat nog wel een deficit van 4 miljoen euro; de financiële onderbouwing was nog niet helemaal correct.

### 4.2.3 Proces

In 2002 is een marktverkenning uitgevoerd voor het globale gebiedprofiel van Stappegoor en de keuze viel op de Campus+ variant. Gedurende het proces hebben de studentenwoningen steeds meer plaats gemaakt voor grondgebonden woningen vanwege de financiële haalbaarheid van het plan. In 2003 heeft de gemeente Tilburg een Masterplan opgesteld. Tot dit punt is de gemeente leidend geweest en gedurende het proces is de markt steeds meer in het proces betrokken geraakt. De rol van de markt is om hardheid in het project aan te brengen en het plan financieel haalbaar te maken. Het idee is dat de gemeente de ijsbaan en sporthal krijgen zonder dat ze hieraan financieel hoeven bij te dragen. De budgettair neutrale instelling van de gemeente is een vrij dominante factor in het proces geweest. Halverwege 2004 is op basis van dit Masterplan een intentieovereenkomst getekend door de gemeente Tilburg en het consortium, bestaande uit Crapts Projectontwikkeling, Hopman Interheem en Rabo Vastgoed.

Vervolgens heeft een optimalisatie van het Masterplan plaatsgevonden. Gedurende het proces is sprake van het concessiemodel als samenwerkingsvorm tussen publieke en private partijen. Aan het einde van de definitiefase, in 2006, hebben de gemeente en het consortium Stappegoor BV een concessieovereenkomst

gesloten. Hierna is het consortium begonnen met de uitwerking en detaillering van de plannen. Het consortium is vanaf dit punt leidend in de ontwikkelingen, terwijl de gemeente zich beperkt tot het stellen van randvoorwaarden (uitgangspunten en condities vanuit het Masterplan). De gemeente toetst de prestatie en kwaliteit van de plannen van het consortium. Het contract is redelijk op hoofdlijnen opgesteld waardoor het soms lastig is te bepalen of het consortium aan de verplichtingen voldoet, hetgeen wel eens tot discussie leidt. Voor de gemeente is het kwaliteitsniveau van de ontwikkelingen belangrijk, omdat zij straks eigenaar wordt van de nieuwe accommodaties. Momenteel bevinden de ontwikkeling van de ijsbaan en sporthal zich in de realisatiefase en de overige onderdelen aan het einde van de haalbaarheidsfase.

De gemeente en het consortium zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de planontwikkeling. De marktpartijen verzorgen de directe uitwerking van het Masterplan en zijn verantwoordelijk voor de financiering en zij nemen het volledige risico op zich. Het doel van de gemeente is het verkrijgen van een ijsbaan, een sporthal, de vernieuwing van de buitensportmogelijkheden en de optimalisatie en positionering van het gebied. Het consortium heeft als doel het behalen van rendement. Het gezamenlijke doel is het optimaal maken van de kwaliteit van de omgeving. Gedurende het proces is het belang van het consortium, vastgoed, steeds meer ingevoegd in het proces. De haalbaarheid (financiën versus kwaliteit) is meerdere malen een punt van discussie geweest. De eigen doelen van de partijen zijn leidend geweest in het proces, maar het gezamenlijke doel van 'kwaliteit' is niet uit het oog verloren. De gemeente heeft nagenoeg de volledige grondpositie in het gebied en deze zet zij in zodat het consortium haar doelen kan halen. Het consortium heeft namelijk een ontwikkelpotentie op de gronden van de gemeente gerelateerd aan de bouw van de sporthal en ijsbaan. Daarnaast zet de gemeente twee maal 1,5 miljoen euro in voor de realisatie van de sporthal en de vervroegde realisatie van de ijsbaan. Het consortium voorziet in de voorfinanciering van 30 miljoen van deze beide objecten. De gemeente en het consortium zetten middelen in voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen.

#### 4.2.4 Analyse

In de voorafgaande beschrijving is beknopt het project Stappegoor beschreven. Voor een gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar bijlage 11. In deze bijlage worden de scores per variabele toegelicht. Tabel 8 geeft een overzicht van de scores van de variabelen.

Opvallend binnen dit proces is dat verevening plaatsvindt via een koppeling van de grond- en opstalexploitatie. De marktpartijen hebben een bovenmatig risico door aan het begin van het traject 30 miljoen euro te investeren voor de realisatie van de ijsbaan en sporthal. Ze investeren zonder dat vooraf cashflow gegenereerd wordt en er is geen zekerheid of de voorinvestering terug te verdienen is. Het komt in dit geval dus aan op vertrouwen van partijen. Een belangrijk punt van aandacht is de haalbaarheid van het project geweest, want het punt van 'financiën versus kwaliteit' is onder spanning komen te staan gedurende het proces. Een oorzaak die hiervoor wordt aangedragen door een geïnterviewde is dat de scope van het gebied wellicht te klein was om alle ambities van de gemeente en het consortium waar te maken. Een positief punt is dat er veel aandacht is geschonken aan de kwaliteit van de openbare ruimte. Een ander aandachtspunt is dat het proces gekenmerkt wordt door een sterke dynamiek. De bouwstenen van het plan veranderen door actualiteit in de ontwikkelingen (financiële haalbaarheid en invoeging van het belang van het consortium), maar ook door een veranderende omgeving.

De (verevenings-)afspraken zijn vastgelegd tussen de gemeente en het consortium. De directe belanghebbenden, zoals de sportverenigingen en hogeschool, zijn niet gebonden aan deze afspraken. Hierdoor kunnen tegenstrijdige afspraken ontstaan. Tot het Masterplan is de gemeente leidend in het proces en gedurende het proces neemt de invloed van marktpartijen steeds meer toe. Afspraken zijn in goed overleg tussen publieke en private partijen gemaakt.

| Stappegooor<br>Projectcontext            |                             |                                       | Beleidsarena                                                                                                                 |        | Doelen                                                          |        | Arrangement                                                                   |        | Interactie                                                                                                 |        | Verevening                                                                          |        |
|------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Context<br>gebieds-<br>ontwikke-<br>ling | Fysieke<br>ver-<br>andering | Karakteris-<br>tiek ont-<br>wikkeling | Gezamenlijke<br>verantwoorde-<br>lijkheid                                                                                    |        | Gemeen-<br>schappelijkheid<br>van doelen                        |        | Samenwer-<br>kingsvorm                                                        |        | Inzet van<br>middelen                                                                                      |        | Vastlegging in<br>overeenkomst                                                      |        |
|                                          |                             |                                       | I-fase                                                                                                                       | H-fase | I-fase                                                          | H-fase | I-fase                                                                        | H-fase | I-fase                                                                                                     | H-fase | I-fase                                                                              | H-fase |
| Randst.                                  | Heront.                     | Vastgoed                              | 1                                                                                                                            | 1      | 1                                                               | 1      | 3                                                                             | 3      | 3                                                                                                          | 3      | +                                                                                   | +      |
|                                          |                             |                                       | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling<br>en financiering<br>3. Planontwikkeling,<br>financiering en<br>risicomanagement |        | 1. Eigen doelen<br>leidend<br>2. Gezamenlijke<br>doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde<br>samenwerking |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en<br>gezamenlijke<br>doelen<br>3. Eigen,<br>gezamenlijke en<br>elkaars doelen |        | + Vastlegging<br>→ succes<br>- Niet vastgelegd<br>→ falen<br>0 Proces nog<br>gaande |        |

Tabel 8 – Scores Stappegooor

### 4.3 Keizershoeve I

Bij de case Keizershoeve I wordt eerst ingegaan op het project. Vervolgens wordt aandacht besteed aan verevening. Daarna wordt het proces beschreven. Tot slot wordt een analyse en een overzicht van de uitkomsten gepresenteerd.

#### 4.3.1 Project

Keizershoeve I is een project dat valt onder een overkoepelend en samenhangend Masterplan: Uitbreiding Ewijk. Deze gehele uitbreiding bevindt zich tussen de kernen van Ewijk en Beuningen. In Keizershoeve I moet een landelijke sfeer heersen; het gebied valt uiteen in buurtjes of clusters van woningen. Daarnaast is ruime aandacht voor de waterhuishouding, want water vormt een aantrekkelijke waarde in de toekomstige ontwikkelingen. Het woningbouwprogramma bestaat uit 80 sociale huur/koop en 80 dure woningen. Naast woningbouw worden openbare ruimte (natuur, water en het archeologische monument) en verkeersontsluiting gerealiseerd. Het plan Keizershoeve I is te karakteriseren als een randstedelijke uitleglocatie waar vastgoed wordt gerealiseerd.

#### 4.3.2 Verevening

Verevening vindt plaats via de grond- en opstalexploitatie en dus niet via de grondwaarden. Een negatief saldo uit de grondexploitatie wordt verdisconteerd met een positief saldo uit de opstalexploitatie. Op deze wijze ontstaat een budgettair neutraal plan. Om in functies te spreken; de woningbouw draagt bij aan de openbare ruimte. De gemeente en de ontwikkelaar hebben hier echter geen afspraken over gemaakt, dit is een de aangelegenheid van de ontwikkelaar. Er zijn wel afspraken gemaakt over het verhalen van (ambtelijke) kosten, bovenwijkse voorzieningen en het beheer en onderhoud van het archeologische monument. Het archeologische onderzoek is een grote kostenpost.

Alle afspraken over het kostenverhaal zijn in een voorovereenkomst vastgelegd. Deze afspraken zijn leidend geweest, waardoor in de realisatieovereenkomst geen extra afspraken zijn gemaakt. De gemeente heeft alle later bijkomende kosten niet kunnen verhalen vanwege de instelling 'afpraak is afspraak'. Het is een politieke keuze geweest om de afspraken over het kostenverhaal niet aan te passen in de realisatieovereenkomst. De vereveningsafspraken zijn dus vroeg in het proces vastgelegd; de voorovereenkomst (initiatiefase). Deze afspraken zijn niet meer uitgebreid in de realisatieovereenkomst (haalbaarheidsfase).

### 4.3.3 Proces

Begin jaren negentig is de economische haalbaarheid voor de gehele Uitbreiding Ewijk getoetst. In april 2005 heeft de gemeenteraad de gebiedsvisie Uitbreiding Ewijk vastgesteld. De gebiedsvisie is uitgewerkt in het Masterplan en de toolbox 'Dorps Bouwen in Ewijk' en deze sturen aan op de ontwikkelingen van het tussengebied Ewijk-Beuningen. Ook laat het Masterplan de relatie tussen de verschillende plannen zien, met daarin een uitwerking van de separate plannen, zoals Keizershoeve I. In 2008 is een structuurvisie gepresenteerd voor het gehele plan waarmee de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid vastliggen. Voor de uitwerking van de structuurvisie is een projectbureau opgericht. Zij stuurt aan op de realisatie van de deelplannen en draagt zorg voor de samenwerking met de marktpartijen. Jansen Bouwontwikkeling heeft nagenoeg de volledige grondpositie in handen en heeft het initiatief genomen om Keizershoeve I te ontwikkelen.

Voor Keizershoeve I is op 21 oktober 2007 een voorovereenkomst op basis van het bouwclaimmodel getekend tussen de gemeente Beuningen en Jansen Bouwontwikkeling. De voorovereenkomst wordt gezien als de scheiding tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase. De voorovereenkomst gaat echter wel verder dan het vastleggen van alleen de intentie, want er zijn concrete afspraken gemaakt over de plannen en de financiering. De haalbaarheidsfase is op 15 december 2008 afgesloten met de realisatieovereenkomst tussen de gemeente en Jansen Bouwontwikkeling. De overeenkomst is ingericht op basis van het concessiemodel. De wisseling van een bouwclaim- naar een concessiemodel is gemaakt om een versnelling in het ontwikkelproces teweeg te brengen.

De planontwikkeling valt onder gezamenlijke verantwoordelijkheden, omdat de gemeente haar goedkeuring aan de plannen moet geven. Op operationeel niveau zijn de activiteiten voor de planontwikkeling echter gescheiden. De financiering en het risicomanagement vallen onder de verantwoordelijkheden van Jansen Bouwontwikkeling. In zowel de initiatie- als haalbaarheidsfase voorziet de ontwikkelaar in de totale grond- en opstalexplloitatie, ondanks het bouwclaimmodel in de initiatiefase. In de haalbaarheidsfase stelt de gemeente alleen de kaders en ontwerpt de private partij (concessiemodel). Dit is in lijn met het Design & Construct<sup>16</sup> contract, welke is voortgezet in de realisatiefase.

Het gezamenlijke doel van de gemeente en de ontwikkelaar is het realiseren van woningen van goede kwaliteit en het zorgen voor een haalbaar plan. Deze gemeenschappelijke visie is leidend geweest gedurende het proces. De eigen doelen zijn ook belangrijk, maar deze worden op elkaar afgestemd voor het succes van de ontwikkeling. Gedurende het proces worden de doelen steeds meer met elkaar verweven. Publiek en privaat zetten daarom ook middelen in voor eigen en gezamenlijke doelen in de initiatiefase. Daar wordt in de haalbaarheidsfase ook nog de inzet van middelen voor elkaars doelen aan toegevoegd. Een voorbeeld hiervan is het financieel bijstaan van de ontwikkelaar door de gemeente toen bleek dat de kostenpost van de archeologie door opgravingen steeds groter werd en de ontwikkelaar hierdoor in financiële problemen kwam.

### 4.3.4 Analyse

In de voorafgaande beschrijving is beknopt het project Keizershoeve I beschreven. Voor een gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar bijlage 12. In deze bijlage worden de scores per variabele toegelicht. Tabel 9 geeft een overzicht van de scores van de variabelen.

Opvallend binnen dit proces is dat de vereveningsafspraken (kostenverhaal, bovenwijkse voorzieningen en archeologie) in een vroeg stadium zijn vastgelegd; in de voorovereenkomst. Deze overeenkomst is leidend geweest, waardoor geen nieuwe afspraken, aangepast op nieuwe inzichten, konden worden gemaakt. Het is

<sup>16</sup> D&C is een vorm van geïntegreerde contractvorming waarbij de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor zowel het ontwerp als de uitvoering. De ontwikkeling vindt hierbij plaats op basis van een (functioneel) Programma van Eisen (PvE) vanuit de opdrachtgever. De opdrachtnemer heeft binnen de D&C de mogelijkheid en de kans om kwaliteitsverbetering en innovatie in haar processen en producten door te voeren.



een politieke keuze geweest om de afspraken niet meer aan te passen. Hierdoor heeft de gemeente niet alle kosten kunnen verhalen. De binnenplanse verevening (vastgoed draagt bij aan openbare ruimte) is de verantwoordelijkheid van de ontwikkelaar. Hij voorziet hierin via de gecombineerde grond- en opstalexploitatie. Een ander aandachtspunt is de transformatie van het bouwclaimmodel in de initiatiefase naar het concessiemodel in de haalbaarheidsfase. Hierdoor lag de verantwoordelijkheid voor het bouw- en woonrijp maken eerst bij de gemeente en later bij de marktpartij.

| Keizershoeve I<br>Projectcontext |                     |                             | Beleidsarena                                                                                                        |        | Doelen                                                    |        | Arrangement                                                                |        | Interactie                                                                                     |        | Verevening                                                                 |        |
|----------------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|
| Context gebieds-ontwikkeling     | Fysieke verandering | Karakteristiek ontwikkeling | Gezamenlijke verantwoordelijkheid                                                                                   |        | Gemeenschappelijkheid van doelen                          |        | Samenwerkingsvorm                                                          |        | Inzet van middelen                                                                             |        | Vastlegging in overeenkomst                                                |        |
|                                  |                     |                             | I-fase                                                                                                              | H-fase | I-fase                                                    | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase | I-fase                                                                                         | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase |
| Randst.                          | Uitleg              | Vastgoed                    | 1                                                                                                                   | 1      | 2                                                         | 2      | 1                                                                          | 3      | 2                                                                                              | 3      | +                                                                          | +      |
|                                  |                     |                             | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling en financiering<br>3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement |        | 1. Eigen doelen leidend<br>2. Gezamenlijke doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde samenwerking |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en gezamenlijke doelen<br>3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen |        | + Vastlegging → succes<br>- Niet vastgelegd → falen<br>0 Proces nog gaande |        |

Tabel 9 – Scores Keizershoeve I

## 4.4 De Driehoek

Bij de case De Driehoek wordt eerst ingegaan op het project. Vervolgens wordt aandacht besteed aan verevening. Daarna wordt het proces beschreven. Tot slot wordt een analyse en een overzicht van de uitkomsten gepresenteerd.

### 4.4.1 Project

De Driehoek is een pilot van het reconstructieplan Zuidwest Twente voor de reconstructie van het plattelandsgedebied van Twente. Dit project is tevens een boegbeeldproject van Netwerkstad Twente, Ruimtelijke oriëntatie 2030. De Driehoek is een project waar aandacht wordt besteed aan de balans tussen de waardevolle groene ruimte en de nabij gelegen stedelijke concentraties. Het project richt zich vooral op natuurontwikkeling, recreatief gebruik en de versterking van het Twentse landschapsbeeld. De bouw van woningen en bedrijvigheid wordt beperkt vanwege de reeds geplande opgaven: Regionaal Bedrijventerrein, woongebieden en bedrijventerreinen bij Borne en Bornebroek en enkele infrastructuurtoevoegingen. De Driehoek betreft een groen-blauw raamwerk, met daarin de natuurontwikkeling en de bekenstructuur als hoofdmoot, voor herstructurering van het landelijke gebied.

### 4.4.2 Verevening

Het samenwerkingsverband van private partijen heeft een ontwikkelvisie opgesteld waar verevening een rol in speelde. Volgens deze visie zou het integrale plan zonder de vereveningsconstructie niet tot uitvoering kunnen komen. Het idee was om met een bijdrage vanuit de opbrengsten van delen van een bedrijventerrein en woonwijk, ook de openbare ruimte en infrastructuur te realiseren en zo tot ruimtelijke kwaliteit van het gebied te komen. Het gebied kende één kostenneutrale integrale grondexploitatie. De afzonderlijke deelgebieden konden wel een positieve of negatieve grondexploitatie aannemen, welke middels de financiële constructie verevend dienden te worden. Uiteindelijk is er geen intentieovereenkomst gesloten en zijn er dus ook geen vereveningsafspraken vastgelegd. Alle partijen waren eerst tevreden met de werkzame constructie uit de ontwikkelvisie, maar later bleek dat de gemeente Almelo de ontwikkeling niet kon vermengen met de



belangen van haar grondbedrijf. De rendabele projecten uit de totale ontwikkeling konden zichzelf financieren en deze zijn in een later stadium ook separaat in ontwikkeling gebracht.

#### 4.4.3 Proces

Voorafgaand aan het project De Driehoek heeft een proces van 3 à 4 jaar (1997/1998) plaatsgevonden in het kader van het reconstructieplan Zuidwest Twente. In deze periode speelden al de projecten De Natte Doorbraak van het waterschap Regge en Dinkel en het Regionaal Bedrijventerrein. In oktober 2001 is gestart met de uitwerking van de visie door het private samenwerkingsverband met Arcadis en Ballast Nedam als woordvoerders en Dura Vermeer en Koopmans op afstand. Daarnaast was Bleeker & Nauta Landschapsarchitecten aan de private zijde betrokken. Vanuit de publieke zijde zijn ook een aantal partijen betrokken, te weten: waterschap Regge en Dinkel, Provincie Overijssel, Gemeente Almelo, Gemeente Borne, Dienst Landelijk Gebied, GLTO, Natuur en Milieu Organisatie, Overijssels Particulier Grondbezit en Regio Twente.

Uit meerdere informatiebronnen komt naar voren dat de startfase niet geheel soepel verlopen is, omdat de private partijen onvoldoende waren voorbereid op het stedenbouwkundige deel tijdens de startbijeenkomst. In de vervolgstappen is veel energie gestoken om dit goed te maken. In mei 2002 is de ontwikkelvisie aan de publieke partijen aangeboden. Op dat moment was sprake van een kanteling van de agenda van de publieke partijen, zoals het belang van het grondbedrijf van de gemeente Almelo. Dit project moet in de tijdsgeest geplaatst worden van de bouwfraude. In die tijd werden veel PPS-en stilgelegd. Omstreeks juni 2002 is het project gedesintegreerd.

De gemeente Almelo, de provincie Overijssel en het waterschap Regge en Dinkel hebben het samenwerkingsverband ingehuurd voor het maken van de ontwikkelvisie. De partijen hadden een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. De planontwikkeling viel onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de publieke en private partijen. Qua planning was men nog niet toe aan gezamenlijke financiering en risicomanagement. De ontwikkelvisie bevatte echter wel al een voorstel voor het arrangement en de financieringsconstructie. De publiek-private samenwerking zou een joint venture in de vorm van een BV worden. Gedurende het proces is de gezamenlijke visie 'het definiëren van een groen boegbeeldproject voor Netwerkstad Twente' leidend geweest en heeft tot een gezamenlijk product, de ontwikkelvisie, geleid. De gezamenlijke visie en de eigen doelen van de publieke en private partijen pasten goed in elkaar. Later bleek dat voor de gemeente Almelo het belang van haar grondbedrijf maatgevend was, waardoor het proces is stilgelegd en het project is gedesintegreerd.

Om de eigen doelen te halen, moeten de partijen ook kijken naar de doelen van andere partijen. De middelen zijn ingezet in een wisselwerking voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen. Alle partijen hebben tijd, in de zin van werknemersuren, geïnvesteerd. De provincie Overijssel financierde het proces om tot een ontwikkelvisie te komen uit de reconstructiegelden voor Zuidwest Twente en de gemeente Almelo verzorgde de cofinanciering.

#### 4.4.4 Analyse

In de voorafgaande beschrijving is beknopt het project De Driehoek beschreven. Voor een gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar bijlage 13. In deze bijlage worden de scores per variabele toegelicht. Tabel 10 geeft een overzicht van de scores van de variabelen.

Opvallend binnen dit project is dat alle partijen al vroeg in het proces betrokken zijn. Het proces staat in het teken van het gezamenlijk werken van publieke en private partijen. Het proces was nog niet dermate ver gevorderd dat sprake was van gezamenlijke verantwoordelijkheden voor de gehele inhoudelijke uitwerking: planvorming, financiering en risicomanagement. De planvorming viel echter wel onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Vanuit de uitvoeringsparagraaf van de ontwikkelvisie lag de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de totale ontwikkeling wel in de veronderstelling. Alle partijen stonden achter de

ontwikkelvisie met uitzondering van de uitvoeringsparagraaf, waarin het voorstel voor een PPS en verevening lag. Toen duidelijk werd dat het idee voor verevening conflicteerde met de belangen van het grondbedrijf van de gemeente Almelo, is het project gedesintegreerd. De rendabele onderdelen van het plan zijn later wel separaat in ontwikkeling gebracht. Uiteindelijk is geen vereveningsconstructie toegepast, ondanks het voorstel in de ontwikkelvisie.

| De Driehoek<br>Projectcontext |                     |                             | Beleidsarena                                                                                                        |        | Doelen                                                    |        | Arrangement                                                                |        | Interactie                                                                                     |        | Verevening                                                                       |        |
|-------------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Context gebieds-ontwikkeling  | Fysieke verandering | Karakteristiek ontwikkeling | Gezamenlijke verantwoordelijkheid                                                                                   |        | Gemeenschappelijkheid van doelen                          |        | Samenwerkingsvorm                                                          |        | Inzet van middelen                                                                             |        | Vastlegging in overeenkomst                                                      |        |
|                               |                     |                             | I-fase                                                                                                              | H-fase | I-fase                                                    | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase | I-fase                                                                                         | H-fase | I-fase                                                                           | H-fase |
| Landelijk                     | Heront.             | Openbare ruimte             | 1                                                                                                                   | nvt    | 2                                                         | nvt    | 2*                                                                         | nvt    | 3                                                                                              | nvt    | -                                                                                | nvt    |
|                               |                     |                             | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling en financiering<br>3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement |        | 1. Eigen doelen leidend<br>2. Gezamenlijke doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde samenwerking |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en gezamenlijke doelen<br>3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen |        | + Vastlegging<br>→ succes<br>- Niet vastgelegd<br>→ falen<br>0 Proces nog gaande |        |

Tabel 10 – Scores De Driehoek

## 4.5 Project X

Bij de case Project X wordt eerst ingegaan op het project. Vervolgens wordt aandacht besteed aan verevening. Daarna wordt het proces beschreven. Tot slot wordt een analyse en een overzicht van de uitkomsten gepresenteerd. Project X is een naam onder embargo vanwege gevoeligheden binnen dit project.

### 4.5.1 Project

Project X wordt ontwikkeld tot een woningbouw uitleglocatie grenzend aan een stad, welke een regionale functie heeft. Ondanks de teruglopende bevolkingsgroei groeit deze stad nog steeds. Het project voorziet niet alleen in lokale, maar ook in regionale woningbehoefte. De totale ontwikkeling is opgesplitst in twee fasen en de tweede fase vormt het studieobject van dit onderzoek. Het gebied wordt ontwikkeld tot een hoogwaardige woonwijk met ongeveer 2.000 woningen en wordt opgedeeld in een negental deelgebieden met elk verschillende woningtypen en woonmilieus. Naast bebouwing worden nog infrastructuur, openbaar groen en water ontwikkeld. Binnen dit plan is sprake van een samenhangend ontwerp en een kwaliteitsplan met daarin alle functies. Momenteel vindt in het gebied hoofdzakelijk agrarische bedrijvigheid plaats.

### 4.5.2 Verevening

Binnen het plan worden alle voorzieningen en openbare kwaliteiten betaald uit de woonhuiskavels. Het rendabele planonderdeel woningbouw draagt bij aan de onrendabele planonderdelen infrastructuur, parkeren, groen en water. Er is sprake van één integrale grondexploitatie voor het plangebied. Naast deze binnenplanse verevening is er ook een afdracht aan het fonds bovenwijks.

De vereveningsafspraken zijn vastgelegd in een intentieovereenkomst tussen de gemeente en de private ontwikkelaar. Deze afspraken moeten de kern vormen voor de samenwerkingsovereenkomst en hierover is men momenteel nog in onderhandeling. Het idee is dat er na de samenwerkingsovereenkomst nog realisatieovereenkomsten per deelgebied worden gesloten, met daarin een verdere uitwerking van de plannen en de voorbereiding voor de realisatie.

De onderhandelingen in de haalbaarheidsfase over de samenwerkingsovereenkomst zijn spaak gelopen. De discussie die hieraan ten grondslag ligt, gaat over de fasering van de uitvoering van de ontwikkelingen (deelgebieden). De gemeente wil graag beginnen met de ontwikkeling van de bijzondere woonmilieus ten behoeve van de verrijking van de regio. De ontwikkelaar wil daarentegen beginnen met de ontwikkeling van de meer doorsnee woonmilieus. De reden hiervoor is dat de ontwikkelaar deze gronden reeds in handen heeft en dat op deze manier cashflow gegenereerd kan worden voor de bijzondere woonmilieus, welke moeilijker te ontwikkelen zijn dan de meer doorsnee woonmilieus.

#### 4.5.3 Proces

Begin jaren negentig is het initiatief genomen voor de ontwikkeling van de totale woonwijk. In 2000 zijn de eerste woningen van de eerste fase opgeleverd. Het initiatief voor de verdere uitwerking en realisering van fase II is in 2005 genomen. In dat zelfde jaar komen de gemeente en de private ontwikkelaar tot een intentieovereenkomst. Het ontwerp van de structuurvisie is hiermee door beide partijen geaccepteerd. Het project kent namelijk een te grote voorinvestering en te hoge risico's voor een traditionele publieke ontwikkeling. De ontwikkelaar kan de risico's beter inschatten en heeft meer financieringsmogelijkheden voor het project. Halverwege 2008 is de MER-studie uitgevoerd en eind 2008 is de Structuurvisie door het college van B&W vastgesteld. Naast de privaatrechtelijke weg van vereveningsafspraken maken, is door de gemeente ook een exploitatieplan opgesteld. Dit instrument vanuit de Grondexploitatiewet wordt ingezet indien de gemeente en partijen (private ontwikkelaar en overige grondbezitters) niet tot afspraken kunnen komen.

De gronden in het plangebied zijn deels in handen van de gemeente; de ontwikkelaar heeft ook een beperkte grondpositie ( $< 1/3$ ) en de rest is in handen van derden. De gemeente heeft gekozen voor een actief grondbeleid (Wet Voorkeursrecht Gemeenten) met de intentie deze grond in het samenwerkingsverband met de ontwikkelaar in te brengen. De samenwerkingvorm is gearrangeerd volgens het bouwclaimmodel. Beide partijen zijn verantwoordelijk voor de inrichtingsvisie en dus de planvorming in de initiatiefase. In de haalbaarheidsfase zijn de gezamenlijke verantwoordelijkheden uitgebreid met de financieringsafspraken en risicoverdeling.

Het gezamenlijke doel is het ontwikkelen van een woongebied en dit doel is in de initiatiefase leidend geweest. In de initiatiefase is echter wel een discussie gevoerd over de kwaliteit, welke volgens de ontwikkelaar te hoogwaardig was in de eerste plannen. De partijen zijn het uiteindelijk eens geworden met elkaar. In de haalbaarheidsfase is een discussie op gang gekomen over de volgorde van de te ontwikkelen deelgebieden. Deze discussie heeft geleid tot een stagnatie van het proces. De ontwikkelaar wil cashflow genereren, terwijl de gemeente wil beginnen met de ontwikkeling van de meest bijzondere woonmilieus. In de haalbaarheidsfase zijn de eigen doelen van de partijen leidend in het proces. Beide partijen zetten middelen in voor het behalen van eigen doelen en gezamenlijke doelen.

#### 4.5.4 Analyse

In de voorafgaande beschrijving is beknopt het Project X beschreven. Voor een gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar bijlage 14. In deze bijlage worden de scores per variabele toegelicht. Tabel 11 geeft een overzicht van de scores van de variabelen.

Opvallend binnen dit proces is dat een verandering heeft plaatsgevonden van gezamenlijke verantwoordelijkheid van planontwikkeling naar een combinatie van planontwikkeling, financiering en risicomanagement. Een groot punt van aandacht binnen dit project is het verschil in ambitieniveau geweest. De gemeente is ambitieus qua hoogwaardige kwaliteit, terwijl de ontwikkelaar risicomijdend is. Dit blijkt ook uit de discussies die hebben plaatsgevonden over de kwaliteit en over de fasering van de ontwikkelingen. De ontwikkelaar wil cashflow genereren, zodat hij hiermee de bijzondere woonmilieus kan realiseren.

Vereveningsafspraken zijn op hoofdlijnen vastgelegd in de intentieovereenkomst, maar omdat de onderhandelingen (tijdelijk) spaak zijn gelopen, heeft de gemeente een exploitatieplan opgesteld. Zij wil dus zekerheid over het kostenverhaal. De partijen gaan in de haalbaarheidsfase meer uit van hun eigen doelen dan de gezamenlijke visie. Volgens de geïnterviewde is een mogelijke reden hiervoor dat de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst concreter zijn en ze daarmee het vervolg van het proces sterk beïnvloeden.

| Project X<br>Projectcontext  |                     |                             | Beleidsarena                                                                                                        |        | Doelen                                                    |        | Arrangement                                                                |        | Interactie                                                                                     |        | Verevening                                                                                    |                |
|------------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Context gebieds-ontwikkeling | Fysieke verandering | Karakteristiek ontwikkeling | Gezamenlijke verantwoordelijkheid                                                                                   |        | Gemeenschappelijkheid van doelen                          |        | Samenwerkingsvorm                                                          |        | Inzet van middelen                                                                             |        | Vastlegging in overeenkomst                                                                   |                |
|                              |                     |                             | I-fase                                                                                                              | H-fase | I-fase                                                    | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase | I-fase                                                                                         | H-fase | I-fase                                                                                        | H-fase         |
| Randst.                      | Uitleg              | Vastgoed                    | 1                                                                                                                   | 3      | 2                                                         | 1      | 1                                                                          | 1      | 2                                                                                              | 2      | +                                                                                             | 0 <sup>-</sup> |
|                              |                     |                             | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling en financiering<br>3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement |        | 1. Eigen doelen leidend<br>2. Gezamenlijke doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde samenwerking |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en gezamenlijke doelen<br>3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen |        | + Vastlegging<br>→ succes<br>- Niet vastgelegd<br>→ falen<br>0 <sup>-</sup> Proces nog gaande |                |

Tabel 11 – Scores Project X

## 4.6 Project Y

Bij de case Project Y wordt eerst ingegaan op het project. Vervolgens wordt aandacht besteed aan verevening. Daarna wordt het proces beschreven. Tot slot wordt een analyse en een overzicht van de uitkomsten gepresenteerd. Project Y is een naam onder embargo vanwege gevoeligheden binnen dit project.

### 4.6.1 Project

Dit project bevindt zich aan de rand van een stad, welke zich graag wil profileren als groeikern met voldoende werkgelegenheid en woonmogelijkheden in het groen. Binnen dit totale plan bevindt zich een plan voor een zorg- en woonpark en hierop ligt de focus binnen dit onderzoek. Het grootste gedeelte van dit plangebied betreft een uitleglocatie voor woningbouw. Het overige deel betreft de herontwikkeling van het bestaande zorginstellingsterrein. Het programma bevat 140 vrije woonkavels op de gronden van de zorginstelling, 150 koopwoningen in het resterende gebied, kantoren, water, groen, geluidswal, infrastructuur en overige openbare voorzieningen. Naast de bestaande bebouwing bevinden zich nog een tiental gemeentelijke monumenten in het gebied, waarvan één wordt omgebouwd tot wooneenheden.

### 4.6.2 Verevening

Binnen dit plan worden de positieve en negatieve planonderdelen tegenover elkaar gezet in een integrale grondexploitatie. De woningen, appartementen en kantoren leveren een financiële bijdrage aan de ontwikkeling van infrastructuur, groen en water. De gemeente participeert voor 1/3 in de grondexploitatie en de externen voor 2/3. Voor de gemeente moet de ontwikkeling minimaal 2,3 miljoen euro opleveren. Het doel was om een gezamenlijke grondexploitatie te voeren, maar uiteindelijk werd dit een gemeentelijke grondexploitatie met winstuitkering aan de private partijen.

Er zijn geen vereveningsafspraken vastgelegd. De intentie om door te gaan naar de haalbaarheidsfase is namelijk niet formeel vastgelegd, omdat tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase nooit een onderscheid is gemaakt. Het lag dus ook niet in de opzet om vereveningsafspraken te formaliseren aan het einde van de initiatiefase. Het idee was om in een samenwerkingsovereenkomst de vereveningsafspraken vast te leggen.

Het lag in de veronderstelling dat de overeenkomst getekend zou worden, maar er kwam een discussie op gang over de inbrengwaarden van de gronden van de zorginstelling en de hoeveelheid winst die de gemeente zou behalen. Er is dus geen overeenstemming aangaande verevening bereikt.

#### 4.6.3 Proces

In 2005 is door de gemeente, de zorginstelling en een Stichting gelieerd aan de zorginstelling gewerkt aan de stedenbouwkundige invulling van het zorg- en woonpark gebied. De eerste exploitatieopzet vanuit een beoogde joint venture is ook dat jaar gepresenteerd. Halverwege 2005 is de voorlopige verkaveling van het gebied bestuurlijk goedgekeurd en als basis gebruikt voor het bestemmingsplan en de samenwerkingsovereenkomst. De zorginstelling mag geen PPS aangaan en daarom wordt de juridische structuur in het begin van 2006 omgebogen tot een bouwclaimmodel. De gemeente voert hierin de grondexploitatie en draagt de winsten af aan de Stichting, welke de belangen van de zorginstelling behartigt. In 2006 is ook de verdeelsleutel tussen de participanten van 1/3 voor de gemeente en 2/3 voor de Stichting afgesproken. De Stichting heeft een mondelinge regeling met de zorginstelling over de belangenbehartiging en onderlinge verdeling. In feite is het een gemeentelijke grondexploitatie met afspraken over de financiering, winst- en risicoverdeling. De gezamenlijke verantwoordelijkheden liggen in de planontwikkeling, financiering en de risicoverdeling. Later dat jaar blijkt de zorginstelling er financieel niet uit te komen en is gezamenlijk een optimalisatieslag in de grondexploitatie gemaakt.

Aan het einde van 2006 denkt de gemeente overeenstemming bereikt te hebben met zowel de Stichting als de zorginstelling, maar de zorginstelling heeft zelfstandig de planontwikkeling opnieuw gestart. In december 2006 geven de zorginstelling en de Stichting aan dat er inhoudelijke verschillen zijn in de grondexploitatie op het gebied van: het programma, de inbrengwaarden van de gronden, de gronduitwisseling, de parameters en het saldo. De gemeente heeft hierna te kennen gegeven de samenwerking tijdelijk te willen verbreken en in 2007 is getracht de patstelling te doorbreken. In 2008 geeft de gemeente aan dat de nieuwe (afzonderlijke) plannen van de zorginstelling niet passen binnen het bestemmingsplan en dat zij vasthoudt aan de 2,3 miljoen euro winst. Hiermee is de samenwerking definitief stop gezet.

Voor de gemeente was haar eigen doel, grip houden op de ontwikkeling en winst creëren, leidend. Ook voor de zorginstelling en de Stichting draait het om de winst, want met het positieve saldo van de grondexploitatie kunnen zij bijdragen aan de herontwikkeling van het zorgterrein. Partijen zijn zich ervan bewust geweest dat ze andere partijen nodig hadden, want zonder samenwerking zou de ontwikkeling niet haalbaar zijn. De gemeente heeft alleen middelen ingezet voor het behalen van haar eigen doelen en niet voor het behalen van gezamenlijke en elkaars doelen. Het uitgangspunt is dus de inzet van middelen voor eigen doelen, maar dit heeft ook zeker invloed gehad op het gezamenlijke doel, woningbouwproductie voor het behalen van rendement.

#### 4.6.4 Analyse

In de voorafgaande beschrijving is beknopt het Project Y beschreven. Voor een gedetailleerde beschrijving wordt verwezen naar bijlage 15. In deze bijlage worden de scores per variabele toegelicht. Tabel 12 geeft een overzicht van de scores van de variabelen.

Opvallend binnen dit proces is dat het niet in de intentie lag om vereveningsafspraken te maken in de initiatiefase, maar alleen in een samenwerkingsovereenkomst in de haalbaarheidsfase. Dit heeft volgens de geïnterviewden waarschijnlijk deels te maken gehad met de stijl van de gemeentelijke projectleider. Deze persoon ging uit van goed vertrouwen, waardoor in een vroeg stadium geen contractuele afspraken over het verhalen van kosten en verevening zijn vastgelegd. De zorginstelling is zelfstandig opnieuw begonnen met de planontwikkeling, omdat de gezamenlijke plannen voor haar financieel niet haalbaar waren. De zorginstelling had deze actie niet gecommuniceerd, waardoor de gemeente nog steeds in de veronderstelling was dat er overeenstemming was bereikt en het contract ondertekend zou worden. Het contract is uiteindelijk nooit

getekend, omdat de verschillen in belangen en de gestelde condities te groot waren. De publieke en private partijen delen de gezamenlijke verantwoordelijkheden over de inhoudelijke uitwerking. De eigen doelen zijn leidend, partijen zetten middelen in voor hun eigen doelen en het proces is volgens het bouwclaimmodel gearrangeerd.

| Project Y<br>Projectcontext  |                     |                             | Beleidsarena                                                                                                        |        | Doelen                                                    |        | Arrangement                                                                |        | Interactie                                                                                     |        | Verevening                                                                       |        |
|------------------------------|---------------------|-----------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Context gebieds-ontwikkeling | Fysieke verandering | Karakteristiek ontwikkeling | Gezamenlijke verantwoordelijkheid                                                                                   |        | Gemeenschappelijkheid van doelen                          |        | Samenwerkingsvorm                                                          |        | Inzet van middelen                                                                             |        | Vastlegging in overeenkomst                                                      |        |
|                              |                     |                             | I-fase                                                                                                              | H-fase | I-fase                                                    | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase | I-fase                                                                                         | H-fase | I-fase                                                                           | H-fase |
| Randst.                      | Uitleg              | Vastgoed                    | 3                                                                                                                   | 3      | 1                                                         | 1      | 1                                                                          | 1      | 1                                                                                              | 1      | -                                                                                | -      |
|                              |                     |                             | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling en financiering<br>3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement |        | 1. Eigen doelen leidend<br>2. Gezamenlijke doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde samenwerking |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en gezamenlijke doelen<br>3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen |        | + Vastlegging<br>→ succes<br>- Niet vastgelegd<br>→ falen<br>0 Proces nog gaande |        |

Tabel 12 – Scores Project Y

## 5 Meervoudige case analyse

In dit hoofdstuk wordt de meervoudige case analyse uitgevoerd. In paragraaf 5.1 wordt de case-ordered predictor-outcome matrix toegelicht en worden de matrices per afhankelijke variabele gepresenteerd. Paragraaf 5.2 bespreekt de conclusies per afhankelijke variabele. In paragraaf 5.3 worden de conclusies van de meervoudige case analyse gepresenteerd. Bij het lezen van dit hoofdstuk moet de lezer in acht nemen dat geen generieke verklaringen voor het succes of het falen van het vereveningsproces naar voren zijn gekomen vanwege beperkte toegang tot cases, vertrouwelijke informatie en gevoeligheid van uitspraken van geïnterviewden. In dit hoofdstuk worden de resultaten van dit onderzoek beschrijvend weergegeven, omdat interpretaties van de onderzoeker niet te onderbouwen zijn vanuit de beschikbare data.

### 5.1 Case-ordered predictor-outcome matrix

Voor de meervoudige case analyse wordt gebruik gemaakt van de case-ordered predictor-outcome matrix. Deze matrix geeft een overzicht van de onafhankelijke en afhankelijke variabelen. De inhoud van de matrix volgt uit de resultaten van de individuele case analyse. De gedachte achter deze matrix is dat zichtbaar wordt of onafhankelijke variabelen bijdragen aan het resultaat van de afhankelijke variabele (Miles & Huberman, 1994). De matrix vormt het uitgangspunt voor de conclusies van dit onderzoek.

Voor de initiatie- en haalbaarheidsfase zijn aparte matrices opgesteld. Dit houdt in dat er per matrix één afhankelijke variabele is en dit is de overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening. Deze variabele is geoperationaliseerd in de vastlegging van de vereveningsafspraken in een overeenkomst. Om conclusies te kunnen trekken wordt de afhankelijke variabele geordend naar succes, falen of proces nog gaande. In dit onderzoek is alleen één ‘nog gaande’ case onderzocht waarbij het proces gestagneerd is. Deze valt in de meervoudige case analyse onder de classificatie van falen. Er zijn dus geen cases geanalyseerd waarbij het proces nog gaande is en er zicht is op verevening. Om daadwerkelijk gevolgtrekkingen te kunnen maken, is het belangrijk om voldoende variatie te hebben in de afhankelijke en onafhankelijke variabelen. Als een factor geen variatie vertoont, dan kan deze factor niet als veroorzaker aangewezen worden (Swanborn in Hobma, 2000).

De data worden daarna met behulp van de matrices geanalyseerd. Volgens Ragin (in Van den Berg, 2008) zijn er twee manieren te onderscheiden om de matrices te analyseren: de variabelen georiënteerde analyse en de case georiënteerde analyse. De variabelen georiënteerde analyse beschouwt de relatie tussen de enkele onafhankelijke variabele (oorzaak) en de afhankelijke variabele (effect). Een case georiënteerde analyse beschouwt de combinatie van onafhankelijke factoren. Er worden dan eerst per case relaties gelegd waarna een vergelijking tussen de cases wordt gemaakt. De case-ordered predictor-outcome matrix laat zien hoe verschillende factoren samen functioneren in relatie tot verschillende waarden van de afhankelijke variabele. De analysetechniek is variabelen georiënteerd, maar bewaart de configuratie van de variabelen voor elke case (Miles & Huberman, 1994).

In dit onderzoek wordt getracht een antwoord te vinden op welke procesfactoren de overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening bepalen. Dat wil zeggen; succes of falen van het vereveningsproces. Tabellen 13 en 14 geven de ongeordende matrices weer.

|                       | Projectkenmerken             |                     |                             | Procesfactoren                                     |                                   |                       |                            |                                       | Verevening                                |
|-----------------------|------------------------------|---------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------|
|                       | Projectcontext               |                     |                             | Beleidsarena                                       | Doelen                            | Arrangement           |                            | Interactie                            |                                           |
|                       | Context gebieds-ontwikkeling | Fysieke verandering | Karakteristiek ontwikkeling | Gezamenlijke verantwoordelijkheid                  | Gemeen-schappelijkheid van doelen | Coördinatie-structuur | Samenwer-kingsvorm         | Inzet van middelen                    | Vastlegging in overeenkomst initiatiefase |
| <b>Floris V</b>       | Randstedelijk                | Herontwikkeling     | Vastgoed                    | Planontwikkeling, financiering en risicomanagement | Gezamenlijke doelen leidend       | Netwerk               | Joint venture (CV)         | Eigen en gezamenlijke doelen          | Nee                                       |
| <b>Stappegoor</b>     | Randstedelijk                | Herontwikkeling     | Vastgoed                    | Planontwikkeling                                   | Eigen doelen leidend              | Netwerk               | Concessie                  | Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen | Ja                                        |
| <b>Keizershoeve I</b> | Randstedelijk                | Uitleg              | Vastgoed                    | Planontwikkeling                                   | Gezamenlijke doelen leidend       | Netwerk               | Bouwclaim                  | Eigen en gezamenlijke doelen          | Ja                                        |
| <b>De Driehoek</b>    | Landelijk                    | Herontwikkeling     | Openbare ruimte             | Planontwikkeling                                   | Gezamenlijke doelen leidend       | Netwerk               | Beoogd: Joint venture (CV) | Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen | Nee                                       |
| <b>Project X</b>      | Randstedelijk                | Uitleg              | Vastgoed                    | Planontwikkeling                                   | Gezamenlijke doelen leidend       | Netwerk               | Bouwclaim                  | Eigen en gezamenlijke doelen          | Ja                                        |
| <b>Project Y</b>      | Randstedelijk                | Uitleg              | Vastgoed                    | Planontwikkeling, financiering en risicomanagement | Eigen doelen leidend              | Netwerk               | Bouwclaim                  | Eigen doelen                          | Nee                                       |

Tabel 13 – Ongeordende matrix verevening initiatiefase



|                       | Projectkenmerken             |                     |                             | Procesfactoren                                     |                                    |                       |                    |                                       | Verevening                                     |
|-----------------------|------------------------------|---------------------|-----------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------|-----------------------|--------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------|
|                       | Projectcontext               |                     |                             | Beleidsarena                                       | Doelen                             | Arrangement           |                    | Interactie                            |                                                |
|                       | Context gebieds-ontwikkeling | Fysieke verandering | Karakteristiek ontwikkeling | Gezamenlijke verantwoorde-lijkheid                 | Gemeen-schappelijk-heid van doelen | Coördinatie-structuur | Samenwer-kingsvorm | Inzet van middelen                    | Vastlegging in overeenkomst haalbaarheids-fase |
| <b>Floris V</b>       | Randstedelijk                | Herontwikkeling     | Vastgoed                    | Planontwikkeling, financiering en risicomanagement | Gezamenlijke doelen leidend        | Netwerk               | Joint venture (CV) | Eigen en gezamenlijke doelen          | Ja                                             |
| <b>Stappegoor</b>     | Randstedelijk                | Herontwikkeling     | Vastgoed                    | Planontwikkeling                                   | Eigen doelen leidend               | Netwerk               | Concessie          | Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen | Ja                                             |
| <b>Keizershoeve I</b> | Randstedelijk                | Uitleg              | Vastgoed                    | Planontwikkeling                                   | Gezamenlijke doelen leidend        | Netwerk               | Concessie          | Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen | Ja                                             |
| <b>De Driehoek</b>    | Landelijk                    | Herontwikkeling     | Openbare ruimte             | Nvt.                                               | Nvt.                               | Nvt.                  | Nvt.               | Nvt.                                  | Nvt.                                           |
| <b>Project X</b>      | Randstedelijk                | Uitleg              | Vastgoed                    | Planontwikkeling, financiering en risicomanagement | Eigen doelen leidend               | Netwerk               | Bouwclaim          | Eigen en gezamenlijke doelen          | Nog gaande                                     |
| <b>Project Y</b>      | Randstedelijk                | Uitleg              | Vastgoed                    | Planontwikkeling, financiering en risicomanagement | Eigen doelen leidend               | Netwerk               | Bouwclaim          | Eigen doelen                          | Nee                                            |

Tabel 14 - Ongeordende matrix verevening haalbaarheidsfase

## 5.2 Conclusies per afhankelijke variabele

Deze paragraaf bespreekt de case-ordered predictor-outcome matrix per afhankelijke variabele. De conclusies hebben betrekking op de relatie tussen de onafhankelijke en afhankelijke variabele. Voordat conclusies getrokken worden, vindt een bewerking van de ongeordende matrix plaats. Vervolgens worden per onafhankelijke variabele de relaties geanalyseerd. Een aantal projecten kent verschillen tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase in de scores van de variabelen. Floris V kent een verschil ten opzichte van verevening, Keizershoeve I ten aanzien van de samenwerkingsvorm en inzet van middelen, en Project X kent verschillen bij de gezamenlijke verantwoordelijkheden, gemeenschappelijkheid van doelen en verevening. Het project De Driehoek is nooit in de haalbaarheidsfase gekomen. De overige twee projecten, Stappegoor en Project Y, kennen geen verschillen. Deze analyse betreft een beperkt aantal cases, maar toch wordt getracht om relaties te ontdekken.

### 5.2.1 Bewerking matrix

De eerste bewerking houdt in dat de afhankelijke variabele geordend wordt. Bij het project De Driehoek is men voor de gehele ontwikkeling de haalbaarheidsfase niet in gegaan. Dit project wordt daarom geëlimineerd bij de analyse van de afhankelijke variabele 'vastlegging verevening in overeenkomst haalbaarheidsfase'.

De tweede bewerking is het filteren van de onafhankelijke variabelen waarbij geen variatie waarneembaar is. Door de variatie in onafhankelijke en afhankelijke factoren kan namelijk een patroon ontdekt worden. Vanuit de ongeordende matrix is te zien dat, zowel in de initiatie- als haalbaarheidsfase, één factor niet varieert. Deze factor betreft de coördinatiestructuur van de projecten. Alle projecten bevinden zich in een netwerkstructuur. In het licht van de kritieken op de netwerkbenadering (zie paragraaf 3.3.1.4) kan ook gesteld worden dat de overheid over enkele middelen beschikt waar een private partij nooit over kan beschikken, bijvoorbeeld het wettelijke instrumentarium. Hierdoor zal een private partij altijd afhankelijk zijn van de overheid. De overheid is op haar beurt weer afhankelijk van private partijen voor bijvoorbeeld: financiering, middelen en risicospreiding.

Bij verevening in de haalbaarheidsfase is geen variatie waarneembaar in de scores van de onafhankelijke variabelen 'context gebiedsontwikkeling' en 'karakteristiek ontwikkeling'. Deze twee factoren worden daarom niet meegenomen in de variabelen georiënteerde analyse bij de afhankelijke variabele vastlegging van vereveningsafspraken in de haalbaarheidsfase. De tabellen 15 en 16 geven de bewerkte matrices weer.

### 5.2.2 Verevening initiatiefase

Om conclusies te kunnen trekken over het succes dan wel het falen van het vereveningsproces in de initiatiefase worden eerst enkele case specifieke aandachtspunten beschreven. Project Y kent geen onderscheid tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase. Het project De Driehoek betreft een landelijke ontwikkeling van de openbare ruimte, waar de overige projecten een randstedelijke vastgoed ontwikkeling betreffen. De herontwikkeling van De Driehoek slaat dus op de herstructurering van de openbare ruimte. Bij De Driehoek is ook sprake van beoogde samenwerking als onderdeel van het voorstel voor de realisatie van de ontwikkelvisie. Omdat deze beoogde samenwerkingsvorm invloed heeft gehad op de doorgang van dit integrale project en het verloop van het proces, wordt in de analyse van een joint venture uitgegaan.

Het laatste aandachtspunt betreft het project Floris V. Dit project faalt in de initiatiefase, omdat geen vereveningsafspraken zijn vastgelegd. Maar in de haalbaarheidsfase zijn wel vereveningsafspraken vastgelegd, waardoor het totale vereveningsproces wel succesvol is. Hier kan op twee manieren mee omgegaan worden. De eerste is door te aan te nemen dat het vereveningsproces in de initiatiefase wel succesvol is, omdat uiteindelijk in de haalbaarheidsfase sprake is van succes. De andere manier is door uit te gaan van het feit dat als het project geen doorgang had gevonden naar de haalbaarheidsfase, de integrale ontwikkeling, inclusief verevening, niet tot stand was gekomen. Om de laatste reden is gekozen om alleen te

focussen op de initiatiefase en niet op de combinatie van de initiatie- en haalbaarheidsfase. Deze paragraaf gaat immers ook om de analyse van factoren van de afhankelijke variabel vastlegging van vereveningsafspraken in de initiatiefase. Het vereveningsproces van Floris V heeft in de initiatiefase gefaald. Tabel 15 geeft een overzicht van de scores per factor voor het vereveningsproces in de initiatiefase.

|                       | Projectcontext              |                     |                             | Beleidsarena                      | Doelen                           | Arrangement       | Interactie         | Verevening                                |
|-----------------------|-----------------------------|---------------------|-----------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-------------------|--------------------|-------------------------------------------|
|                       | Context gebiedsontwikkeling | Fysieke verandering | Karakteristiek ontwikkeling | Gezamenlijke verantwoordelijkheid | Gemeenschappelijkheid van doelen | Samenwerkingsvorm | Inzet van middelen | Vastlegging in overeenkomst initiatiefase |
| <b>Stappegoor</b>     | Randst.                     | Heront.             | Vastgoed                    | 1                                 | 1                                | 3                 | 3                  | +                                         |
| <b>Keizershoeve I</b> | Randst.                     | Uitleg              | Vastgoed                    | 1                                 | 2                                | 1                 | 2                  | +                                         |
| <b>Project X</b>      | Randst.                     | Uitleg              | Vastgoed                    | 1                                 | 2                                | 1                 | 2                  | +                                         |
| <b>Floris V</b>       | Randst.                     | Heront.             | Vastgoed                    | 3                                 | 2                                | 2                 | 2                  | -                                         |
| <b>De Driehoek</b>    | Landelijk                   | Heront.             | Openbare ruimte             | 1                                 | 2                                | 2*                | 3                  | -                                         |
| <b>Project Y</b>      | Randst.                     | Uitleg              | Vastgoed                    | 3                                 | 1                                | 1                 | 1                  | -                                         |

|                                                       |                                |                                     |                                          |   |                         |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|------------------------------------------|---|-------------------------|
| 1. Planontwikkeling                                   | 1. Eigen doelen                | 1. Bouwclaim                        | 1. Eigen doelen                          | + | Vastlegging             |
| 2. Planontwikkeling en financiering                   | 2. Gezamenlijke doelen leidend | 2. Joint venture                    | 2. Eigen en gezamenlijke doelen          | → | succes                  |
| 3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement | 3. Eigen doelen leidend        | 3. Concessie * Beoogde samenwerking | 3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen | - | Niet vastgelegd → falen |
|                                                       |                                |                                     |                                          | 0 | Proces nog gaande       |

Tabel 15 - Scores verevening initiatiefase

#### Context gebiedsontwikkeling

Er is geen samenhang waar te nemen tussen de context van de gebiedsontwikkeling en het succes van verevening in de initiatiefase. Opvallend is dat het project De Driehoek de enige uitzondering vormt en gekenmerkt wordt als een landelijke gebiedsontwikkeling, waar de rest van de projecten worden aangemerkt als randstedelijke gebiedsontwikkelingen. Bij het project De Driehoek is sprake van falen, maar dit is ook het geval bij de randstedelijke ontwikkelingen Floris V en Project Y.

#### Fysieke verandering

Tussen de fysieke verandering en het succes van het vereveningsproces is op het eerste gezicht geen samenhang waar te nemen. Zowel Floris V als Project Y kent een combinatie van de fysieke verandering (herontwikkeling en uitleg), terwijl daar bij de andere projecten geen sprake van is. Deze combinatie is niet in de tabel weergegeven, maar blijkt wel uit de individuele case analyse. Bij Floris V is sprake van herontwikkeling als hoofdverandering met daarbij ook uitleglocaties. Project Y is een uitleg met daarbij ook een terrein dat herontwikkeld wordt. Opvallend is dat de projecten met combinatie van deze fysieke verandering beide leiden tot het falen van het vereveningsproces in de initiatiefase.

#### Karakteristiek ontwikkeling

Er is geen samenhang waar te nemen tussen de karakteristiek van de ontwikkeling en het succes van verevening in de initiatiefase. Het project De Driehoek wordt gekenmerkt door een ontwikkeling van de

opbare ruimte en de overige projecten als een vastgoed ontwikkeling. Bij het project De Driehoek is sprake van falen, maar dit is ook het geval bij de projecten Floris V en Project Y (vastgoed).

Opvallend is dat het project De Driehoek de enige uitzondering vormt en gekenmerkt wordt als een landelijke gebiedsontwikkeling, waar de rest van de projecten worden aangemerkt als randstedelijke gebiedsontwikkelingen. Bij het project De Driehoek is sprake van falen.

### *Gezamenlijke verantwoordelijkheid*

Het lijkt dat op het eerste gezicht er een samenhang te constateren is tussen de publiek-private gezamenlijke verantwoordelijkheden en het succes van het vereveningsproces in de initiatiefase. Waar de planontwikkeling tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid in de initiatiefase behoort, is te spreken van succes. Alleen het project De Driehoek wijkt hiervan af. Hier is ook de planontwikkeling een gezamenlijke verantwoordelijkheid, maar er is toch geen sprake van succes. Qua fasering was men binnen dit project nog niet toe aan gedeelde financiering en risicomanagement verantwoordelijkheden, vanwege de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Bij dit project lag het wel in de lijn om alle verantwoordelijkheden te gaan delen. De projecten waar sprake is van gezamenlijke verantwoordelijkheden van planontwikkeling, financiering en risicomanagement in de initiatiefase zijn beide faalprojecten.

### *Gemeenschappelijkheid van doelen*

Er is geen duidelijke samenhang te ontdekken tussen de gemeenschappelijkheid van de doelen en het vereveningsproces. Zo zijn de eigen doelen leidend binnen de projecten Stappegoor en Project Y, maar houden zij de gemeenschappelijke doelen wel in het achterhoofd. Stappegoor kent een succesvol vereveningsproces en Project Y niet. Bij de andere projecten is de gemeenschappelijke visie leidend en wordt van zowel succes als falen van het vereveningsproces gesproken. Kortom, er is geen samenhang te constateren.

### *Samenwerkingsvorm*

Er lijkt enige samenhang waar te nemen tussen de samenwerkingsvorm en het vastleggen van vereveningsafspraken in de initiatiefase. Stappegoor kent een concessiemodel en leidt tot succes. Het bouwclaimmodel van Keizershoeve I en Project X leiden ook tot succes, maar het bouwclaimmodel van Project Y niet. Door de afwijking van project Y, is de samenhang niet direct hard te maken. Bij de (beoogde) joint ventures zijn geen vereveningsafspraken in de initiatiefase vastgelegd en leiden beide tot falen.

### *Inzet van middelen*

Er is geen directe samenhang waar te nemen tussen de inzet van middelen door publiek en privaat voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen en het succes van verevenen. Wel zijn er een aantal opvallende zaken. De succesprojecten zetten in ieder geval middelen in voor eigen en gezamenlijke doelen. Dit lijkt op een correlatie te duiden, maar als naar de faalprojecten wordt gekeken, wordt dit ontkracht. Bij twee faalprojecten (Floris V en De Driehoek) worden ook middelen ingezet voor minimaal eigen en gezamenlijke doelen. Het kan dus ook het geval zijn dat de inzet van middelen voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen eveneens tot 'geen afspraken' leidt. Het project (Project Y) waarbij sprake is van de inzet van middelen van publieke en private partijen voor eigen doelen leidt niet tot vereveningsafspraken.

### *Conclusie verevening initiatiefase*

Bij de case analyse van de projecten in de initiatiefase zijn op het eerste gezicht twee verbanden waarneembaar. Daarnaast zijn er nog een aantal andere opvallende zaken binnen de analyse naar voren gekomen. Er is geen enkel aannemelijk bewijs voor een relatie tussen de context van gebiedsontwikkeling, de fysieke verandering, de karakteristiek van de ontwikkeling, de gemeenschappelijkheid van doelen, de inzet van middelen en het succes of het falen van het vereveningsproces in de initiatiefase.

De eerste samenhang is waargenomen tussen de gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen en het succes van het vereveningsproces in de initiatiefase. De projecten waarbij planontwikkeling, financiering en risicomanagement als gezamenlijke verantwoordelijkheden hebben, geven een negatief resultaat van de verevening. De projecten waarbij alleen de planontwikkeling onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid valt, leveren een positief resultaat van verevening, met uitzondering van De Driehoek. Er lijkt een tweede samenhang te constateren tussen de samenwerkingsvorm en het succes van verevening. De projecten waar ingezet wordt op een joint venture publiek-private samenwerking leiden niet tot vereveningsafspraken in de initiatiefase. Het concessiemodel leidt wel tot deze afspraken en het bouwclaimmodel ook, met uitzondering van Project Y. Alle twee de relaties die gelegd zijn, kunnen enigszins ontkracht worden door een uitzondering. Door de uitzonderingen zijn de voorgaande verbanden niet significant.

Naast de verbanden vallen nog een drietal zaken op. Ten eerste dat het vereveningsproces van de randstedelijke openbare ruimte ontwikkeling De Driehoek heeft gefaald. Ten tweede dat bij zowel Floris V als Project Y er een combinatie is van de fysieke verandering van herontwikkeling en uitleg, en deze projecten leiden niet tot vereveningsafspraken. Als laatste is opvallend dat bij de projecten waar publieke en private partijen alleen middelen inzetten voor hun eigen doelen, het vereveningsproces heeft gefaald.

### 5.2.3 Verevening haalbaarheidsfase

Om conclusies te kunnen trekken over het succes dan wel het falen van het vereveningsproces in van de haalbaarheidsfase worden eerst enkele case specifieke aandachtspunten toegelicht. De Driehoek is nooit de haalbaarheidsfase ingegaan en dit project is dus niet van toepassing voor deze analyse. Hierdoor kennen de factoren context van gebiedsontwikkeling en karakteristiek van de ontwikkeling geen variatie meer, waardoor zij in deze analyse geëlimineerd worden.

Bij het project Floris V is geen sprake van vereveningsafspraken in de initiatiefase, maar wel in de haalbaarheidsfase. Project X kent wel vereveningsafspraken in de initiatiefase, maar bevindt zich in de haalbaarheidsfase in kritieke toestand, waardoor het proces nog gaande is. Het kan dus zijn dat dit project doorgang vindt, maar het kan ook niet het geval zijn vanwege de stagnatie van het proces. Binnen deze analyse neigt de classificering van Project X naar falen, omdat het vastgelopen proces (tot nu toe) niet tot vastgelegde vereveningsafspraken heeft geleid. Project X kent daarnaast nog een verandering van de gezamenlijke verantwoordelijkheden en gemeenschappelijkheid van doelen ten opzichte van de initiatiefase. Het project Keizershoeve I kent twee verschillen, namelijk ten aanzien van de samenwerkingsvorm en de inzet van middelen. Stappegoor kent geen verschillen tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase. En bij project Y is geen onderscheid te maken tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase waardoor de tabellering ook geen verschillen kent. Tabel 16 geeft een overzicht van de scores per factor voor het vereveningsproces in de haalbaarheidsfase.

|                |                     | Beleidsarena                      | Doelen                           | Arrangement       | Interactie         | Verevening                                    |
|----------------|---------------------|-----------------------------------|----------------------------------|-------------------|--------------------|-----------------------------------------------|
|                | Fysieke verandering | Gezamenlijke verantwoordelijkheid | Gemeenschappelijkheid van doelen | Samenwerkingsvorm | Inzet van middelen | Vastlegging in overeenkomst haalbaarheidsfase |
| Floris V       | Heront.             | 3                                 | 2                                | 2                 | 2                  | +                                             |
| Stappegoor     | Heront.             | 1                                 | 1                                | 3                 | 3                  | +                                             |
| Keizershoeve I | Uitleg              | 1                                 | 2                                | 3                 | 3                  | +                                             |
| Project X      | Uitleg              | 3                                 | 1                                | 1                 | 2                  | 0                                             |
| Project Y      | Uitleg              | 3                                 | 1                                | 1                 | 1                  | -                                             |

|                                                       |                                |                        |                                          |   |                   |
|-------------------------------------------------------|--------------------------------|------------------------|------------------------------------------|---|-------------------|
| 1. Planontwikkeling                                   | 1. Eigen doelen                | 1. Bouwclaim           | 1. Eigen doelen                          | + | Vastlegging       |
| 2. Planontwikkeling en financiering                   | 2. Gezamenlijke doelen leidend | 2. Joint venture       | 2. Eigen en gezamenlijke doelen          | → | succes            |
| 3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement | 2. Gezamenlijke doelen leidend | 3. Concessie           | 3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen | - | Niet vastgelegd   |
|                                                       |                                | * Beoogde samenwerking |                                          | 0 | Proces nog gaande |

Tabel 16 – Scores verevening haalbaarheidsfase

**Fysieke verandering**

Tussen de fysieke verandering en het succes van het vereveningsproces lijkt op het eerste gezicht een samenhang waarneembaar. Bij de projecten waar sprake is van herontwikkeling is het vereveningsproces succesvol. Het project Keizershoeve I is een uitleg ontwikkeling en deze heeft ook geleid tot succesvolle verevening, terwijl de andere twee uitleg ontwikkelingen niet tot succes hebben geleid. De samenhang is dus niet direct hard te maken.

**Gezamenlijke verantwoordelijkheid**

Het lijkt dat er een samenhang te constateren is tussen de publiek-private gezamenlijke verantwoordelijkheden en het succes van het vereveningsproces in de haalbaarheidsfase. De projecten waarbij alleen de planontwikkeling tot de gezamenlijke verantwoordelijkheid behoort, leiden tot een succesvol vereveningsproces. De projecten waarbij naast planontwikkeling ook financiering en risicomanagement tot de gezamenlijke verantwoordelijkheden behoren, leiden niet tot een overeenkomst aangaande verevening. Hier is echter één uitzondering op en dit is het project Floris V. Hierbij worden alle drie de verantwoordelijkheden voor de inhoudelijke uitwerking gedeeld en leidt het vereveningsproces ook tot succes. Dit is ook inherent aan het joint venture model waar volledige gezamenlijkheid wordt nagestreefd. Vanwege de uitzondering is het verband niet direct hard te maken.

**Gemeenschappelijkheid van doelen**

Er lijkt een samenhang waar te nemen tussen de gemeenschappelijkheid van de doelen en het succes van het vereveningsproces in de haalbaarheidsfase. De twee projecten waarbij de gemeenschappelijke visie leidend is, leiden tot een succesvol vereveningsproces. Dit patroon wordt enigszins ontkracht doordat bij één project (Stappegoor) de eigen doelen leidend zijn en dit toch tot succes leidt. De eigen doelen binnen Stappegoor zijn leidend, maar de partijen zijn gedurende het proces de gezamenlijke visie 'kwaliteit' niet uit het oog verloren. Kortom, de harde insteek bij het project Stappegoor van de eigen doelen zijn leidend, kan enigszins afgezwakt worden. De andere twee projecten waarbij de eigen doelen leidend zijn, leiden niet tot succes.

### *Samenwerkingsvorm*

Er lijkt een samenhang waarneembaar tussen de samenwerkingvorm en het vereveningsproces. De projecten Stappegoor en Keizershoeve I kennen als publiek-private samenwerking het concessiemodel. Floris V kent als enige het joint venture model. Bij deze drie projecten is sprake van een succesvol vereveningsproces en zijn dus vereveningsafspraken vastgelegd. De projecten waarbij niet van een succesvol vereveningsproces wordt gesproken, kennen beide het bouwclaimmodel als publiek-private samenwerkingsvorm.

### *Inzet van middelen*

Er lijkt een samenhang te zijn tussen de inzet van middelen en het vereveningsproces. De projecten waar publiek en privaat middelen inzetten voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen leiden tot vereveningsafspraken in de haalbaarheidsfase. De inzet voor eigen en gezamenlijke doelen leidt bij één project tot succes en bij het andere tot falen en hier is dus geen duidelijk verband waar te nemen. Bij het project waar sprake is van de inzet van middelen voor eigen doelen wordt gesproken van het falen van het vereveningsproces.

### *Conclusie verevening haalbaarheidsfase*

De meervoudige case analyse van de haalbaarheidsfase laat op het eerste gezicht voor elke factor een samenhang met verevening zien. Deze samenhang is niet altijd even krachtig vanwege uitzonderingen op het patroon. Tussen de fysieke verandering en verevening lijkt een verband te zijn. De herontwikkelingsprojecten leiden tot succesvolle verevening en de uitlegprojecten niet. Keizershoeve I is een uitzondering op de geconstateerde samenhang, dit is namelijk een uitlegproject dat wel tot succes leidt. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen voor alleen de planvorming leidt tot een succesvol vereveningsproces. De projecten waarbij planontwikkeling, financiering en risicomanagement onder de gezamenlijke verantwoordelijkheden vallen, leiden tot falen van het vereveningsproces. Floris V vormt hierop een uitzondering, want alle verantwoordelijkheden voor de inhoudelijke uitwerking zijn gedeeld en het proces leidt tot vereveningsafspraken.

De projecten waarbij de gemeenschappelijke visie leidend is, zijn vereveningsafspraken vastgelegd. De projecten waarbij het eigen doel leidend is, leiden tot falen van het vereveningsproces. Dit geldt niet voor het project Stappegoor, want daar zijn de eigen doelen leidend, maar leidt het proces wel tot succes. De samenwerkingsvorm vertoont ook enige samenhang met verevening. De projecten waarbij sprake is van het concessiemodel en het joint venture model leiden tot vastgelegde vereveningsafspraken, maar bij het bouwclaimmodel niet. De laatste factor, inzet van middelen, laat ook een samenhang met verevening zien. Als publiek en privaat middelen inzetten voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen is sprake van succes. Indien dit voor eigen en gezamenlijke doelen is dan is sprake van zowel falen als succes. Het project waarbij alleen middelen worden ingezet voor eigen doelen heeft het vereveningsproces in de haalbaarheidsfase gefaald. Alle gelegde relaties kunnen enigszins ontkracht worden door de uitzonderingen. Door de uitzonderingen is er geen significant bewijs dat er wel een verband is; de voorgaande verbanden zijn daarom niet significant.

## **5.3 Conclusies meervoudige case analyse**

In paragraaf 5.2 is vanuit de variabelen georiënteerde analyse getracht om patronen te ontdekken en relaties tussen variabelen te leggen. Deze paragraaf presenteert de conclusies van de al dan niet waar te nemen verbanden in de initiatie- en haalbaarheidsfase. De case studie heeft niet geleid tot verklaringen achter de waargenomen inzichten vanwege een beperkte beschikbaarheid en de gevoeligheid van informatie. Daarom geeft deze conclusie een beschrijvend inzicht. Tabel 17 geeft een totaaloverzicht van de scores van de projecten.

|                       | Projectcontext               |                     |                             | Beleidsarena                      |        | Doelen                           |        | Arrangement       |        | Interactie         |        | Verevening                  |                |
|-----------------------|------------------------------|---------------------|-----------------------------|-----------------------------------|--------|----------------------------------|--------|-------------------|--------|--------------------|--------|-----------------------------|----------------|
|                       | Context gebieds-ontwikkeling | Fysieke verandering | Karakteristiek ontwikkeling | Gezamenlijke verantwoordelijkheid |        | Gemeenschappelijkheid van doelen |        | Samenwerkingsvorm |        | Inzet van middelen |        | Vastlegging in overeenkomst |                |
|                       |                              |                     |                             | I-fase                            | H-fase | I-fase                           | H-fase | I-fase            | H-fase | I-fase             | H-fase | I-fase                      | H-fase         |
| <b>Stappegoor</b>     | Randst.                      | Heront.             | Vastgoed                    | 1                                 | 1      | 1                                | 1      | 3                 | 3      | 3                  | 3      | +                           | +              |
| <b>Keizershoeve I</b> | Randst.                      | Uitleg              | Vastgoed                    | 1                                 | 1      | 2                                | 2      | 1                 | 3      | 2                  | 3      | +                           | +              |
| <b>Floris V</b>       | Randst.                      | Heront.             | Vastgoed                    | 3                                 | 3      | 2                                | 2      | 2                 | 2      | 2                  | 2      | -                           | +              |
| <b>Project X</b>      | Randst.                      | Uitleg              | Vastgoed                    | 1                                 | 3      | 2                                | 1      | 1                 | 1      | 2                  | 2      | +                           | 0 <sup>+</sup> |
| <b>Project Y</b>      | Randst.                      | Uitleg              | Openbare ruimte             | 3                                 | 3      | 1                                | 1      | 1                 | 1      | 1                  | 1      | -                           | -              |
| <b>De Driehoek</b>    | Landelijk                    | Heront.             | Vastgoed                    | 1                                 | nvt    | 2                                | nvt    | 2*                | nvt    | 3                  | nvt    | -                           | nvt            |

1. Planontwikkeling

2. Planontwikkeling en financiering

3. Planontwikkeling, financiering en risicomangement

1. Eigen doelen leidend

2. Gezamenlijke doelen leidend

1. Bouwclaim

2. Joint venture

3. Concessie

\* Beoogde samenwerking

1. Eigen doelen

2. Eigen en gezamenlijke doelen

3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen

+ Vastlegging → succes

- Niet vastgelegd → falen

0<sup>+</sup> Proces nog gaande

Tabel 17 – Totaaloverzicht scores projecten

Binnen dit onderzoek zijn de projectkenmerken context gebiedsontwikkeling, fysieke verandering en karakteristiek van de ontwikkeling in ogenschouw genomen. Tussen de projectkenmerken en het succes of het falen van verevening is binnen dit onderzoek geen verband te constateren. De geanalyseerde projectcontext is dus niet bepalend.

Binnen dit onderzoek draait het om de procesfactoren. De theoretische geselecteerde procesfactoren beleidsarena, doelen, arrangement en interactie zijn binnen de meervoudige case analyse in ogenschouw genomen. Uit de variabelen georiënteerde analyse komt een zekere mate van samenhang naar voren tussen de theoretisch geselecteerde procesfactoren en het slagen of het falen van het vereveningsproces. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase. Elke waargenomen samenhang is echter twijfelachtig, omdat deze ontkracht wordt door één of meerdere uitzonderingen. Gezien de geringe omvang van de steekproef (zes cases) ondermijnen de uitzonderingen de significantie van de op het eerste gezicht waarneembare verbanden. Ook zijn geen (generieke) verklaringen voor het succes of het falen vanuit de data naar voren gekomen. Dit heeft waarschijnlijk te maken met beperkte toegang tot vertrouwelijke informatie en gevoeligheid van uitspraken van geïnterviewden. Om voorafgaande redenen, zijn hier geen harde uitspraken te doen over de op het eerste gezicht geconstateerde samenhang tussen een procesfactor en verevening. Op basis van dit onderzoek wordt aangetoond dat de procesfactoren (beleidsarena, doelen, arrangement en interactie) niet bepalend zijn voor het succes of het falen van het vereveningsproces; het vastleggen van vereveningsafspraken in een overeenkomst.

Uit voorafgaande alinea wordt duidelijk dat de procesfactoren geen bepalend verband hebben met verevening. Uit de meervoudige case analyse komen wel nog enkele opvallende constatering naar boven. Het verschil tussen 'bepalend verband' en 'opvallende constatering' wordt uitgelegd middels onderstaand voorbeeld van de gemeenschappelijkheid van doelen in de haalbaarheidsfase. Er is geconstateerd dat indien



de gezamenlijke doelen leidend zijn, dit leidt tot succes van het vereveningsproces. Het kan echter niet gesteld worden dat het succes van verevening bepaald wordt door deze gezamenlijke doelen, omdat indien alleen de eigen doelen leidend zijn, dit ook tot succes kan leiden. Vanuit de data zijn deze verbanden niet te onderbouwen, waardoor de opvallende constatering onvoldoende te verklaren is. Kortom, beschreven wordt dat A (gezamenlijke doelen als waarde van gemeenschappelijkheid van doelen) weliswaar leidt tot B (succes als waarde van verevening), maar er wordt niet gesteld dat B (succes van verevening) wordt bepaald door A (gezamenlijke doelen). Hierdoor wordt gesteld dat de procesfactor A (gemeenschappelijkheid van doelen) niet B (succes of falen van verevening) bepaalt.

De constatering komt voort uit dit onderzoek en zijn niet direct geldig voor andere projecten, omdat er geen verklaringen voor deze constatering uit de data naar voren gekomen zijn. Nu volgen de constatering, ofwel opvallende zaken in een beschrijvende vorm (A leidt tot B, maar B wordt niet bepaald door A). Voor de analyse wordt verwezen naar paragraaf 5.2. Een publiek-privaat gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke uitwerking van zowel planvorming, financiering als risicomanagement leidt in de initiatiefase tot falen. Een publiek-privaat gezamenlijke verantwoordelijkheid voor alleen de planvorming leidt in de haalbaarheidsfase tot succes. De focus op gemeenschappelijke doelen leidt in de haalbaarheidsfase tot succes. Het concessiemodel leidt in zowel de initiatie- als haalbaarheidsfase tot succes. De inzet van middelen van publieke en private partijen voor alleen eigen doelen leidt in zowel de initiatie- als haalbaarheidsfase tot falen.

De conclusie van de meervoudige case analyse is dat het succes of het falen van het vereveningsproces in de initiatie- en haalbaarheidsfase niet bepaald wordt door de procesfactoren beleidsarena, doelen, arrangement en interactie, en daarmee de procesinrichting.



## 6 Terug naar de data

Uit de meervoudige case analyse is gebleken dat de theoretisch geselecteerde procesfactoren niet de verschillen in de afhankelijke variabele verevening bepalen. Om extra inzicht te verschaffen in het proces wordt opnieuw met een ‘open mind’ naar de cases gekeken vanuit de inductieve benadering. In dit hoofdstuk wordt onderzocht of er andere factoren zijn die het succes of het falen van verevening kunnen bepalen. Deze andere factoren volgen uit de beschrijvingen van de cases, zie hiervoor bijlagen 10 tot en met 15. Daarnaast worden projectspecifieke inzichten geanalyseerd, die volgens de geïnterviewden bijdragen aan het succes of het falen van het vereveningsproces. Dit wordt gedaan door te focussen op de moeilijkheden, successen en overige punten per project, zie bijlagen. Tijdens de interviews is expliciet naar al deze punten gevraagd, maar sommige zijn ook impliciet tijdens het interview naar voren gekomen. Eerst wordt ingegaan op de andere factoren die te tabelleren zijn en daarna op de projectspecifieke moeilijkheden en successen. Vanwege de specificiteit zijn deze niet in een tabel te vatten, maar er kunnen wel diepere inzichten uit naar voren komen. Vervolgens worden de conclusies van de inductieve analyse gepresenteerd. Tot slot worden de drie laatste stappen van Eisenhardt besproken: vorming van hypothesen, ondersteuning vanuit de literatuur en bereiken einde onderzoek.

Dit hoofdstuk geeft, net als de meervoudige case analyse, geen verklaringen voor het succes of het falen van het vereveningsproces, maar geeft wel een beschrijvend inzicht in het proces om tot vereveningsafspraken te komen. Er is niet voldoende diepgang in de inzichten van de cases bereikt voor verklaringen.

### 6.1 Deductieve en inductieve benadering

De deductieve benadering gaat uit van theorie (hoofdstuk 3) en toetst deze vervolgens in een specifieke situatie (hoofdstuk 4 en 5). Vanuit deze analyse is geen verband aangetoond tussen de theoretisch geselecteerde procesfactoren en het succes van verevening. De werkelijkheid is een stuk complexer dan het vastgestelde theoretische raamwerk. Een onderzoek volgens een vastliggend format levert dus niet altijd de gewenste resultaten op. Om deze reden wordt nog een inductieve analyse uitgevoerd. De inductieve analyse gaat uit van specifieke gevallen in de praktijk, waarna hierover vervolgens theorie wordt ontwikkeld (Verschuren & Doorewaard, 2005). Binnen dit onderzoek wordt de informatie uit de praktijk ontleend aan de overige beschikbare data van de cases. De overige beschikbare data zijn gekleurd door de eerder uitgevoerde deductieve analyse. Een inductieve analyse kan gezien worden als een grounded theory benadering (zie paragraaf 2.2.2) en gaat uit van een open-minded data gestuurde analyse. De data worden inductief geordend, gestructureerd en verkend, maar er zijn in de praktijk geen verklaringen voor deze mogelijk relevante factoren gevonden. Tevens worden deze factoren niet getoetst aan bestaande literatuur, waardoor de inductieve analyse in dit onderzoek niet tot theorie leidt.

### 6.2 Toevoeging procesfactoren

In het vorige hoofdstuk is vanuit de theoretische geselecteerde procesfactoren naar verbanden tussen deze factoren en verevening gezocht. Dit is een analyse in enge zin. In deze paragraaf wordt een analyse in ruimere zin uitgevoerd. De analyse in enge zin heeft niet geleid tot harde verbanden en uitspraken, want elk op het eerste gezicht waar te nemen verband wordt ontkracht door een uitzondering. Dit deel van de analyse is een iteratieslag vanuit een inductieve benadering. De toevoeging van factoren geschiedt op basis van beschikbare data. De inductieve analyse wordt binnen dit onderzoek dus beperkt door de eerder vergaarde data vanuit het vooraf vastgelegde format vanuit de deductieve benadering.

Binnen deze iteratieslag wordt gekeken naar de totaliteit van cases en wordt geen onderscheid gemaakt tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase, omdat dit op basis van de beschikbare data gewoonweg niet mogelijk is. Het succes of het falen wordt in deze analyse gebaseerd op de uiteindelijk vastgelegde afspraken in de haalbaarheidsfase. In de haalbaarheidsfase is immers sprake van vereveningsafspraken op basis van een

gedetailleerde financiële verkenning, waardoor de vereveningsafspraken concreter zullen zijn dan aan het einde van de initiatiefase. Dit houdt in dat de projecten Floris V, Stappegoor en Keizershoeve I succesvol zijn ten aanzien van verevening en De Driehoek, Project X en Project Y niet.

Tabel 18 geeft een overzicht van de scores van de toe te voegen procesfactoren per case. Vanuit de gedetailleerde procesbeschrijvingen zijn via een systematische analyse zes factoren naar voren gekomen, die een toevoeging op de matrix zijn en dus mogelijk van belang zijn in de verklaring van het succes van het vereveningsproces. Deze factoren zijn naar voren gekomen door alle informatie per case puntsgewijs te noteren en hieruit de factoren te selecteren die van elke case beschikbaar zijn. De toegevoegde procesfactoren zijn: tijdsduur, aantal partijen, initiatief, leidende partij, grondposities en gezamenlijke stuur- en projectgroep.

De tijdsduur wordt weergegeven in een aantal stappen in de initiatie- en haalbaarheidsfase; van het (vermoedelijke) initiatief van het project tot het einde van de initiatiefase (intentieovereenkomst), en tot het contract waar de vereveningsafspraken in vastgelegd zijn (einde van de definitie- of haalbaarheidsfase). De projecten Floris V, Stappegoor en Keizershoeve I bevinden zich momenteel deels aan het einde van de haalbaarheidsfase en deels in de realisatiefase. De projecten De Driehoek, Project X en Project Y vinden geen doorgang in de huidige vorm. Het aantal partijen geeft weer hoeveel partijen betrokken zijn in het proces en de onderhandelingen om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening te komen. Het initiatief geeft weer of het project een publieke of private initiator kent. De leidende partij geeft aan welke partij leidend is in het proces; dus het voortouw neemt en de regie voert. De grondposities geven aan welke partijen grond in het plangebied bezitten. Een gezamenlijke stuur- en projectgroep geeft aan of partijen respectievelijk de besluitvorming en de voorbereiding van deze besluiten gezamenlijk ondernemen.

|                       | Tijdsduur (tot overeenkomsten) | Aantal partijen              | Initiatief | Leidende partij                       | Grondposities                                                                                          | Gezamenlijke stuur- en projectgroep? |
|-----------------------|--------------------------------|------------------------------|------------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
| <b>Floris V</b>       | 1990-1995-1999                 | CvB: 14<br>Partners: 4       | Publiek    | Gemeente en Arcadis                   | Particulieren                                                                                          | Ja                                   |
| <b>Stappegoor</b>     | 2002-2004-2006                 | 4                            | Publiek    | Gemeente → Consortium                 | Gemeente                                                                                               | Ja                                   |
| <b>Keizershoeve I</b> | 2000-2007-2008                 | 2                            | Privaat    | Ontwikkelaar, in overleg met gemeente | Ontwikkelaar                                                                                           | Ja                                   |
| <b>De Driehoek</b>    | 1998-okt 2001- juni 2002       | 14<br>(5 privaat, 9 publiek) | Publiek    | Publieke partijen                     | Particulieren                                                                                          | Grote gezamenlijke projectgroep      |
| <b>Project X</b>      | begin 2005-2005-2008           | 2                            | Publiek    | Gemeente voert regie                  | Gemeente, ontwikkelaar en particulieren                                                                | Ja                                   |
| <b>Project Y</b>      | 2002-begin 2008                | 3                            | Privaat    | Gemeente voert regie                  | Zorginstelling en Stichting, gemeente (klein), ontwikkelaar, waterschap, particulier, woningstichting, | Nee                                  |

Tabel 18 – Scores toevoeging procesfactoren

Vanuit de toevoeging van procesfactoren wordt gezocht naar waarneembare patronen tussen deze factoren en verevening. Tussen 'de tijdsduur van het initiatief van het project om tot vereveningsafspraken te komen', aan het einde van de initiatie- dan wel definitie- of haalbaarheidsfase, en het succes van het vereveningsproces is geen verband waar te nemen. Bij het aantal partijen wordt uitgegaan van het aantal actoren die betrokken zijn geweest bij het proces om tot de overeenkomsten te komen. Bij het project Floris V betreft het daarom vier partijen. Tussen 'het aantal actoren' en het succes van verevening is geen verband aan te merken. Wel opvallend is dat het proces waarbij veel actoren betrokken zijn (De Driehoek), het

vereveningsproces heeft gefaald. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat het moeilijker is om tot overeenstemming te komen als meer actoren betrokken zijn (zie voorbeeld: de dansende tafel, pagina 28). Of ‘het initiatief’ bij de publieke of private zijde wordt genomen, houdt ook geen verband met het succes van verevening.

Er is een verband te constateren tussen ‘de leidende partij’ en het succes van verevening. Bij de projecten waar het vereveningsproces faalt, zijn de publieke partijen volledig leidend in het proces. Bij Floris V zijn de publieke en private partijen samen leidend. Bij Stappegoor is eerst de gemeente leidend, waarna de markt deze rol steeds meer overneemt. De ontwikkelaar is bij Keizershoeve I leidend, maar hier alles gaat wel in nauw overleg met de publieke partij.

Er is geen verband waarneembaar tussen ‘de grondposities’ en het succes van verevening. Het hebben van grondposities vormt echter wel een belangrijk middel in het proces om invloed uit te kunnen oefenen op dit proces. Er is ook geen verband waarneembaar tussen ‘een gezamenlijke stuur- en projectgroep’ en het succes van het vereveningsproces. Wel is duidelijk dat als er geen formele gezamenlijke stuur- en projectgroep is dat het vereveningsproces tot falen leidt. Bij alleen een gezamenlijke projectgroep en geen gezamenlijke stuurgroep, leidt het proces ook tot falen. Een gezamenlijke stuur- en projectgroep kan tot zowel succes als falen van het vereveningsproces leiden.

### 6.3 Projectsamenlijke inzichten

In deze paragraaf worden de projectsamenlijke elementen (successen en moeilijkheden) toegelicht die mogelijk bijdragen aan het succes dan wel het falen van het vereveningsproces. Deze zaken zijn van belang, maar zijn niet te tabelleren vanwege de projectsamenlijke context. De projectsamenlijke inzichten komen voort uit de interviews en worden gevonden in de beschrijving van het proces, de moeilijkheden, de successen en de overige punten in de bijlagen 10 tot en met 15. De projectsamenlijke inzichten worden dus direct ontleend aan uitspraken van geïnterviewden, omdat de successen en moeilijkheden van de projecten niet (goed) gedocumenteerd waren in de beschikbare projectdocumentatie. Deze paragraaf beschrijft de projectsamenlijke inzichten vanuit dit licht en er wordt niet elke keer vermeld dat uitspraken gedaan worden op basis van de interviewresultaten hetgeen dus wel het geval is in heel deze paragraaf.

Floris V, Stappegoor en Keizershoeve I zijn de projecten waar overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening is bereikt en bij De Driehoek, Project X en Project Y is dit niet het geval. Bij de succesprojecten worden eerst de successen besproken en daarna de moeilijkheden en bij de faalprojecten is dit andersom. De inzichten van de projecten X en Y geven een eenzijdig beeld vanuit de optiek van de gemeente.

Het succes van Floris V heeft te maken met het sociale aspect. Partijen hebben een sterk vertrouwen in elkaar, ze zijn betrokken en hebben zich geëngageerd aan het proces. Ook zijn de persoonlijke relaties goed, zijn de personen van het eerste uur nog betrokken (historisch geweten) en er is geïnvesteerd in het relatiebeheer, het stellen van kaders en gezamenlijke doelen en het vertrouwen. Het tijt qua economie zat ook mee, want er waren veel gegadigden voor de stukken grond. Binnen dit proces zijn heldere afspraken gemaakt tussen de betrokkenen en er wordt uitgegaan van ‘betalen is bepalen’. Daarnaast zijn nog wel een tweetal discussies gevoerd gedurende het proces, die tot moeilijkheden hebben geleid. Ten eerste over het verschil in doelen (rendement versus kwaliteit) en ten tweede over de fasering van de deelgebieden (‘cherry picking’ versus cashflow genereren).

Stappegoor is een project in een weerbaar gebied met een hoog risicoprofiel. Doordat het consortium durf en lef toont en een grote voorinvestering doet, is de bouw van de sporthal en de ijsbaan gestart. De gemeente heeft een harde eis gesteld ten aanzien van hun budgettaire neutrale instelling, maar dat zij wel een sporthal en ijsbaan gerealiseerd wil hebben. Gedurende het proces zijn de belangen van het consortium

ingevoegd en hebben de meeste studentenwoningen uit het plan van de gemeente plaats gemaakt voor grondgebonden woningen. De rol van de markt wordt gedurende het proces dus steeds groter. Met deze grondgebonden woningen wordt het plan financieel aantrekkelijker voor het consortium. De gemeente heeft de grond in handen en het consortium heeft een ontwikkelpotentie op de gronden van de gemeente als zij de sporthal en ijsbaan opleveren (voorinvestering van 30 miljoen euro). Het consortium heeft een bovenmatig risico zonder zekerheid dat zij dit terug verdient en het komt dus neer op vertrouwen van partijen. In het proces zijn ook een aantal moeilijkheden naar voren gekomen. Ten eerste dat er discussies gevoerd zijn over kwaliteit versus financiële haalbaarheid en over de prestaties van het consortium, omdat het contract slechts op hoofdlijnen is vastgesteld. Ten tweede, de gebruikers zijn geen partij van de overeenkomst, waardoor zij niet gebonden zijn aan de afspraken tussen de gemeente en het consortium. Ten derde, partijen kennen een verschil in de ambities, maar alles geschiedt wel in goed overleg.

Het project Keizershoeve I dient de maatschappelijke noodzaak om huisvesting te ontwikkelen. De gemeente en de ontwikkelaar hebben een inhoudelijke overeenstemming over het plan bereikt en hebben een open houding naar elkaar. Partijen vertrouwen elkaar, alles gaat in goed overleg en de betrokken personen maken het proces. De rollen van de aandrager (gemeente) en invuller (ontwikkelaar) zijn gescheiden en de gemeente stuurt specifiek op de kwaliteit van het plan. Er heeft een verandering plaatsgevonden van het bouwclaimmodel naar een D&C-contract en dit heeft een versnelling van het proces teweeggebracht. Voorts volgen de benoemde moeilijkheden binnen dit proces. De gemeente had nog geen ervaring met D&C-contracten bij gebiedsontwikkelingen en er lag nog geen programma van eisen, terwijl de eerste plannen van de ontwikkelaar er al wel lagen. Dit laatste heeft te maken gehad met de omschakeling van het bouwclaim-naar het concessiemodel. De archeologie in het gebied heeft het proces stroperig gemaakt. De gemeente heeft in het vereveningsproces niet alle kosten kunnen verhalen, omdat de afspraken van de voorovereenkomst leidend zijn en deze niet aangepast zijn op nieuwe inzichten. Een ander punt dat naar voren is gekomen, is dat verevening altijd draait om onderhandelingen en het is geven en nemen. Uiteindelijk kijken partijen per saldo het meest naar de financiële opbrengsten.

Het project De Driehoek is in het begin onvoldoende als kans neergezet. Bij de gemeenteraden was er geen emotionele trigger voor het plan en de private partijen hebben het stedenbouwkundig plan bij de start van het project niet voldoende gepresenteerd. Het was een langdurig proces en niet altijd even duidelijk voor de publieke partijen. Tevens was het kwaliteitsniveau van de hoge ambities niet goed geborgd. Daarnaast waren de gevolgen voor het planeconomisch deel niet goed inzichtelijk en op een gegeven moment was er een kanteling in de politieke agenda's. De gemeente Almelo kon het vereveningsvoorstel niet vermengen met de belangen van haar grondbedrijf. Winsten uit het buitengebied wil zij in kunnen zetten voor de centrumplannen. De gemeente Almelo keek dus per saldo naar de financiële opbrengsten in haar totale gemeente en niet naar de financiële opbrengsten in alleen het plangebied, zoals in het voorstel van de ontwikkelvisie. Daarnaast was er de tijdsgeest van de bouwfraude, waardoor de publieke partijen voorzichtiger zijn geworden met de voorgestelde PPS. Door de ontwikkelvisie is het gebied veilig gesteld van verstedelijking en de publiek-publieke samenwerking verliep soepel. Doordat het project gedesintegreerd is, zijn echter wel de krenten uit de pap gehaald en hebben alleen de financieel voordelige projecten doorgang gevonden. Een succes van dit proces was dat het wel een open en interactief proces was waarin alle partijen betrokken waren. Alle partijen hebben inhoudelijke overeenstemming over de gebiedsvisie bereikt, maar men was het niet eens met de uitvoeringsparagraaf waarin verevening een belangrijke rol speelde.

Bij Project X is er een groot verschil in ambitieniveau. De gemeente wil hoogwaardige kwaliteit, terwijl de ontwikkelaar rendement wil genereren en risicomijdend is. Er zijn dan ook discussies gevoerd over kwaliteit versus rendement. Voor de gemeente is de voorinvestering te groot en zij kan ook de risico's niet volledig dragen. Zij wil de risico's spreiden en ook aan het stuur van de ontwikkeling zitten. De discussie, die gezorgd heeft voor stagnatie van het proces, gaat over de fasering van de ontwikkelingen en dus het genereren van cashflow. De houding van partijen in de onderhandelingen is erg bepalend geweest voor de stagnatie van het

vereveningsproces. Een succes voor de gemeente is dat de ontwikkelaar langzaam is meegegaan in de hoogwaardige kwaliteit van de gemeente, maar dat heeft de nodige overtuiging en tijd gekost. Een tweede succes dat naar voren komt, is dat de gemeente een concept exploitatieplan heeft opgesteld, zodat zij zekerheid heeft over het verhalen van kosten en zich hiermee niet afhankelijk van de private partij opstelt.

Bij Project Y is het samenwerkingscontract met daarin de vereeningsafspraken nooit getekend door de private partijen. Er waren te grote verschillen in het inhoudelijke en financiële deel van het plan: programma, inbrengwaarden van de gronden, uitwisseling van de gronden, parameters en het saldo. De zorginstelling kwam pas laat in het proces achter de consequenties van de afspraken. Het plan was voor hen financieel niet haalbaar en daarom zijn ze zelfstandig opnieuw begonnen met de planontwikkeling. Dit hadden ze niet gecommuniceerd naar de gemeente en deze kwam hier via het informele circuit achter. Bij de gemeente is het vertrouwen in de zorginstelling geschaad. Een succes dat naar voren komt, is dat het proces wordt gekenmerkt door een informeel, open en flexibel proces, dat gebaseerd is op goed vertrouwen. Dit paste overigens bij de stijl van de projectleiders.

## 6.4 Conclusies inductieve analyse (terug naar de data)

In dit hoofdstuk zijn enkele procesfactoren besproken die worden toegevoegd vanuit de inductieve analyse. Vanuit deze extra factoren is gezocht naar verbanden tussen de betreffende factor en het succes of het falen van het proces om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening te komen. Vervolgens zijn enkele projectspecifieke inzichten in de successen en de moeilijkheden van de processen weergegeven. Vanuit al deze beschrijvingen volgen enkele inzichten en deze worden hier kort besproken.

Als extra procesfactoren zijn toegevoegd: de tijdsduur om tot overeenkomsten te komen, het aantal partijen, publiek of privaat het initiatief, de leidende partij en of er gezamenlijke stuur- en projectgroepen zijn. Er is geen verband waar te nemen tussen de tijdsduur, het aantal partijen, de initiatiefnemer, de gezamenlijke stuur- en projectgroep en het succes of het falen van het vereeningsproces. Er is wel een verband waar te nemen tussen de leidende partij en het komen tot publiek-private overeenstemming aangaande verevening. Als alleen de publieke partijen leidend zijn in de initiatie- en haalbaarheidsfase, dan faalt het vereeningsproces. Het wordt gesteld dat dit een mogelijk verband is, omdat in dit onderzoek dit verband niet getoetst is aan theorie en ook vanuit de praktijk niet onderbouwd kan worden met verklaringen waarom dit een verband zou zijn. Voor verklaringen is niet voldoende diepgang in de cases bereikt.

Als laatste komen de inzichten naar voren welke projectspecifieke elementen mogelijk bepalend zijn in het vereeningsproces. Deze elementen komen naar voren bij meerdere interviews uit verschillende cases. Deze elementen zijn niet direct onderzocht en geven dus geen hard verband aan. Op basis van de inductieve analyse van de onderzochte cases wordt gesteld dat deze overige aspecten mogelijk van belang zijn bij het bepalen van het succes of het falen van het vereeningsproces. Naast de overige aspecten zijn uit de data twee discussiepunten gevolgd, deze worden na de overige aspecten besproken.

Om tot vereeningsafspraken te komen vindt een proces van onderhandelingen tussen publieke en private partijen plaats. Dit proces is een kwestie van geven en nemen, een gemeente kan niet alsmaar meer en meer vragen van een ontwikkelaar, zonder dat zij hiervoor iets teruggeeft. Een voorbeeld hierbij is Stappegoor. Het consortium heeft een grote voorinvestering, maar doordat de belangen van het consortium steeds meer ingevoegd zijn, heeft de gemeente iets toegegeven in het proces. Hierdoor ontstaat voor het consortium een financieel haalbaar plan en de gemeente krijgt hierdoor de gewenste sporthal en ijsbaan. Bij Project X heeft de gemeente ook in eerste instantie de ontwikkelaar meegekregen in haar hoogwaardige plannen, maar ze geeft niets toe op bijvoorbeeld de discussie over de fasering van de bouwprojecten en cashflow. De gemeente vertrouwt er niet op dat alle planonderdelen gerealiseerd worden en dat dus alleen de krenten uit de pap gehaald worden. Bij de kwestie van geven en nemen moeten partijen elkaar ook vertrouwen. Vertrouwen vormt de basis van hoe partijen in het proces staan. Betrokkenheid van partijen en een open proces lijken ook

belangrijke kwesties te zijn in het succes van het vereveningsproces. Hierdoor kan het hele proces ook in goed overleg tussen de partijen gaan. Niet alleen de betrokken partijen zijn belangrijk, maar ook de personen die in het proces betrokken zijn. De mensen maken het proces.

Uit de projectspecifieke inzichten volgen twee discussiepunten. Het eerste punt is de discussie over rendement versus kwaliteit van de ontwikkelingen. En het tweede is de discussie over de fasering van de deelgebieden. Een ontwikkelaar wil eerst cashflow genereren voordat hij investeert in onrendabele projectonderdelen, terwijl de gemeente graag eerst de onrendabele delen gerealiseerd ziet zodat er geen 'cherry picking' plaatsvindt. Vanuit de Grondexploitatiewet biedt het publiekrechtelijke exploitatieplan hiervoor een uitkomst; en aldus is het kostenverhaal zeker te stellen.

## 6.5 Vorming van hypotheses

In dit onderzoek is getracht om verbanden te leggen tussen de procesfactoren en het succes dan wel het falen van het vereveningsproces. Hiervoor zijn een individuele en meervoudige case analyse uitgevoerd. De bevindingen uit deze analyses zijn voortdurend met elkaar vergeleken tijdens het analyseproces. Deze paragraaf presenteert de bevindingen.

Vanuit de variabelen georiënteerde meervoudige case analyse (deductieve benadering) lijkt het op het eerste gezicht mogelijk enkele relaties te leggen tussen de onafhankelijke variabelen en de afhankelijke variabele. Deze relaties worden echter ontkracht door uitzonderingen. Door de uitzonderingen zijn de geconstateerde verbanden niet significant. Het proces om te komen tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening wordt, op basis van dit onderzoek, niet bepaald door de geselecteerde procesfactoren beleidsarena, doelen, arrangement en interactie; kortom, de procesinrichting bepaalt dus niet de verevening. De onderzoeksresultaten van dit onderzoek in combinatie met de onderzochte cases, geven dus aan dat de voorgedefinieerde theorie van de procescondities niet opgaat voor het vereveningsvraagstuk.

Vanuit de overige beschikbare data is in een iteratieslag opnieuw en met een 'open mind' naar deze data gekeken vanuit een inductieve benadering. Hieruit volgt één mogelijk verband tussen een procesfactor en het succes of het falen van verevening en komen nog enkele projectspecifieke inzichten van moeilijkheden en successen in de vereveningsprocessen naar voren. De projectspecifieke inzichten zijn aspecten die volgens de data mogelijk van belang zijn voor het bepalen van het succes of het falen van het vereveningsproces. Het gaat om de volgende aspecten: onderhandelingen, geven en nemen, alles in goed overleg, betrokkenheid, open proces en mensen maken het proces.

De procesfactor die op basis van de onderzochte cases mogelijk verband houdt met het succes of het falen is 'de leidende partij in het proces'. Uit de inductieve analyse komt naar voren dat als alleen de publieke partij volledig leidend is in zowel de initiatie- als haalbaarheidsfase dit niet tot vereveningsafspraken leidt; en dus falen op basis van de definitie van dit onderzoek.

## 6.6 Ondersteuning vanuit de literatuur

Een vergelijking van de resultaten met bestaande literatuur is belangrijk binnen de methode van Eisenhardt. Met de vergelijking met conflicterende literatuur vindt een versterking van het onderzoek plaats. Met de vergelijking met gelijksoortige literatuur worden de interne validiteit en mogelijkheid tot generaliseren versterkt. Dit onderzoek geeft beschrijvingen van (mogelijke) verbanden tussen procesfactoren en verevening. De bevindingen in de vorige paragraaf zijn omwille van de tijdsbesteding niet getoetst aan bestaande literatuur. Het gaat om de bevindingen vanuit zowel de deductieve als inductieve analyse. Omdat deze stap van de methode van Eisenhardt niet uitgevoerd is, heeft dit gevolgen voor de interne validiteit en generaliseerbaarheid van de resultaten. Deze onderwerpen worden besproken in paragraaf 7.4.5.



## 6.7 Bereiken einde onderzoek

Volgens Eisenhardt (1989) is het bereiken van het einde van het onderzoek afhankelijk van twee zaken: het beëindigen van het toevoegen van cases en het stoppen met de wisselwerking tussen data en theorie. Ideaal gezien wordt een onderzoek beëindigd als theoretische verzadiging optreedt; dit is het geval als het lerende effect minimaal is bij het toevoegen van een extra case. Binnen dit onderzoek is het aantal cases van tevoren bepaald en dit is daarom ook geen afweging voor het bereiken van het einde van het onderzoek. In de onderzoekspraktijk bepalen pragmatische redenen vaak het einde van het onderzoek. In dit geval bepaalt de beperkt beschikbare tijd het bereiken van het einde van het onderzoek en is slechts één empirische iteratieslag uitgevoerd. De hypotheses uit paragraaf 6.5 zijn dus niet getoetst aan theorie en empirie.



## 7 Conclusies en aanbevelingen

Dit onderzoek draagt bij aan het inzicht welke procesfactoren al dan niet van invloed zijn op de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening binnen een gebiedsontwikkeling. In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek aangegeven. In paragraaf 7.1 worden de onderzoeksvragen beantwoord. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van de theoretische analyse (hoofdstuk 3) en de empirische analyse (hoofdstuk 4, 5 en 6). Vervolgens worden, op basis van deze conclusies, maatschappelijke aanbeveling voor gemeenten en aanbevelingen voor verder onderzoek gepresenteerd in paragraaf 7.2. Daarna worden in paragraaf 7.3 enkele overige inzichten vanuit de beschikbare data besproken, die niet rechtstreeks bijdragen aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen in de concluderende paragraaf. Tot slot vindt in paragraaf 7.4 een discussie van de onderzoeksresultaten plaats. Hier wordt ingegaan op de relevantie van het onderzoek, de tijdsgeest, een reflectie op de resultaten, de betrouwbaarheid en de validiteit van de onderzoeksresultaten.

Waar rekening mee gehouden moet worden bij het lezen van dit hoofdstuk, is dat het binnen dit onderzoek niet gelukt is om generieke verklaringen te vinden over het al dan niet bereiken van vereveningsafspraken. Dit was wel het initiële doel van het onderzoek, maar vanwege gevoeligheid van en beperkte toegang tot informatie zijn deze verklaringen niet gevonden. Dit onderzoek is dus een beschrijvend onderzoek geworden. Uit dit onderzoek is geen nieuwe theorie ontwikkeld, zoals gesteld in de onderzoeksstrategie van Eisenhardt. De resultaten van de case studie zijn niet getoetst aan bestaande literatuur en er is geen theoretische verzadiging bereikt. Hetgeen bereikt is binnen dit onderzoek is dat een beschrijvend inzicht verschaft wordt in de praktijk van vereveningsprocessen en dit draagt bij aan de algemene kennis over het vereveningsvraagstuk.

### 7.1 Conclusies

Het onderwerp van dit onderzoek is de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening. De belangrijkste thema's van dit onderzoek zijn: verevening, proces(inrichting), integrale gebiedsontwikkeling, grondexploitatiewet, netwerkbenadering en samenwerking tussen publieke en private partijen. De geanalyseerde projecten betreffen zowel randstedelijke als landelijke ontwikkelingen, zowel herontwikkelingen als uitlegprojecten, en zowel vastgoed als openbare ruimte ontwikkelingen. De conclusies gelden in ieder geval niet voor binnenstedelijke (her)ontwikkelingen en ontwikkelingen waarbij infrastructuur de functionele hoofdcategorie vormt. De conclusie voorziet in de beantwoording van de probleemstelling; hiertoe worden eerst de drie onderzoeksvragen beantwoord.

#### *Beantwoording onderzoeksvraag 1*

*Wat zijn volgens de theorie de procesfactoren die van invloed zijn op het proces om tot verevening te komen?*

De beantwoording van deze onderzoeksvraag gaat eerst in op verevening. Daarna op de projectkenmerken (specifieke context) en op de procesfactoren. Verevening wordt binnen dit onderzoek gedefinieerd als: *'het overhevelen van rechten, risico's en financiële of kwalitatieve waarden van rendabele naar onrendabele planonderdelen binnen eenzelfde plangebied om een integrale ontwikkeling en samenhangend programma, zowel in de planvorming als financieel, te realiseren.'* Het proces om tot overeenstemming aangaande verevening te komen wordt aangemerkt als succes, als vereveningsafspraken geformaliseerd zijn in contracten. Indien dit niet het geval is, wordt gesteld dat het vereveningsproces heeft gefaald. Dit onderzoek focust op de initiatie- en haalbaarheidsfase waar vereveningsafspraken vastgelegd kunnen worden in intentie-, samenwerkings, en/of realisatieovereenkomsten.

De projectkenmerken vormen de context van de (integrale gebieds)ontwikkeling. De projectkenmerken zijn: gebiedsontwikkeling naar context, fysieke verandering en karakteristiek van de ontwikkeling. De

procesinrichting ligt in de context van de netwerkbenadering en publiek-private samenwerking. Vanuit de theoretische analyse wordt verondersteld dat het succes of het falen van verevening bepaald wordt door de inrichting van vier procescondities; de procesinrichting. Volgens de theorie zijn de procesfactoren - beleidsarena, doelen, arrangement en interactie - van invloed op het vereveningsproces. Deze procescondities, ofwel procesfactoren, zijn in een operationaliseringsslag meetbaar gemaakt door te focussen op respectievelijk gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke uitwerking, gemeenschappelijkheid van doelen, coördinatiestructuur en samenwerkingsvorm, en inzet van middelen.

### Beantwoording onderzoeksvraag 2

|                                                                                                    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Hoe is het vereveningsproces bij een integrale gebiedsontwikkeling geregeld in de praktijk?</i> |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|

Er zijn zes projecten geanalyseerd om inzicht te krijgen in hoe het vereveningsproces bij een integrale gebiedsontwikkeling (al dan niet) geregeld is, zie hoofdstuk 4 en bijlagen 10 tot en met 15. Floris V, Stappegoor en Keizershoeve I zijn de succesvolle projecten; er zijn vereveningsafspraken vastgelegd in een overeenkomst. De Driehoek, Project X en Project Y worden aangemerkt als een gefaald vereveningsproces.

Bij het project Floris V is sprake van een intentieovereenkomst tussen de gemeente Rijnsburg, Arcadis, FloraHolland en de Rabobank aan het einde van de initiatiefase. Hierin zijn echter geen vereveningsafspraken vastgelegd. Aan het einde van de definitiefase is tussen deze partijen een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Per deelproject wordt aan het einde van de haalbaarheidsfase een realisatieovereenkomst gesloten. De financiële onderlegging van dit deelproject wordt getoetst aan de integrale grondexploitatie van de samenwerkingsovereenkomst.

Bij het project Stappegoor is sprake van vereveningsafspraken tussen de gemeente Tilburg en het consortium Stappegoor BV, bestaande uit: Crapts, Hopman Interheem en Rabo Vastgoed. De afspraken zijn vastgelegd in zowel een intentie- als concessieovereenkomst respectievelijk aan het einde van de initiatie- en definitiefase. Het ontwerp en de voorbereiding worden verzorgd door het consortium. De ontwikkeling is voor de gemeente kostenneutraal, wat inhoudt dat het consortium een voorinvestering doet van 30 miljoen euro. Het consortium realiseert eerst de sporthal en de ijsbaan alvorens zij de ontwikkelingen op de gronden van de gemeente mogen realiseren.

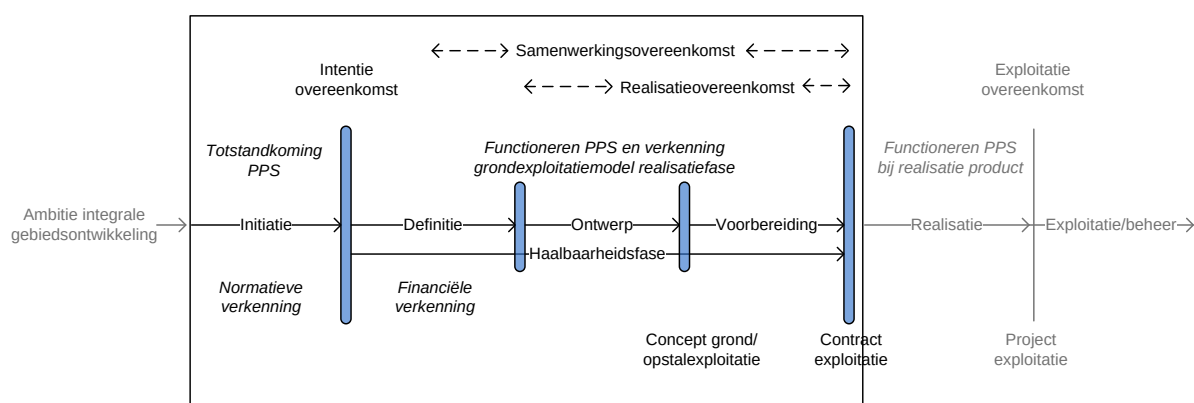
Bij het project Keizershoeve I zijn de bepalende vereveningsafspraken aan het einde van de initiatiefase vastgelegd in een voorovereenkomst tussen de gemeente Beuningen en Jansen Bouwontwikkeling. Nieuwe inzichten zijn niet meer aangepast in de realisatieovereenkomst aan het einde van de haalbaarheidsfase. Hierdoor heeft de gemeente niet alle kosten kunnen verhalen. Binnen dit project is de verevening een aangelegenheid van de ontwikkelaar.

Bij het project De Driehoek zijn geen vereveningsafspraken vastgelegd. Het lag in de intentie van het private samenwerkingsverband (bestaande uit Arcadis, Ballast Nedam, Dura Vermeer en Koopmans) om een intentieovereenkomst met de publieke partijen te sluiten. Er zijn negen publieke partijen betrokken geweest in het proces, waarvan de provincie Overijssel, het waterschap Regge en Dinkel en de gemeente Almelo de grootste spelers zijn. Uiteindelijk is het totale project gedesintegreerd en hebben de rendabele deelprojecten doorgang gevonden en de onrendabele deelprojecten niet.

Bij Project X hebben de gemeente en de ontwikkelaar vereveningsafspraken vastgelegd in een intentieovereenkomst aan het einde van de initiatiefase. Om tot deze overeenkomst te komen, is een discussie gevoerd over rendement versus kwaliteit. In de definitiefase is het proces gestagneerd vanwege een discussie over de fasering van de deelgebieden. Het lag in de lijn der verwachting een samenwerkingsovereenkomst te tekenen en aan het einde van de haalbaarheidsfase per deelgebied nog een realisatieovereenkomst.

Bij Project Y hebben de gemeente, de zorginstelling en de Stichting geparticipeerd in het proces. Het is nooit de bedoeling geweest een intentieovereenkomst te sluiten aan het einde van de initiatiefase. Wel lag het in de lijn der verwachting dat aan het einde van de haalbaarheidsfase een samenwerkingsovereenkomst getekend zou worden tussen de gemeente en de Stichting. Deze is echter nooit getekend vanwege een verschil van mening over de inbrengwaarden van de gronden.

Uit bovenstaande beschrijvingen van het vereveningsproces wordt duidelijk dat de fasering van het vereveningsproces in de praktijk niet volgens een vast format is ingericht en dus niet eenduidig is. Duidelijk wordt dat vereveningsafspraken niet altijd in een intentieovereenkomst aan het einde van de initiatiefase worden vastgelegd. De maatgevende vereveningsafspraken worden meestal aan het einde van de definitiefase vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Dit is niet in elk proces het geval, hetzelfde geldt voor de aanwezigheid van een realisatieovereenkomst. Figuur 12 geeft een schema van een procesfasering; dit is dus niet dé enige mogelijke manier om dit te regelen. De procesfasering komt neer op maatwerk en hangt af van de projectspecifieke context, maar ook van de keuzes van de betrokken personen in het proces.



**Figuur 12 – Schema procesfasering publiek-private overeenstemming aangaande verevening**  
(bewerking Wolting, 2006)

### Beantwoording onderzoeksvraag 3

*In hoeverre zijn de procesfactoren van invloed op de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening?*

Om verbanden tussen de procesfactoren en verevening waar te nemen, is gebruik gemaakt van de case-ordered predictor-outcome matrix. De factoren in de matrix zijn geselecteerd aan de hand van de theoretische analyse, zie hoofdstuk 3. Vanuit de beschrijving van de individuele cases (zie hoofdstuk 4) is deze matrix ingevuld. De ingevulde matrix is op twee manieren geanalyseerd; vanuit de deductieve en de inductieve benadering. Ten eerste de deductieve benadering; dit houdt in dat op basis van de voorgedefinieerde procescondities de praktijk is geanalyseerd. De meervoudige case analyse (zie hoofdstuk 5) is volgens de deductieve benadering uitgevoerd. Ten tweede de inductieve benadering; dit houdt in dat vanuit de praktijk is gezocht naar andere inzichten die naar voren komen uit de data. Dit is uitgevoerd door een open-minded analyse van de beschikbare data, zie hoofdstuk 6. Bij de eerste stap is dus de theorie leidend en bij de tweede stap juist de praktijk.

### Deductieve benadering

Tussen de projectkenmerken context van de gebiedsontwikkeling, fysieke verandering, karakteristiek van de ontwikkeling en het succes of het falen van verevening is op basis van dit onderzoek geen verband te constateren in de initiatie- en haalbaarheidsfase. Vanuit dit onderzoek is de geanalyseerde projectcontext niet bepalend voor het succes of het falen van het vereveningsproces.

Op basis van dit onderzoek wordt vanuit de geanalyseerde cases niet aangetoond dat de theoretische geselecteerde procesfactoren (beleidsarena, doelen, arrangement en interactie) het succes of het falen van het vereveningsproces bepalen. Deze conclusie volgt uit de variabelen georiënteerde meervoudige case analyse van de initiatie- en haalbaarheidsfase.

Volgens de theorie zijn deze procescondities belangrijk, maar in de onderzochte cases verklaren zij het succes of het falen van het vereveningsproces niet. Op basis van de onderzoeksresultaten gaat de voorgedefinieerde theorie van de procescondities niet op voor het vereveningsvraagstuk. Kortom, binnen dit onderzoek is geen verband aangetoond tussen de procesinrichting en verevening: de procesfactoren bepalen noch verklaren de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening.

### Inductieve benadering

Vanuit de beschikbare data is in een iteratieslag opnieuw en met een 'open mind' naar de cases gekeken. Vanuit deze analyse zijn uit de data enkele procesfactoren toegevoegd aan de matrix. Deze iteratieslag is dus gebaseerd op de praktijk. De procesfactoren die zijn toegevoegd, zijn: de tijdsduur om tot overeenkomsten te komen, het aantal partijen, de initiatiefnemer, de leidende partij in het proces en of er een gezamenlijke stuur- en projectgroep is.

Tussen de procesfactoren tijdsduur, aantal partijen, initiatiefnemer, gezamenlijke stuur- en projectgroep en het succes of het falen van het vereveningsproces zijn geen verbanden waar te nemen. Op basis van dit onderzoek en de beschikbare informatie van de cases is er wel een mogelijke samenhang geconstateerd tussen de leidende partij in het proces en verevening. Uit dit onderzoek komt naar voren dat als de publieke partij volledig de leidende rol op zich neemt, dit niet tot vereveningsafspraken leidt; dus tot falen. Vanuit de praktijk is hier echter geen verklaring voor gevonden. Ook is de factor leidende partij in het proces niet getoetst aan bestaande literatuur, waardoor er voor deze factor geen ondersteuning vanuit de literatuur is (stap 7 Eisenhardt).

Daarnaast zijn er in meerdere interviews uit verschillende cases, dezelfde overige aspecten naar voren gekomen. Het gaat in de onderzochte cases dan om de volgende aspecten: onderhandeling, geven en nemen, vertrouwen, goed overleg, openheid van het proces, betrokkenheid van actoren en mensen maken het proces. Deze aspecten zijn niet bij elke case naar voren gekomen, waardoor ze niet als een toevoeging op de procesfactoren in de case-ordered predictor-outcome matrix behandeld zijn. Deze aspecten zijn volgens de data mogelijk van belang voor het bepalen van het succes of het falen van het vereveningsproces. Omwille van de tijdsbesteding zijn deze aspecten niet in een iteratieslag getoetst aan theorie en empirie.

### Probleemstelling

*In hoeverre bepalen de procesfactoren de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening binnen een integrale gebiedsontwikkeling?*

Deze vraag kan op basis van dit onderzoek niet beantwoord worden. Het kan niet aangegeven worden 'in hoeverre' de geselecteerde procesfactoren het succes of het falen bepalen. Naar aanleiding van dit onderzoek wordt vanuit de deductieve benadering wel aangegeven 'welke' procesfactoren verevening vanuit de onderzochte cases niet bepalen; beleidsarena, doelen, arrangement en interactie. Vanuit de inductieve

benadering wordt vanuit de onderzochte cases één mogelijke bepalende factor aangegeven; de leidende rol in het proces. De conclusies zijn niet getoetst aan bestaande literatuur.

Het doel van dit onderzoek is het verklaren van het succes of het falen van verevening door inzicht te verschaffen in de werking van het proces en welke procesfactoren het succes of het falen van het vereveningsproces bepalen. Dit is echter niet gelukt vanwege beperkte toegang tot cases, vertrouwelijke informatie en gevoeligheid van uitspraken van geïnterviewden. Dit onderzoek is hierdoor een beschrijvend onderzoek geworden. Er is geen diepgaand inzicht in de mechanismen achter het vereveningsproces verkregen en er zijn ook geen generaliseerbare verklaringen voor de achterliggende oorzaken van het succes of het falen verkregen. Dit onderzoek verschaft een beschrijvend inzicht in vereveningsprocessen in de praktijk en draagt bij aan algemene kennis over het vereveningsvraagstuk.

## 7.2 Aanbevelingen

Eerst wordt een maatschappelijke aanbeveling gedaan. Daarna volgen de aanbevelingen voor verder onderzoek.

### 7.2.1 Maatschappelijke aanbeveling voor gemeenten

De maatschappelijke aanbeveling geldt voor Nederlandse gemeenten en/of hun adviseurs. De aanbevelingen gelden in ieder geval niet voor binnenstedelijke (her)ontwikkelingen en ontwikkelingen waarbij infrastructuur de functionele hoofdcategorie vormt. Binnen dit onderzoek zijn namelijk alleen randstedelijke, landelijke herontwikkeling, uitleg en vastgoed projecten geanalyseerd.

Uit dit onderzoek is gebleken dat de theoretische procesfactoren (beleidsarena, doelen, arrangement en interactie) en de wijze waarop deze factoren in dit onderzoek gedefinieerd zijn, in de onderzochte cases niet bepalend zijn voor het al dan niet bereiken van vereveningsafspraken. Toch is er een verschil in de mate van succes. Op basis van dit onderzoek is hiervoor geen verklaring gevonden, waardoor het niet inzichtelijk is waarom sommige vereveningsprocessen tot succes leiden en andere niet.

De maatschappelijke aanbeveling die voortkomt uit dit onderzoek is: dat het voor gemeenten dus nog maar de vraag is of ze specifieke aandacht moeten besteden en bewuste keuzes moeten maken ten aanzien van de factoren beleidsarena, doelen, arrangement en interactie, met als doel vereveningsafspraken vast te leggen. **Voor het bereiken van het succes van verevening maakt het op basis van de onderzochte cases niet uit welke keuzes gemeenten maken betreffende de invulling van deze factoren, aangezien ze niet het succes of het falen van verevening bepalen.**

### 7.2.2 Aanbevelingen voor verder onderzoek

De aanbevelingen voor verder onderzoek worden opgesplitst in drie hoofdaanbevelingen en een drietal nevenaانبههلن. Deze hoofdaanbevelingen zijn de meest interessante aanbevelingen die direct voortkomen uit dit onderzoek en worden daarom als eerste beschreven. De nevenaانبههلن zijn punten waar de onderzoeker gedurende het onderzoekstraject haar vraagtekens bij heeft gezet.

### Verklarend inzicht in het vereveningsproces

De initiële doelstelling was om te verklaren waarom sommige processen tot vereveningsafspraken leiden en andere niet. Zoals reeds gesteld, is dit niet gelukt en er is ook geen inzicht verkregen in de mechanismen achter verevening. Dat er uit de onderzoeksresultaten geen verband naar voren is gekomen, betekent niet direct dat er geen verband is. De procesfactoren kunnen namelijk wel van belang zijn voor andere proceselementen (zoals samenwerking). Dit is niet onderzocht binnen dit onderzoek. Gezien de geringe omvang van de steekproef (zes cases) en de uitzonderingen zijn er geen significante verbanden geconstateerd. Uit vervolgonderzoek kan blijken dat de uitzonderingen anders geïnterpreteerd moeten worden, dat andere nuances moeten worden getoetst en/of dat er meer rekening gehouden moet worden

met de configuratie van alle factoren per case; toevoeging van een horizontale analyse van de case-ordered predictor-outcome matrix.

De eerste aanbeveling is tweeledig. **Aanbevolen wordt om (1) het inzicht achter het mechanisme van verevening te onderzoeken en zo tot verklaringen voor het succes of het falen te komen, en (2) daarbij gebruik te maken van een grotere steekproef.** Een mogelijkheid om de hoeveelheid aan data te analyseren is met de computersoftware ROSE. Met behulp van deze software worden regels gegenereerd voor de ontdekking van kennis. Indien inzicht verworven is en er verklaringen gevonden zijn voor het al dan niet bereiken van vereveningsafspraken dan wordt aanbevolen om dit te vergelijken met bestaande literatuur (stap 7 Eisenhardt). Om theorie te ontwikkelen is ondersteuning vanuit de bestaande literatuur nodig. Het onderzoek wordt namelijk versterkt door een vergelijking te maken met conflicterende literatuur. Een vergelijking met gelijksoortige literatuur verstrekt de interne validiteit en de mogelijkheid tot generaliseren. Hierdoor kunnen aan gemeenten aanbevelingen gedaan worden over hoe ze de factoren het beste kunnen benaderen als zij succes, zoals gedefinieerd in dit onderzoek, van het vereveningsproces willen bereiken.

### *Verevening als onderhandelingsproces*

De volgende twee aanbevelingen komen voort uit de inductieve analyse. Naast de theoretisch geselecteerde procesfactoren is vanuit de overige beschikbare data gezocht naar andere mogelijke aspecten die het succes of het falen van het vereveningsproces bepalen. Deze aspecten kunnen volgens meerdere geïnterviewden vanuit verschillende cases mogelijk wel in verband gebracht worden met het succes van verevening. Het gaat om de volgende aspecten: onderhandeling, geven en nemen, vertrouwen, goed overleg, openheid van het proces, betrokkenheid van actoren en mensen maken het proces. In dit onderzoek is het vereveningsproces beschouwd als een besluitvormingsproces. **Op basis van bovenstaande aspecten wordt aanbevolen om het vereveningsproces als onderhandelingsproces te beschouwen en rekening te houden met de volgende aspecten: geven en nemen, vertrouwen, goed overleg, openheid van het proces, betrokkenheid van actoren en mensen maken het proces.** Het onderhandelingsproces is een gevoelige aangelegenheid voor partijen, omdat ze hiermee hun onderhandelingspositie prijsgeven. Dit maakt het onderzoek voor nog aan de gang zijnde projecten lastig. Ook als een proces is afgesloten, is het nog maar de vraag of partijen hun onderhandelingsstrategie op tafel willen leggen, omdat ze deze in de toekomst eventueel opnieuw willen inzetten. Dit maakt het onderwerp niet minder interessant. Door inzicht te krijgen in het informele onderhandelingsproces, wat zich onder water afspeelt, kan het proces om tot vereveningsafspraken te komen nog beter in kaart gebracht worden. Hiermee wordt het proces beter begrepen en kunnen verklaringen aangedragen worden voor het succes of het falen van het vereveningsproces.

### *Leidende partij en verevening*

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er een mogelijk verband is tussen de leidende partij in het proces en het succes van verevening: als een publieke partij gedurende het proces volledig leidend is dan leidt dit niet tot vereveningsafspraken. Of hier daadwerkelijk sprake is van een verband tussen de inductief bepaalde procesfactoren en verevening is niet duidelijk, omdat er geen verklaringen en inzichten uit achterliggende mechanismen aangetroffen zijn in de beschikbare data. Om deze reden wordt geen maatschappelijke aanbeveling gegeven aan een gemeente om het vereveningsproces niet te domineren. Dit zou een logische aanbeveling zijn mits het verband tussen de leidende partij en het succes of het falen van verevening te verklaren is, en dat is op basis van dit onderzoek niet het geval. **Aanbevolen wordt om te onderzoeken of dit verband er ook daadwerkelijk is, met daarbij de achterliggende redenen en verklaringen waarom deze factor leidt tot het succes of het falen van het vereveningsproces.** Hierbij komt de vraag naar voren welk aspect de oorzaak is en welke het gevolg. Is er geen verevening omdat de overheid leidend is, of is de overheid leidend juist omdat er geen verevening is? De vervolgstappen voor verder onderzoek zijn: toetsing of dit mogelijke verband vanuit de literatuur te ondersteunen is, vervolgens dit verband toetsen in de praktijk (beschrijvend en verklarend) en daarna het vergelijken van bevindingen met de literatuur zodat theoretische verzadiging optreedt.



### *Complexiteit en diepte van vereveningsafspraken*

Nu volgen de drie nevenaanbevelingen. Vanuit de case studie zijn gevoelsmatig nog twee procesfactoren toe te voegen. Dit zijn de complexiteit en de diepte van de vastgelegde afspraken. Bij de complexiteit kan bijvoorbeeld gekeken worden naar de functionele en organisatorische complexiteit. Hierin kunnen bijvoorbeeld de combinatie aan functies, gebiedsindeling en het aantal actoren, hoe zij in het proces staan, hun belangen en hun machtsposities in meegenomen worden. Een belangrijk aandachtspunt bij het nader onderzoek naar de complexiteit is hoe de complexiteit gemeten wordt; welke factoren worden hierin meegenomen en hoe zijn deze te operationaliseren?

Bij de diepte van de vastgelegde afspraken is bijvoorbeeld te denken aan in hoeverre partijen participeren in de samenwerking, de zeggenschapsverdeling en de risicospreiding. In dit onderzoek is wel aandacht besteed aan de breedte van de samenwerking en afspraken bij de procesfactor ‘gezamenlijke verantwoordelijkheid van de inhoudelijke uitwerking’. De diepte van de afspraken is niet meegenomen in de deductieve analyse, omdat van de meeste projecten deze informatie niet beschikbaar was. **Voor vervolgonderzoek wordt aanbevolen om het verband tussen de factoren ‘complexiteit van het vereveningsproces’ en ‘diepte van de vereveningsafspraken’, waarbij in ieder geval de participatie-, zeggenschapsverdeling en risicospreiding meegenomen, en het succes of het falen van het vereveningsproces te onderzoeken.**

### *Strategische keuzes, afwegingen en sturing van het vereveningsproces*

Tijdens het proces van besluitvorming en onderhandeling over verevening worden door de partijen strategische keuzes en afwegingen gemaakt. Ook zullen de partijen het proces in hun gewenste richting willen sturen. Inzicht in deze strategische keuzes, afwegingen en sturing van het proces geeft waardevolle informatie, zodat het vereveningsproces beter begrepen wordt. **Het wordt aanbevolen om nader onderzoek te doen naar de strategische keuzes en afwegingen die actoren maken en op welke wijze actoren sturing geven aan het proces.**

### *Bereidheid tot vrijwillige bijdragen en selectie van private partijen*

Grondposities hebben te maken met de selectie van de private partijen in het proces. Indien partijen veel grondposities hebben, is de gemeente afhankelijk van deze partijen. Indien de gemeente een volledige grondpositie heeft dan is zij niet direct afhankelijk van een private partij wat betreft het gebruik van de gronden. Wel is zij dan nog afhankelijk van bijvoorbeeld ontwikkel- en financieringskennis. Een vraagstuk dat zich af speelt alvorens partijen het proces ingaan om tot vereveningsafspraken te komen, is hoe de private partijen geselecteerd worden. Een vraag hierbij is: hoe kan rekening gehouden worden met de mogelijkheden van verevening en in hoeverre willen private partijen bijdragen aan onrendabele functies (zowel binnenplans als bovenplans)? Hierbij moet rekening gehouden worden met het Europese aanbestedingsrecht. **Aanbevolen wordt om onderzoek te doen in hoeverre de vereveningsmogelijkheden en de bereidheid tot vrijwillige bijdragen van private partijen meegenomen kan worden in de selectie van private partijen.**

## 7.3 Overige inzichten uit de praktijk

Vanuit dit onderzoek zijn nog enkele interessante praktijkinzichten naar voren gekomen, die niet relateren aan het beantwoorden van de onderzoeksvragen. Deze inzichten zijn interessant voor een gemeente of een adviesbureau zoals Arcadis. Arcadis heeft daarom ook aangegeven deze relevante zaken wel benoemd te willen zien. Ondanks het feit dat ze niet direct onderzocht zijn, zijn deze inzichten wel nevenresultaten van dit onderzoek.

### *Opvallende constatering deductieve analyse*

Het eerste opvallende praktijkinzicht komt naar voren vanuit de deductieve meervoudige case analyse, zie paragraaf 5.3. Uit de onderzoeksresultaten van de onderzochte cases wordt geen ‘bepalend verband’ aangetoond tussen de procesfactoren (beleidsarena, doelen, arrangement, interactie), zoals gedefinieerd in dit onderzoek, en het al dan niet bereiken van vereveningsafspraken. Uit de meervoudige case analyse volgen

wel enkele ‘opvallende constatering’.

Een constatering wordt in de vorm geplaatst van: A leidt weliswaar tot B, maar B wordt niet bepaald door A, omdat bijvoorbeeld C ook tot B kan leiden. Ter illustratie wordt een uitgebreid voorbeeld gegeven en daarna worden de overige opvallende constatering in beschrijvende vorm weergegeven. Een leidende gezamenlijke visie (A) leidt tot succes van het vereveningsproces (B) in de haalbaarheidsfase, maar het succes van het vereveningsproces (B) wordt niet bepaald door de aanwezigheid van de leidende gezamenlijke visie (A), omdat als eigen doelen leidend zijn (C) dit ook tot succes (B) kan leiden. De procesfactor ‘doelen’ bepaalt dus niet het succes of het falen van verevening. Nu volgen de overige opvallende constatering in beschrijvende vorm, die dus niet van bepalende invloed zijn op het succes of het bepalen van het vereveningsproces. Een publiek-privaat gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke uitwerking van zowel planvorming, financiering als risicomanagement leidt in de initiatiefase tot falen. Een publiek-privaat gezamenlijke verantwoordelijkheid voor alleen de planvorming leidt in de haalbaarheidsfase tot succes. De focus op gemeenschappelijke doelen leidt in de haalbaarheidsfase tot succes. Het concessiemodel leidt in zowel de initiatie- als haalbaarheidsfase tot succes. De inzet van middelen van publieke en private partijen voor alleen de eigen doelen leidt in zowel de initiatie- als haalbaarheidsfase tot falen. De inzet van middelen voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen leidt in de haalbaarheidsfase tot succes.

Er zijn twee opvallende constatering die voor zowel de initiatie- als de haalbaarheidsfase gelden. Ten eerste, de inzet van middelen van publieke en private partijen voor alleen hun eigen doelen, leidt tot falen volgens de definitie binnen dit onderzoek. Ten tweede, het concessiemodel leidt tot succes. Bij het concessiemodel verzorgt de overheid de grondverwerving en draagt deze over aan de private partijen. Zij zijn verantwoordelijk voor de gehele ontwikkeling, maar wel binnen de gestelde kaders van de publieke partij. De projecten waarbij sprake is van het concessiemodel zijn Stappegoor en Keizershoeve I, en hier wordt verevening geregeld via een gecombineerde grond- en opstalexploitatie. De vraag die hierbij naar voren komt, is of deze gebiedsconcessies daadwerkelijk zo succesvol zijn voor het regelen van verevening bij integrale gebiedsontwikkelingen.

### *Vastleggen verevening en voortschrijdend inzicht*

Om tot een succesvol vereveningsproces, volgens de definitie van succes binnen dit onderzoek, te komen, moeten vereveningsafspraken vastgelegd zijn in overeenkomsten in de initiatie- en haalbaarheidsfase. Het verschilt per project in wat voor soort overeenkomst deze afspraken vastgelegd worden en wanneer, en dit hangt af van de projectspecifieke context en de keuzes van de betrokken personen. Er is geen aanbeveling te geven over de voorkeur om succes van het vereveningsproces te bereiken. Uit de onderzochte cases komt naar voren dat deze afspraken worden vastgelegd in intentie-, samenwerkings- en/of realisatieovereenkomsten respectievelijk aan het einde van de initiatie-, definitie- en haalbaarheidsfase.

In de initiatiefase vindt een normatieve verkenning van de grondexploitatie plaats en gedurende de haalbaarheidsfase krijgt deze steeds meer inhoud. Gaandeweg het proces kunnen de inzichten in de vereveningsmogelijkheden veranderen. Bij één project, Keizershoeve I, is naar voren gekomen dat de vereveningsafspraken niet meer aangepast zijn op nieuwe inzichten, maar blijft de eerste voorovereenkomst bepalend ten aanzien van de vereveningsafspraken. Doordat de realisatieovereenkomst niet is aangepast, heeft de gemeente Beuningen niet alle kosten kunnen verhalen. Het is dus voor een gemeente verstandig om de vereveningsafspraken in de overeenkomsten aan te passen aan de nieuwe inzichten.

### *Discussies gedurende het proces*

Uit de onderzochte cases komen een tweetal heikele discussiepunten naar voren. Het eerste betreft een discussie over het rendement dat een private partij graag wil behalen en de kwaliteit die een publieke partij graag wil verwezenlijken. Het tweede discussiepunt is de fasering van de planonderdelen. Een private partij wil eerst cashflow genereren en starten met de ontwikkeling van de rendabele planonderdelen. Een gemeente wil de zekerheid dat de totale integrale ontwikkeling wordt gerealiseerd en dus ook de

onrendabele planonderdelen. Hierdoor wil een gemeente starten met de ontwikkeling van de onrendabele planonderdelen zodat geen ‘cherry picking’ plaatsvindt. Indien afspraken voldoende zijn vastgelegd in een overeenkomst zou de vrees van ‘cherry picking’ er niet hoeven te zijn; dit heeft te maken met vertrouwen. Dit geldt tenzij een private partij failliet gaat, de kwestie moet dus nog wel goed geregeld worden.

#### **Grondexploitatiewet**

Vijf van de zes onderzochte projecten gaan uit van de oude regelgeving van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en één project van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Nieuwe ruimtelijke projecten vallen onder de Wro, waardoor het nuttig is om deze te bespreken. Vanuit het huidige institutionele kader van de Grondexploitatiewet is het mogelijk om via het publiekrechtelijke spoor een exploitatieplan op te stellen. Dit exploitatieplan stelt het kostenverhaal voor de gemeente zeker indien partijen niet uit de onderhandelingen over de privaatrechtelijke overeenkomsten komen. Dit exploitatieplan kan ook dienen als een uitgangspunt voor de onderhandelingen, omdat dit het minimaal verhaalbare aan kosten is. Vanuit verschillende interviews komt naar voren dat het voor een gemeente verstandig is om een concept exploitatieplan op te stellen. Dit exploitatieplan dient dan als een basis voor de onderhandelingen, maar ook als een stok achter de deur voor als partijen niet uit de onderhandelingen komen. Met de aanwezigheid van een concept exploitatieplan hoeft het proces om dit te vervaardigen niet pas na de onderhandelingen ingezet te worden als partijen toch niet uit de vereveningsafspraken blijken te komen. Op deze manier wordt geen tijdsverlies geleden.

## **7.4 Discussie**

Deze paragraaf bevat een reflectie op het uitgevoerde onderzoek. De relevantie van het onderzoek wordt in de eerste paragraaf behandeld. Vervolgens wordt ingegaan op de tijdsgeest van het onderzoek. Vervolgens wordt een reflectie op de onderzoeksresultaten gepresenteerd. Als laatste worden de betrouwbaarheid en de validiteit van de resultaten besproken.

### **7.4.1 Relevantie onderzoek**

Het doel van dit onderzoek is om inzicht te verschaffen in hoe een vereveningsproces werkt en welke procesfactoren de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening binnen een gebiedsontwikkeling bepalen. Vanuit een theoretische analyse zijn de procescondities beleidsarena, doelen, arrangement en interactie als bepalend voor het succes of het falen van het vereveningsproces aangemerkt. Uit dit onderzoek wordt echter niet duidelijk in hoeverre deze procesfactoren het succes of het falen van verevening bepalen. Op basis van de resultaten uit dit onderzoek wordt wel duidelijk dat het succes of het falen van het vereveningsproces niet bepaald wordt door de procesfactoren beleidsarena, doelen, arrangement en interactie, en de wijze waarop deze factoren gedefinieerd zijn.

Uit dit onderzoek is inzicht verkregen in het verloop van het vereveningsproces in de praktijk en het komt naar voren dat dit bij elk project anders geregeld is. De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek is dat, ondanks geen verklarend inzicht is gegenereerd, het duidelijk is geworden dat de procesfactoren beleidsarena, doelen, arrangement en interactie niet direct het succes of het falen van het vereveningsproces bepalen. Vanuit de onderzochte cases in dit onderzoek komt naar voren dat het voor een gemeente niet uitmaakt of ze specifieke aandacht besteden of bewuste keuzes maken ten aanzien van de factoren beleidsarena, doelen, arrangement en interactie, met als doel vereveningsafspraken vast te leggen.

In dit onderzoek is de toepasbaarheid van de procesfactoren uit de theorie van Esselbrugge en Oosten (2000) getoetst op het vereveningsvraagstuk. Dit onderzoek draagt bij aan de wetenschap dat de factoren beleidsarena, doelen, arrangement en interactie in de onderzochte cases niet het succes of het falen van verevening bepalen of verklaren. De theorie gaat, op basis van de onderzochte cases in dit onderzoek, niet op voor het vraagstuk van verevening. Een onderzoek volgens een vastliggend format levert dus niet altijd de gewenste resultaten op. De werkelijkheid zit complexer in elkaar en is niet weer te geven volgens het opgestelde theoretische raamwerk. Om deze reden is na de deductieve analyse, waarbij de theorie leidend is,

een inductieve analyse (verdiepte open-minded) uitgevoerd op basis van de vergaarde data. Hieruit volgt één mogelijk bepalende factor; de leidende rol in het proces. Indien alleen de publieke partij leidend is de initiatie- en haalbaarheidsfase en dus de regie voert, dan leidt dit niet tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening. Uit de inductieve analyse zijn ook andere aspecten naar voren gekomen die mogelijk van invloed zijn op het vereveningsproces en die mogelijk kunnen verklaren waarom sommige processen tot verevening leiden en andere niet. Het betreft: onderhandelingen, vertrouwen, alles in goed overleg, geven en nemen, betrokkenheid, open proces en mensen maken het proces. De factor en de aspecten uit de deductieve analyse laten zien dat het vereveningsproces inderdaad complexer in elkaar steekt dan het voorgedefinieerde theoretische raamwerk.

### 7.4.2 Tijdsgeest

De tijdsgeest van dit onderzoek wordt aangehaald, omdat gedurende het onderzoek er een kanteling in de financiële markt heeft plaatsgevonden; de kredietcrisis. Ten tijde van het onderzoeksontwerp en de case selectie was de kredietcrisis nog niet breed uitgemeten. Sinds november 2008 werd de kredietcrisis zichtbaar in de Nederlandse economie en kan van een recessie gesproken worden. De gevolgen van de kredietcrisis hebben ook invloed op gebiedsontwikkeling. Gebiedsontwikkeling gaat over het in samenhang realiseren van verschillende functies, binnenplanse verevening en het betreft vaak grotere gebieden. Voor de discussie over de tijdgeest is gebruik gemaakt van de opinie van De Zeeuw (2008).

Grote complexe deelgebieden worden vaak opgeknipt in deelprojecten. Vaak wordt pas van start gegaan met de uitvoering als het vastgoed voor 70% verkocht is. Hiermee kan de samenhang tussen de deelgebieden in het gedrang komen, omdat de afzet van het vastgoed momenteel onzeker is. De vraag naar woningen en commercieel vastgoed valt immers weg. De tendens bestaat om elk deelproject om te buigen naar afzetbare, betaalbare en goedkopere producten. Op deze manier kunnen ontwikkelaars tenminste nog enige omzet maken in deze tijd van de kredietcrisis. Het nadeel hiervan is dat het kwaliteitsverhaal onder druk komt te staan.

Volgens De Zeeuw (2008) staat de grondexploitatie onder druk. De exploitatieberekeningen gaan namelijk uit van een stijgende lijn van de uitgifteprijs van de gronden, maar de vertraagde gronduitgifte zorgt juist nu voor verhoogde rentekosten. Zonder flinke winsten op de gronden is er minder ruimte voor verevening. Het is waarschijnlijk dat partijen terugvallen op hetgeen minimaal verhaald kan worden aan kosten, dus de eigen verplichte bijdrage. Dit zijn de kostensoorten (bijvoorbeeld bijdragen aan kavelprijzen voor sociale woningbouw en openbare ruimte) waar de private partijen minimaal aan moeten meebetalen vanuit het publiekrechtelijke spoor van de Grondexploitatiewet; het exploitatieplan. Privaatrechtelijke verevening komt dus sterk onder druk te staan door de financiële crisis. De openbare ruimte en voorzieningen zullen hierdoor versoberen. Dit kan echter net zo goed het geval zijn bij een publieke grondexploitatie; een gemeente zal ook besparen op openbare ruimte. Het is dus nog maar de vraag of privaatrechtelijke verevening doorgang vindt in deze crisistijd of dat men alleen inzet op de rendabele planonderdelen en het minimaal verplichte bijdraagt. Een positief gevolg van de crisis is dat overheden de economie op gang willen houden en hiervoor overheidsgelden in investeren. Dit kan een impuls betekenen voor de tijdige realisatie van publieke voorzieningen in de plannen.

Volgens De Zeeuw (2008) willen marktpartijen hun bezittingen herfinancieren. Dit doen ze door hun verworven grondposities over te laten nemen door gemeente en/of corporaties. Marktpartijen willen hiermee hun balans niet te veel belasten. De risico's voor de grondexploitatie en de planvorming worden dan neergelegd bij de overheid. De overheid geeft deze kavels weer uit na het bouw- en woonrijp maken. De private partijen komen in aanmerking voor bouw kavels waarop zij vastgoed kunnen realiseren. Dit komt overeen met het bouwclaimmodel en dit zal wellicht populairder worden ten tijde van deze financiële crisis. Een bijkomend nadeel is dat veel gemeenten niet bezitten over de kennis en kunde, die komen kijken bij de processen en procedures van de grondexploitatie. Bij het joint venture model worden de risico's gedeeld

tussen publieke en private partijen. Hopelijk zullen de positieve ervaringen die zijn opgedaan met dit model, voldoende blijken te zijn om dit model toe te blijven passen ondanks de kredietcrisis. Het concessiemodel lijkt niet de voorkeur te hebben, aangezien marktpartijen de risico's liever aan de overheid overlaten. De kern van het concessiemodel is namelijk dat de marktpartij verantwoordelijk is voor de grondexploitatie, inclusief de risico's. De overheid stelt echter wel de kaders op. Toch hoeft volgens De Zeeuw (2008) dit concessiemodel niet afgeschreven te worden. Een mogelijke variant is dat de gemeente zelf de eerste stadia van de grondexploitatie voert (grondverwerving) en daarna deelconcessies uit geeft voor overzichtelijke deelgebieden. De gemeente geeft dan de deelconcessies uit aan de eerder geselecteerde marktpartijen voor de planontwikkeling, als coproducent. Er wordt gezamenlijk een Masterplan opgesteld waarin het rekenen en het tekenen in combinatie geschiedt.

Uit bovenstaande beschrijving wordt duidelijk dat de kredietcrisis de nodige gevolgen zal hebben voor verevening en het grondexploitatiemodel. De verwachting is dat partijen terug zullen vallen op het exploitatieplan, aangezien dit het minimaal verhaalbare aan kosten weergeeft. Een gemeente heeft er immers ook niets aan als zij met een marktpartij samenwerkt, veel eisen stelt ten aanzien van verevening, maar dat hierdoor een marktpartij kans heeft op faillissement. Het exploitatieplan zal dus de zekerstelling van het kostenverhaal moeten bewijzen de komende tijd.

### 7.4.3 Reflectie

Deze paragraaf geeft een reflectie op de onderzoeksresultaten. Als eerste wordt ingegaan op de nuancering die aan te brengen is binnen de afhankelijke variabele verevening. Vervolgens worden de deductieve en inductieve benadering in combinatie met een vooraf strak gedefinieerd format besproken. Als laatste komt een reflectie over de factor 'leidende partij' naar voren.

#### Nuancering verevening

De afhankelijke variabele verevening is geoperationaliseerd in vastgelegde vereveningsafspraken. De scores hiervan worden ingedeeld op basis van succes, falen of nog gaande met zicht op vereveningsafspraken. Wat betreft de afhankelijke variabele verevening is er een nuancering te maken. Op grond van de beschikbare data uit de case studie worden hier enkele punten van nuancering weergegeven in tabel 19. Deze punten zijn niet getoetst aan de theorie en zijn dus hoogstwaarschijnlijk theoretisch en empirisch niet volledig. De punten die hier naar voren komen, zijn: wetgeving, regeling verevening, de neutraliteit van de grondexploitatie van deelgebieden, overeenkomsten en enkele opmerkingen.

De wetgeving geeft aan onder welke vigerende wetgeving het project valt en of er gebruik gemaakt is van het privaats- en/of publiekrechtelijke spoor. De regeling van de verevening geeft aan hoe verevening via welke exploitatie geregeld is. De neutraliteit van de exploitatie geeft aan in hoeverre verevening in het totale plangebied plaatsvindt of dat verevening per deelproject plaatsvindt. Als verevening in het totale plangebied plaatsvindt dan kunnen de afzonderlijke deelgebieden een positief of negatief resultaat aannemen. De overeenkomsten geven aan van wat voor soort overeenkomsten sprake is. De onderstreepte overeenkomsten geven weer waar de belangrijkste vereveningsafspraken in zijn vastgelegd. De doorgestreepte overeenkomsten zijn niet getekend, maar lagen wel in het vooruitzicht. Vervolgens worden nog opmerkingen geplaatst die van belang zijn voor de nuancering van verevening.

|                       | Wetgeving                                 | Regeling verevening         | Neutraliteit exploitatie deelgebieden | Overeenkomsten                          | Opmerkingen                                                                                                              |
|-----------------------|-------------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|-----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Floris V</b>       | Oude WRO, privaatrechtelijk               | Grondexploitatie            | Plussen en minnen per deelgebied      | Intentie, <u>SOK</u> , ROK              | Discussie fasering deelgebieden (cashflow)                                                                               |
| <b>Stappegoor</b>     | Oude WRO, privaatrechtelijk               | Grond- en opstalexploitatie | Plussen en minnen per deelgebied      | Intentie, <u>concessie</u>              | € 4 miljoen deficit in concessieovereenkomst, voorinvestering van consortium € 30 miljoen                                |
| <b>Keizershoeve I</b> | Oude WRO, privaatrechtelijk               | Grond- en opstalexploitatie | Integraal totale plangebied           | <u>Voorovereenkomst</u> , ROK           | Aangelegenheid ontwikkelaar, voorovereenkomst leidend, niet alles kunnen verhalen                                        |
| <b>De Driehoek</b>    | Oude WRO, privaatrechtelijk               | Grondexploitatie            | Plussen en minnen per deelgebied      | <del>Intentie</del>                     | Grondbedrijf Almelo belangen gingen voor, krenten uit de pap gehaald                                                     |
| <b>Project X</b>      | Nieuwe Wro, privaot- en publiekrechtelijk | Grondexploitatie            | Plussen en minnen per deelgebied      | Intentie, <u>SOK</u> , <del>(ROK)</del> | Discussie kwaliteit, discussie fasering deelgebieden (cashflow), gemeente zekerheid over kostenverhaal (exploitatieplan) |
| <b>Project Y</b>      | Oude WRO, privaatrechtelijk               | Grondexploitatie            | Integraal totale plangebied           | <del>SOK</del>                          | Discussie inbrengwaarden van gronden, gemeente 2,3 miljoen winst, private partijen uiteindelijk niet mee akkoord         |

Tabel 19 – Nuancering verevening

Hier worden kort de nuance verschillen besproken. Vijf projecten vallen onder de oude WRO wetgeving en hierbij zijn de vereveningsafspraken privaatrechtelijk geregeld. Bij Project X wordt gebruik gemaakt van de nieuwe Wro en tracht men de vereveningsafspraken privaatrechtelijk te regelen, maar er is ook een publiekrechtelijk exploitatieplan opgesteld voor als partijen niet uit de onderhandelingen komen. Verevening is bij vier projecten via de grondexploitatie geregeld. De projecten Stappegoor en Keizershoeve I hebben dit via een gecombineerde grond- en opstalexploitatie geregeld. Dit zijn ook de projecten waar sprake is van het concessiemodel en waarbij dus de private partijen verantwoordelijk zijn voor de totale ontwikkeling, op basis van gestelde randvoorwaarden vanuit publieke zijde. Als gekeken wordt naar de neutraliteit van de exploitatie is te zien dat bij elk project er een integrale exploitatie voor het gehele project is, maar dat de afzonderlijke deelgebieden een positieve en negatieve exploitatie kunnen aannemen. De projecten Keizershoeve I en Project Y hebben geen deelgebieden en daarom geldt voor hen alleen de integrale exploitatie van het totale plangebied.

De bepalende vereveningsafspraken van Floris V zijn vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst aan het einde van de definitiefase. Bij Stappegoor zijn deze afspraken vastgelegd in de concessieovereenkomst aan het einde van de definitiefase. De leidende vereveningsafspraken zijn bij Keizershoeve I vastgelegd in de voorovereenkomst aan het einde van de initiatiefase en rechtstreeks overgenomen in de realisatieovereenkomst aan het einde van de haalbaarheidsfase. Bij het project de Driehoek zijn geen vereveningsafspraken gemaakt; het lag in de veronderstelling om dit in ieder geval in een intentieovereenkomst vast te leggen en vermoedelijk later ook in een samenwerkingsovereenkomst. Project X kent vastgelegde vereveningsafspraken aan het einde van de initiatiefase, maar de samenwerkingsovereenkomst aan het einde van definitiefase is niet getekend. Het idee is dat later per deelgebied ook nog realisatieovereenkomsten gesloten worden en dat de verevening wordt getoetst aan de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst. Bij Project Y zijn geen vereveningsafspraken vastgelegd, maar het lag in de lijn der verwachting dat deze aan het einde van de haalbaarheidsfase in een samenwerkingsovereenkomst zou worden vastgelegd.

### *Deductief/inductief en strak format*

Binnen dit onderzoek is gebruik gemaakt van de deductieve en inductieve benadering. De deductieve benadering geeft een vooraf gedefinieerd theoretisch raamwerk en op basis daarvan is de case studie uitgevoerd. Op deze manier heeft binnen dit onderzoek de dataverzameling en de data analyse gestructureerd met vooraf bepaalde focus plaatsgevonden. Om het onderzoek vorm te geven en tastbaar te maken is dit een juiste benadering. Zoals uit dit onderzoek naar voren komt levert een vast format niet altijd de gewenste resultaten. De werkelijkheid zit complexer in elkaar dan de theorie veronderstelt. De deductieve benadering kent dus zijn beperkingen voor het verkrijgen van inzichten en verklaringen in het vereveningsproces. Na de deductieve analyse is nog een inductieve analyse uitgevoerd. De inductieve analyse laat de data spreken. De inductieve analyse heeft echter alleen de praktijk beschouwd vanuit reeds beschikbare data en dus niet vanuit de totale open benadering van de grounded theory. De inductieve analyse is niet zuiver, omdat er geen gegeneraliseerde theorie gevormd wordt vanuit de praktijkinzichten vanwege het gebrek aan verklaringen achter de gevonden factor en aspecten. Deze factor en aspecten zijn ook niet theoretische ingebed, omdat de aanwezige beschikbare data de zoektocht naar meerdere factoren heeft bepaald en niet theorie of veronderstellingen.

Er is dus geen gebruik gemaakt van een strak format van de onderzoeksstrategie. De case studie van Yin is geen optie, omdat geen specifieke theorie beschikbaar was over het vereveningsvraagstuk. Als dit wel het geval was dan waren er vanuit de specifieke theorie van verevening hypothesen opgesteld en vervolgens getoetst in de praktijk. De onderzoeksstrategie grounded theory is ook geen gewenste benadering, omdat er dan te veel informatie naar voren komt, waardoor de onderzoeker te veel data heeft om hier iets nuttigs over te zeggen. Om deze redenen is gekozen voor de tussenliggende onderzoeksstrategie van Eisenhardt. Uit de deductieve analyse volgt dat de procesinrichting niet het succes of het falen van het vereveningsproces bepaalt. De onderzoeksresultaten gaven dus niet aan in hoeverre de procesfactoren verevening bepalen en hierom is nog vanuit de inductieve benadering naar de data gekeken. Op basis van de inductieve analyse is een iteratieslag gemaakt en is opnieuw, met een 'open mind', de beschikbare informatie geanalyseerd. Hieruit volgt dat wellicht de partij die de leidende rol op zich neemt, bepalend is voor het vereveningsproces. Deze hypothese wordt niet ingebed in de literatuur en daarna nog getoetst bij andere cases omwille van de tijdsbesteding. Hierdoor is de strategie van Eisenhardt ook niet in de zuivere vorm gebruikt en is er geen theoretische verzadiging opgetreden.

### *Leidende partij*

Uit de inductieve analyse komt naar voren dat de leidende partij mogelijk verband houdt met verevening. Er komt naar voren dat als de publieke partij volledig leidend is in het proces dit niet tot vereveningsafspraken leidt. Vanuit een beschrijvende optiek is de publieke partij de oorzaak en geen vereveningsafspraken het gevolg. Maar omdat er geen verklaringen voor deze relatie gevonden zijn en de relatie niet vanuit de theorie onderbouwd is, kan de oorzaak-gevolg relatie in de praktijk omgedraaid zijn. Bepaalt de leidende partij het falen van het vereveningsproces of is het juist het geval dat als er geen zicht op verevening is de publieke partij de dominante rol op zich neemt? Uit dit onderzoek wordt echter niet duidelijk waarom het vereveningsproces tot falen leidt als de publieke partij leidend is (eerste oorzaak-gevolg relatie). Komt dit bijvoorbeeld doordat de publieke partijen intern niet tot besluiten kunnen komen, hebben ze niet voldoende kennis, kunnen ze niet goed onderhandelen, wat is eigenlijk een goede uitkomst van de onderhandelingen en wat is de juiste beslissing ten aanzien van geven en nemen in het vereveningsproces? Deze vragen hebben allemaal te maken met het vinden van verklaringen over de gevonden mogelijke relatie.

Er rijst nog een vraag: waarom is de leidende partij niet naar voren gekomen bij de theoretische analyse? Indien de netwerktheorie nogmaals beschouwd wordt dan lijkt het in eerste instantie dat één leidende partij in het proces valt onder een hiërarchische structuur. Uit de case studie komt echter naar voren dat er bij elk project sprake is van een netwerkstructuur. Is dit dan fout gegaan bij het toepassen van de beslisregels? Het antwoord wordt gevonden in de openheid of geslotenheid voor hiërarchische signalen. Partijen staan open



voor hiërarchische interventies als er sprake is van een superieure actor die de andere partijen dingen kan opleggen; er is dan een hiërarchische machtsstructuur. In de optiek van dit onderzoek is de leidende partij niet de superieure actor, maar de partij die de regie voert, die het voortouw neemt en die wellicht voorzitter is tijdens het overleg. Het kan dus dat in een netwerk er één partij is die de leidende rol op zich neemt.

### Samenwerking

Dit onderzoek gaat uit van de netwerkbenadering vanuit de veronderstelling dat publieke en private partijen elkaar nodig hebben om tot ruimtelijke ontwikkelingen te komen. Om tot vereveningsafspraken te komen, vindt een besluitvormingsproces plaats. Verevening draagt bij aan de totale uitvoerbaarheid van de integrale plannen. Dit onderzoek gaat ook impliciet uit van de veronderstelling dat samenwerking tot betere resultaten leidt, een succesvol vereveningsproces binnen de definitie van dit onderzoek. Vanuit deze gedachtegang zijn de procescondities van Esselbrugge & Oosten (2000) geselecteerd zijn voor het vereveningsproces. Zij gaan er namelijk vanuit dat de procescondities het succesvol functioneren van een publiek-private samenwerking beïnvloeden. Binnen dit onderzoek wordt dit analoog gesteld aan het proces om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening te komen.

Herhaaldelijk is aangegeven dat volgens de onderzoeksresultaten de procescondities beleidsarena, doelen, arrangement en interactie, niet het succes of het falen van verevening bepalen. Maar, op basis van bovenstaande gedachtegang geven de resultaten intuïtief gezien enkele logische relaties weer. Nogmaals, de samenhang is niet te onderbouwen door een hard verband, omdat de verbanden op basis van dit onderzoek niet significant bevonden zijn. De relaties in deze paragraaf weergegeven worden, volgen uit het logisch redeneren vanuit de gedachtegang dat de gezamenlijke inrichting van het proces tot betere resultaten leidt.

De resultaten van de gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen voor de inhoudelijke uitwerking zijn counterintuïtief. Dit is het geval, omdat als er meer gezamenlijke verantwoordelijkheden (planvorming, financiering en risicomanagement) zijn, dit in de initiatiefase tot falen leidt. In de haalbaarheidsfase is sprake van succes als alleen de planvorming gedeeld wordt. Vanuit de samenwerkingsgedachte zou het joint venture model tot succes moeten leiden en dit is alleen het geval in de haalbaarheids- en niet in de initiatiefase. Het concessiemodel, waarbij sprake is van een private grondexploitatie met randvoorwaarden vanuit de publieke zijde, leidt juist in beide fasen tot succes.

Indien gezamenlijke doelen leidend zijn, wordt vanuit bovenstaande gedachtegang verwacht dat dit tot succes van het vereveningsproces zal leiden. In de haalbaarheidsfase is dit ook het geval, maar deze redenering gaat niet op voor Stappegoor. Bij Stappegoor zijn de eigen doelen leidend in het proces, maar er wordt wel rekening gehouden met het gezamenlijke doel. Ook zetten de partijen middelen in voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen.

De inzet van middelen voor alleen de eigen doelen leidt in zowel de initiatie- als de haalbaarheidsfase tot falen. De inzet van middelen voor zowel eigen als gezamenlijke en elkaars doelen leidt in de haalbaarheidsfase tot succes. Intuïtief gezien lijkt het logisch dat als partijen middelen inzetten voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen, in plaats van enkel voor hun eigen doelen, dit tot succes zal leiden. Dit lijkt logisch, omdat partijen zich dan gecommitteerd voelen aan het totale integrale plan met daarin de doelen van alle partijen verwerkt. Met de inzet van middelen voor gezamenlijke en andermans doelen wordt het integrale plan realiseerbaar, waardoor ook eigen doelen worden verwezenlijkt.

Intuïtief gezien en verhoudingsgewijs wordt gesteld dat als partijen meer moeite stoppen in het proces, zich committeren aan de plannen en hiervoor middelen inzetten voor meer dan alleen hun eigen doelen dan willen zij graag iets moois van het plan maken. Deze intuïties komen enigszins naar voren uit de resultaten, maar de factor gezamenlijke verantwoordelijkheid en alle uitzonderingen zijn juist counterintuïtief. Verhoudingsgewijs hoeft een intensievere samenwerking dus niet altijd tot betere resultaten te leiden.



#### 7.4.4 Betrouwbaarheid

Betrouwbaarheid van een onderzoek houdt in dat als een herhaling van het onderzoek wordt uitgevoerd dit eenduidige resultaten oplevert. Het doel is om onjuistheden en vooroordelen binnen het onderzoek tot een minimum te beperken. Binnen dit onderzoek is per case een digitale database opgesteld. De vergaarde informatie en resultaten van de case studie zijn op deze manier goed gedocumenteerd en traceerbaar. Daarnaast is een case studie protocol opgesteld. Dit houdt in dat bij elke case dezelfde onderwerpen aan bod komen: projectbeschrijving, verevening, procesbeschrijving en analyse van de resultaten. De analysecriteria zijn vooraf bepaald en geoperationaliseerd. Daarnaast is een interview protocol opgesteld; dit houdt in dat bij elk interview dezelfde vragen zijn gesteld, zie voor het interview bijlage 9. Op deze wijze is getracht om de waarborg te verschaffen dat een andere onderzoeker op basis van dezelfde gegevens tot dezelfde resultaten komt. Er is echter wel een moeilijkheid bij het repliceren van dit onderzoek: bij de projectbeschrijvingen is niet direct duidelijk waar welke informatie vandaan komt. Er is namelijk, vanuit het initiatief van de geïnterviewden, afgesproken dat hun uitspraken niet direct tot een persoon te herleiden zijn. Hierdoor is elke projectbeschrijving vanuit een algemeen beeld opgesteld en is informatie niet direct traceerbaar.

De keuze voor de onderzochte cases zijn gebaseerd op pragmatische gronden. Het is dus maar de vraag, of met vergelijkbare projecten tot dezelfde conclusies gekomen kan worden. Dit is niet met zekerheid te stellen, waardoor de selectie van de cases de betrouwbaarheid van dit onderzoek enigszins ter discussie stelt. Een ander punt dat de betrouwbaarheid van de resultaten ter discussie stelt, is dat van de sociaal wenselijke antwoorden van de geïnterviewden. Getracht is dit probleem zo goed mogelijk uit te sluiten door de interviewresultaten te vergelijken met projectdocumentatie en deze op elkaar aan te laten sluiten. Maar de sociaal wenselijke antwoorden zijn niet geheel uit te sluiten in de resultaten waardoor het onderzoek aan betrouwbaarheid verliest. Bij het gebruik van de interviews als data is getracht om subjectieve antwoorden uit te sluiten van de analyse. Naar de mening van de onderzoeker is dit gelukt, maar het kan altijd voorkomen dat een subjectief antwoord door een geïnterviewde gepresenteerd wordt als objectief. Dit is niet uit te sluiten, waardoor dit onderzoek ook aan betrouwbaarheid verliest.

De procesinrichting is redelijk objectief beoordeeld door de interviewresultaten en projectdocumentatie op elkaar aan te laten sluiten. In sommige gevallen bestond er echter onduidelijkheid indien er geen projectinformatie beschikbaar was en de onderzoeker afhankelijk was van alleen de antwoorden van de geïnterviewde. Dit bevordert de betrouwbaarheid van het onderzoek niet. Er is geen onderzoek verricht naar de redenen en keuzes achter de procesinrichting van elke case. Hierdoor hadden meer inzichten naar voren kunnen komen, waardoor uitspraken ondersteund konden worden. Dit tast ook enigszins de betrouwbaarheid van dit onderzoek aan.

Het kan gesteld worden dat dit onderzoek betrouwbaar is als het gaat om de case studie database en het case studie protocol. Met deze methoden is de betrouwbaarheid van dit onderzoek gewaarborgd. Er zijn echter nog wel een aantal discussiepunten als het gaat om de betrouwbaarheid ten aanzien van de case keuze, sociaal wenselijke antwoorden, subjectiviteit versus objectiviteit en de redenen achter de keuze voor de procesinrichting per project. De betrouwbaarheid van dit onderzoek wordt dus genuanceerd.

#### 7.4.5 Validiteit

De validiteit legt een relatie tussen de onderzoeksresultaten en de manier waarop deze tot stand gekomen zijn. Een onderzoeksresultaat is valide als dit gerechtvaardigd wordt door de manier waarop het gegenereerd wordt. Er zijn drie vormen van validiteit die gewaarborgd moeten worden: construct, interne en externe validiteit.

*Construct validiteit* houdt in dat de meetinstrumenten daadwerkelijk meten wat gemeten moet worden. De construct validiteit wordt gewaarborgd door het gebruik van meerdere informatiebronnen (in dit onderzoek: literatuur, projectdocumentatie en personen) en dit wordt triangulatie genoemd. De construct validiteit

wordt ook bevorderd door het laten controleren van rapportagestukken door sleutelinformanten. De interviews zijn na uitwerking ter controle voorgelegd aan de geïnterviewden. Ook zijn onderdelen van de conceptrapportage beoordeeld door de sleutelinformanten. De stappen (keuzes en beslissingen) die in het onderzoek worden gezet voor de bewijsvoering zijn duidelijk weergegeven. Op deze manier wordt een 'chain of evidence' gecreëerd en dit verbetert ook de construct validiteit. De construct validiteit is voldoende geborgd binnen dit onderzoek. Achteraf had per project de projectbeschrijving nog gecontroleerd kunnen worden door de geïnterviewden. Bij sommige projecten is dit wel gebeurd, maar niet bij alle. Deze extra controle na de uitwerking van het interview had de construct validiteit nog beter kunnen borgen.

*Interne validiteit* houdt in dat de conclusies over de causaal gestelde relatie gegrond en compleet zijn. Het gaat hier om de gevolgtrekking tussen verschijnsel A en B. Hiervoor is gebruikt gemaakt van pattern matching. Er is gezocht naar een samenhangend interpretatiekader tussen de zes onderzochte cases. Drie hiervan zijn binnen de definities van dit onderzoek aangemerkt als succesvolle vereveningsprocessen en bij de andere drie case heeft het vereveningsproces gefaald. Op het eerste gezicht lijken er relaties te leggen tussen de procescondities en verevening, maar elk verband wordt ontkracht door een uitzondering waardoor het verband niet significant is.

Uit dit onderzoek is aangetoond dat de procesinrichting niet het verschil in het succes of het falen van het vereveningsproces verklaart. Omdat er geen empirische en theoretische verklaringen gevonden zijn voor de al dan niet geconstateerde verbanden, is dit een verslechtering van de interne validiteit. De oorzaak-gevolgtrekking is immers niet duidelijk, waardoor de conclusie over de causaal gestelde relatie niet compleet is. Het proces om te komen tot overeenstemming tussen publieke en private partijen wordt dus niet direct bepaald door de theoretisch geselecteerde procescondities beleidsarena, doelen, arrangement en interactie. Theorie en empirie vullen elkaar hier dus niet aan. Vanuit de inductieve benadering is er wel een mogelijk verband gevonden tussen de leidende partij in het proces en het succes dan wel het falen van het vereveningsproces. Dit verband geeft aan dat als de leidende of sturende rol in zowel de initiatie- als de haalbaarheidsfase alleen bij de publieke partij ligt, het vereveningsproces faalt. Dit is een valide verband op basis van de onderzoeksresultaten, maar in vervolgonderzoek moet nog gezocht worden naar een (theoretische en empirische) verklaring voor dit verband waardoor de interne validiteit beter geborgd wordt.

*Externe validiteit* betreft de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten en conclusies. Aan de hand van de meervoudige case analyse kan ingeschat worden in hoeverre de uitkomsten ook in andere gevallen kunnen gelden. De cases zijn niet geselecteerd op basis van eerder onderzochte cases, maar op representativiteit en vergelijkbaarheid. Daarnaast heeft de case selectie plaatsgevonden op pragmatische gronden; de mogelijkheid tot analyse en de beschikbaarheid van informatie. De geanalyseerde cases bevinden zich in het randstedelijk en landelijk gebied en betreffen een vastgoed of openbare ruimte ontwikkeling. De resultaten zijn niet te generaliseren naar binnenstedelijke projecten en projecten waarbij infrastructuur de hoofdfunctie vormt.

De theoretisch geselecteerde procesfactoren verklaren het succes dan wel het falen van het vereveningsproces niet. Daarom is er hierna een verdiepingsslag gemaakt en zijn er extra factoren geselecteerd die mogelijk verband houden met het succes van verevening. Deze extra factoren hebben geleid tot één verband (tussen de leidende partij en verevening) en deze uitspraak is tevens gegeneraliseerd op basis van de meervoudige case analyse. Ook zijn een aantal andere aandachtspunten naar voren gekomen: onderhandelingen, vertrouwen, alles in goed overleg, geven en nemen, betrokkenheid, open proces, mensen maken het proces, discussie over kwaliteit versus rendement en discussie over fasering van de projecten. Deze aandachtspunten zijn bij het merendeel van de projecten naar voren gekomen en verklaren mogelijk het al dan niet succesvol zijn van het vereveningsproces. Deze aandachtspunten zijn gegeneraliseerd, maar dit is niet direct onderbouwd uit de theorie en empirie. Alle conclusies kunnen dus niet zo maar gegeneraliseerd worden. Dit onderzoek draagt wel bij aan de algemene kennis over het vereveningsvraagstuk.

## Referenties

### Literatuur

- Aken, J.E., van (2004). Management Research Based on the Paradigm of the Design Science: The Guest for Field-Tested and Grounded Technological Rules. *Journal of Management Studies*. 41(2), p. 199-246.
- Aken, J.E. van, Berends, H. & Bij, H. van der (2007). *Problem Solving in Organizations. A Methodological Handbook for Business Students*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005a). *De praktijk van gebiedsontwikkeling. Tussenrapportage Adviescommissie Gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group BV.
- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005b). *Ontwikkel kracht! Eindrapport van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group BV.
- Baarveld, M.Y. (2007). *Policy-based PPS in Stedelijke Vernieuwing. Een onderzoek naar de eigenschappen van Policy-Based Publiek Private Samenwerking om de integrale aanpak in de Nederlandse stedelijke vernieuwingspraktijk te kunnen verbeteren en ruimtelijke kwaliteit te realiseren*. Masterscriptie Civil Engineering & Management. Universiteit Twente, Enschede.
- Beek, H. ter & Van der Heijden, D. (2005). *PPS bij voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie*, Ernst & Young.
- Berenschot Groep (2003). *Samenwerkingsconstructies in de herstructurering*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- Berg, M. van der (2008). *Aandacht voor wijken. Een kwalitatief onderzoek naar het effect van wijkbeleid op leefbaarheid van wijken*. Masterscriptie Civil Engineering & Management. Universiteit Twente, Enschede.
- Boeve, D. (2006a). Verevening: de sleutel voor regionale projecten. ROM: *Tijdschrift voor ruimtelijke ordening en milieubeheer*, no. 4.
- Boeve, D. (2006b). *Sheets: Financiering en verevening bij regionale projecten*. Symposium 'ruimte en mobiliteit', 11 mei 2006.
- Boot, S.W.C. (2005). *Tussen distantie en betrokkenheid - Een mogelijke rol voor de afdeling Verkeersveiligheid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat met betrekking tot sturing in gedecentraliseerd verkeersveiligheidsbeleid*. Afstudeerscriptie Bestuurskunde aan de Universiteit Twente, Enschede.
- Brand, J. van der, Gelder, E. van & Sandick, H. van (2008). *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Brand, J.A.M. van der (n.d.). *Gevolgen wetsvoorstel Grondexploitatiewet voor de praktijk*. <http://www.grondbeleidsinstrumenten.nl/68>, Van Heijst en Partners, bezocht: 16 juli 2008 én <http://www.vvg.nl/data/grndexplwet/>, Vereniging van Grondbedrijven, bezocht: 16 juli 2008.
- Brandwijk, B. (2008). *Kosten verdelen volgens de Wro. Het verdelen van grondexploitatiekosten onder ontwikkelaars*. Scriptie Ruimtelijke Ordening & Planologie aan NHTV Internationale hogeschool Breda, Breda.
- Bressers, E. (2007). *Gebiedsontwikkeling. Zoektocht voor provincies en natuur- en milieuorganisaties*. Masterscriptie Besluitvorming en Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken, Bestuurskunde. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (2000). *Networks and Decision Making*. Utrecht: LEMMA Publishers.
- Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten (2008). *Management in Networks. On Multi-actor decision making*. London: Routledge.
- Bueren, E.M. van, Klijn, E.H. & Koppenjan, J.F.M. (2008). Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(2), p. 193-212.
- Bult-Spiering, M., Blanken, A. & Dewulf, G. (2005). *Handboek publiek-private samenwerking*. Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.
- Bult-Spiering, M. & Dewulf, G. (2005). *Integrale gebiedsontwikkeling de cruciale procescondities voor publiek-private samenwerking*. P3Bi/Universiteit Twente.

## REFERENTIES

- Bult-Spiering, M. & Dewulf, G. (2006). *Strategic Issues in Public-Private Partnerships. An international perspective*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Daamen, T. (2005). *De kost gaat voor de baat uit. Markt, middelen en ruimtelijke kwaliteit bij stedelijke gebiedsontwikkeling*. Amsterdam: Uitgeverij SUN.
- Dyer, W.G. Jr & Wilkins, A.L. (1991). Better Stories, Not Better Constructs, to Generate Better Theory; A rejoinder to Eisenhardt. *The Academy of Management Review*, 16(3), p. 613-619.
- Doe, K.M. van der (2005). *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling. De invloed van contextuele factoren op de intensiteit van de samenwerking*. Masterscriptie Besluitvorming en Management van Complexe Ruimtelijke Vraagstukken, Bestuurskunde. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Driessen, P.P.J., Glasbergen, P. & Verdaas, C. (2001). Interactive policy-making: a model of management for public works, *European Journal of Operational Research* 128, p. 322-337.
- Eisenhardt, K.M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *The Academy of Management Review*, 14(4), p. 532-550.
- Eisenhardt, K.M. & Graebner, M.E. (2007). Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. *Academy of Management Journal*, 50(1), p. 25-32.
- Esselbrugge, M. & Oosten, W.J. (2000). PPS vereist een procesarchitectuur met twee gezichten, *Tijdschrift Privatisering*, 7(6), p. 18-20.
- Graaf, R.S. de (2005). *Strategic Urban Planning, industrial area development in de Netherlands, to direct or to interact*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Twente, Enschede.
- Grooten, L.F.A. (2008). *Wegen naar Avenue2. Onderzoek naar een strategisch planvormingsproces voor Avenue2*. Masterscriptie Civil Engineering & Management. Universiteit Twente, Enschede.
- Hobma, F.A.M. (2000). *Rijkswegen en Ruimtelijke Ordening. Planologische inpassing van rijkswegtracé door Nederlandse gemeenten*. Delft: Uitgeverij Eburon
- Holkers, A. (2006). *Leidraad voor de organisatie van de GEM*. Masterscriptie Civil Engineering & Management. Universiteit Twente, Enschede.
- Hutjes, J.M. & Buuren, J.A. van (1992). *De gevalstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Heerlen: Open Universiteit.
- Kenniscentrum PPS (2003). *Rijksbetrokkenheid bij Integrale Gebiedsontwikkeling en pps*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (2004a). *Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (2004b). *Handleiding financiële modellen bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (2004c). *Handleiding inrichting PPS proces bij gebiedsontwikkelingen*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Klijn, E.H., Koppenjan, J. & Termeer, K. (1995). Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. *Public Administration*, 73, p. 437-454.
- Klijn, E.H. (2007). Managing Complexity: Achieving the Impossible? Management between complexity and stability: a network perspective. *Critical Policy Analysis*, 1(3), p. 252-277.
- Kop, M. (2007). *Overgewaaid uit USA en UK: Volgt pps het tijdperk Sim City op?*. Masterscriptie Bestuurskunde. Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Kort, I. de (2008). *Collegesheets: PPG in integrated area development – process approaches*. Universiteit Twente, Enschede.
- Kort, I. de, Bult-Spiering, M. & Dewulf, G. (2005). *From urban planning towards strategic integral area development*, Universiteit Twente: Enschede. Conference of IAIA in Prague 26-30 September 2005.

- Laan, D. van der (2006). Verevenen: goed voor regionale projecten. Interview met Metrum. *Building Business*, maart 2006, p. 48-50.
- Laan, D. van der (2007). Grondexploitatiewet: alle partijen komen anders aan tafel, *Building business*, no. 4, p. 12-15.
- Lente, H.L.M. van, Reijnen, J.L., Hoogmoed, H.J.R. (2006). *De nieuwe grondexploitatiewet: een effectieve stok achter de deur? Gevolgen voor de gemeentelijke organisatie*. Publicatie: Vereniging voor Grondbedrijven.
- Maric, A. (2004). *Case-study naar de inzet van de provincie Zuid-Holland bij de realisering van de A4 Midden-Delfland. Hoe na 35 jaar ingezien werd dat ruimtelijke besluitvorming ook anders kan*. Scriptie Bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Miles, M. B. & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative Data Analysis: an expanded sourcebook*. Second edition, Thousand Oaks, California: Sage publications.
- Ministerie van VROM (2006a). *Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire instemming*, Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ.
- Ministerie van VROM (2006b). *Grondbeleid als middel voor krachtige gebiedsontwikkeling*, Den Haag
- Ministerie van VROM (2008). *De kracht van samenwerking. Samenwerkingsmodellen in stedelijke vernieuwing*. Den Haag.
- Pleijte, M.E. (2008a). *Haalbaar? Meer dan alleen betaalbaar...! Een onderzoek naar de rol van spin-off effecten van gebiedsontwikkeling bij de haalbaarheid van deze ontwikkeling*. Afstudeerscriptie Real Estate Management & Development, Technische Universiteit Eindhoven, Eindhoven.
- Pleijte, M. (2008b). *Presentatie: Theoretisch kader ontwikkelingsplanologie en verevening*. Wageningen: Alterra Wageningen Universiteit.
- Priemus, H. prof. dr. ir. (2003). *Systeeminnovatie ruimtelijke ontwikkeling*. Intreerede 3 december 2003 ter aanvaarding van de leerstoel 'Systeeminnovatie ruimtelijke ontwikkeling' aan de Technische Universiteit Delft, Delft.
- Reinhardt, S. & Silvis, H. (2007). *Investeren in het Nederlandse landschap: hoe te financieren?* Notitie op verzoek van LNV t.b.v. het rondetafelgesprek Landschap op 9 mei 2007. LEI Wageningen UR.
- Sandick, H.W. van (n.d.). *De Grondexploitatiewet in een kokosnotedop*, <http://www.vvg.nl/data/grndexplwet/vanSandick.doc>, bezocht 26 juni 2008.
- Santing, J.W. van (2006). *Grondexploitatiewet. Marktpartijen buitenspel, gemeenten (terug) aan het roer? Een onderzoek naar het verwachte strategische gebruik door publieke en private partijen*. Masterscriptie Vastgoedkunde, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.
- Santing, J.W., van (2008). Het verwachte strategische gebruik van de Grondexploitatiewet bij locatieontwikkeling vergeleken met de doelstellingen van de wetgever, *Tijdschrift voor Bouwrecht*, no. 5, p 452-458.
- Sociaal Economische Raad (2001). *Advies Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, Hoofdstuk 6: Naar een heldere procesarchitectuur voor ontwikkelingsplanologie*. Den Haag.
- Schwarz, G. (2007). Strategische besluitvorming in het publieke domein – Een spiegeling aan het private domein. *Holland Management Review*, 112. p. 8-14.
- Stichting Groenforum Nederland (2008). *Bijlage bij het advies van de Stichting Groenforum Nederland aan de Minister voor Wonen, Wijken en Integratie inzake de uitgebrachte woonvisies van onze steden*.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Erasmus Universiteit, Rotterdam.
- Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2005). *Het ontwerpen van onderzoek*. Derde druk, Utrecht: Uitgeverij LEMMA BV.
- VROM-Raad (2004). *Gereedschap voor Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, advies 039, Den Haag: OBT bv.
- Weerd, R., van der (2007). *Organisatiemodellen voor gebiedsontwikkeling. Analyse invloed op percepties van betrokken actoren*. Masterscriptie Civil Engineering & Management. Universiteit Twente, Enschede.

## REFERENTIES

- Wolff, H. de, Greef, J., de, Korthals Altes, W. & Spaans, M. (2004). *Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie. Kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau*. Delft: Onderzoeksinstituut OTB.
- Wolting, B. (2006). *PPS en gebiedsontwikkeling*. Den Haag: SDU Uitgevers
- Yin, R.K. (2003). *Case Study Research. Design and Methods*. Third edition, Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Zeeuw, F. de (2007). *De engel uit het marmer. Reflecties op gebiedsontwikkeling*. Inaugurale rede praktijkhoogleraar Gebiedsontwikkeling aan de Technische Universiteit Delft.
- Zeeuw, F. de (2008). *Opinie: Overleeft gebiedsontwikkeling de crisis?* <http://www.nederlandbovenwater.nl>, bezocht: 13 maart 2008.

## Floris V

- Floris V (1998). *Nieuwsbrief nummer 1*
- Floris V (1999a). *Samenwerkingsovereenkomst*. Gemeente Rijnsburg, Arcadis, FloraHolland en Rabobank. 11 juni 1999.
- Floris V (1999b). *Toelichting op de Samenwerkingsovereenkomst Floris V*. Bijlage 10 bij Samenwerkingsovereenkomst.
- Floris V (2002). *Notitie voortgang projecten/budget 2002*.
- Floris V (2003a). *Voortgangsnotitie 16 april 2003*.
- Floris V (2003b). *Evaluatie Floris V voor vennotenoverleg Floris V*. 22 december 2003.
- Floris V (2004a). *Evaluatie Floris V. Openbare samenvatting*. 11 november 2004.
- Floris V (2004b). *Evaluatie Floris V voor Gemeenteraad Rijnsburg*. 31 augustus 2004.
- Floris V (2008). *Stand van zaken medio 2008 als bijlage bij agenda vennotenoverleg*. 25 juni 2008.
- Floris V (n.d.a). *Wijziging samenwerkingsovereenkomst Floris V ivm taakstellende bijdrage 200 woningen*. Appendix bij SOK.
- Floris V (n.d.b). *Integrale grondexploitatie 1999-2007*.
- Gemeente Katwijk (2003). *Presentatie voor KRV*. PPS Ontwikkelingsmij Floris V CV Rijnsburg. 7 januari 2003.
- Gemeente Katwijk (2006). *Presentatie voor raadcommissie ruimte*. PPS Ontwikkelingsmij Floris V CV. 26 april 2006.
- Gemeente Katwijk (n.d.). *Presentatie Ontwikkelorganisatie*.
- Gemeente Rijnsburg (n.d.). *De gesloten beurs van Floris V*
- Meijers, H. (2003). *Presentatie Ontwikkelingsplanologie in het project Floris V*. Presentatie studiemiddag van plan naar ontwikkeling. 15 mei 2003
- Metrum B&K (2008). *Discussienota Evaluatie Floris V. Memo evaluatierapport Floris V/Quick Scan Metrum B&K*.
- Ruit, A. van de & Poll, J. van de (2001). *Presentatie Floris V*. 20 februari 2001
- Ruit, A. van de & Reichart, N. (2001). *Presentatie PPS Ontwikkelingsmij Floris V CV*. 5 oktober 2001

## Stappegoor

- Arcadis (2004). *Integrale gebiedsexploitatie ontwikkeling Masterplan Stappegoor*. In opdracht van het consortium Stappegoor. 10 augustus 2004.
- Arcadis (2005a). *Aanbieding Integrale planvorming Locatieontwikkeling Stappegoor*. Concept 1 februari 2005.
- Arcadis (2005b). *Locatieontwikkeling Stappegoor te Tilburg*. Startnotitie voor de M.E.R.-procedure. In opdracht van het consortium Stappegoor. 21 april 2005.
- Arcadis (2005c). *Milieueffectrapport locatieontwikkeling en inrichting Stappegoor te Tilburg. Samenvatting*. In opdracht van het consortium Stappegoor. 16 november 2005.
- Arcadis (2007). *Plangebied Stappegoor Tilburg Technisch Masterplan*. In opdracht van het consortium Stappegoor. 21 september 2007.



Arcadis (2008). *Notitie strategische planologische procedures plangebied Stappegoor*. In opdracht van het consortium Stappegoor. 1 oktober 2008.

Consortium Stappegoor BV (2007). *Medewerkersbijeenkomst Nieuw-Stappegoor*. 23 augustus 2007.

Gemeente Tilburg (2003). *Masterplan Stappegoor*. Oktober 2003.

Sportccom (2008). *Sportaccommodaties gefinancierd door woningbouw*. Sportccom, april 2008, p 44-46.

### Keizershoeve I

Gemeente Beuningen (2007). *Masterplan Ewijk*. 1 februari 2007.

Gemeente Beuningen (2008a). Marktconsultatie gebiedontwikkeling Ewijk. 9 april 2008.

Gemeente Beuningen (2008b). *Structuurvisie Ewijk*. 9 september 2008.

Gemeente Beuningen (2008c). *Ervaring Design & Construct Pilot Keizershoeve I, Uitbreiding Ewijk*. Presentatie raadvergadering 12 november 2008.

Gemeente Beuningen & Jansen Bouwontwikkeling (2008). *Realisatieovereenkomst Keizershoeve I*. Vertrouwelijk. 15 december 2008.

Jansen Bouwontwikkeling (2008). *Presentatie informatieavond wonen in Keizershoeve*. Keizershoeve I Ewijk, gemeente Beuningen. 10 april 2008.

### De Driehoek

Arcadis Heidemij Advies (2001a). *Offerte Ontwerpvisie Hart voor Twente*. Mei 2002.

Arcadis (2001b). *Driehoek Almelo, Borne, Bornerbroek*. Samenvatting en eerste conclusies workshop. 14 november 2001.

Arcadis (2002a). *Ontwikkelingvisie De Driehoek Deel A: Plan*. Aangeboden aan Projectgroep ontwikkelingsvisie Almelo, Borne en Bornerhoek. Mei 2002.

Arcadis (2002b). *Ontwikkelingvisie De Driehoek. Deel B: realisatie en organisatie*. Aangeboden aan Projectgroep ontwikkelingsvisie Almelo, Borne en Bornerhoek. Mei 2002.

Arcadis (n.d.). Interne verslagen en mededelingen (juni 2001 - maart 2002).

Arcadis, Ballast Nedam, Koopmans & Dura Vermeer (2001). *Ideeën notitie voor ontwikkeling Hart van Twente*. December 2001.

Ballast Nedam (2001). *Interne memo Ballast Nedam: financiële aanpak en organisatie*. December 2001.

### Project X

Gemeente X (2008a). *Woonvisie gemeente*. 8 januari 2008.

Gemeente X (2008b). *Structuurvisie*. 21 oktober 2008.

Gemeente X (2008c). *Globaal bestemmingsplan voorontwerp*. 18 november 2008.

Gemeente X (2008d). *Globaal exploitatieplan voorontwerp*. 18 november 2008.

Gemeente X (n.d.). *Notulen van enkele overleggen*.

### Project Y

Gemeente Y (2003). *Masterplan*.

Gemeente Y (2004). *Samenvatting MER. Stedelijke uitbreiding*.

Gemeente Y (2007). *Informatie krantje van de gehele ontwikkeling*.

Gemeente Y (n.d.a). *Interne vertrouwelijke mededeling voor een nieuwe ontwikkelstrategie*.

Gemeente Y (n.d.b). *Interne mededelingen en mailwisselingen over berekeningen grondexploitatie*.

Gemeente Y (n.d.c). *Overige interne vertrouwelijke documenten*.

Gemeente Y & Stichting (2006). *Samenwerkingsovereenkomst*. September 2006.





## Bijlagen

|                                                       |     |
|-------------------------------------------------------|-----|
| Bijlage 1 - Integrale gebiedsontwikkeling .....       | 99  |
| Bijlage 2 – Grondexploitatiewet.....                  | 103 |
| Bijlage 3 – Verevening.....                           | 107 |
| Bijlage 4 – Netwerkbenedering.....                    | 111 |
| Bijlage 5 – Publiek-private samenwerking .....        | 113 |
| Bijlage 6 – Planvormingsbenaderingen.....             | 117 |
| Bijlage 7 – Fasering PPS gebiedsontwikkeling.....     | 123 |
| Bijlage 8 - Geïnterviewde personen .....              | 127 |
| Bijlage 9 - Interview .....                           | 129 |
| Bijlage 10 – Projectbeschrijving Floris V.....        | 131 |
| Bijlage 11 – Projectbeschrijving Stappegoor.....      | 139 |
| Bijlage 12 – Projectbeschrijving Keizershoeve I ..... | 147 |
| Bijlage 13 – Projectbeschrijving De Driehoek .....    | 157 |
| Bijlage 14 – Projectbeschrijving Project X.....       | 165 |
| Bijlage 15 – Projectbeschrijving Project Y .....      | 171 |



## Bijlage 1 - Integrale gebiedsontwikkeling

### *Begripsbepaling integrale gebiedsontwikkeling*

De Kort (2008) en Smit (coauteur in Bult Spiering & Dewulf, 2007) bepleiten een combinatie van een multi-functie en multi-actor benadering. De multi-functie benadering vindt plaats op project (product) niveau en omvat de coördinatie van verschillende functies in een gebied. Bij de multi-actor benadering ligt de focus op het proces, waarbij de interactie tussen verschillende (publieke en private) actoren centraal staat. Ook De Zeeuw (2007) brengt in zijn inaugurele rede naar voren dat het gaat om meerdere functies en meerdere actoren. Ook hij onderkent dus het belang van de focus op zowel multi-functie als multi-actor; het product en het proces. Het product van een gebiedsontwikkeling is de functionele verandering van een gebied, zie voor de typen producten paragraaf 3.1.1.3.

Kort gezegd gaat integrale gebiedsontwikkeling over de ontwikkeling van een gebied in zijn geheel. De Kort (2008) presenteert een viertal definities waaronder één met een gecombineerde multi-functie en multi-actor benadering:

- Aligning various, often competitive land use functions (multi-functie).
- The cooperation process of interdependent public and private stakeholders focusing on the (re-) development of a geographic area (multi-actor).
- A type of governance; a plan development approach with a more horizontal influence of the government on social and private parties instead of a dominant vertical relation. Both in Integrated Area Development and in governance public, private and social organizations together have to find a solution by means of a shared urgency (multi-actor).
- The process of planning and realization of the spatial development of an area, where all planned functions are developed in coherence with each other and with the surrounding(s) and where all relevant parties are involved in planning (multi-functie en multi-actor).

Het Kenniscentrum PPS (2003, p. 11) hanteert de volgende definitie voor integrale gebiedsontwikkeling: *‘het komen tot een afstemming van verschillende relevante functies (wonen, werken, recreëren, mobiliteit, etc.) en belangen (publiek en privaat), leidende tot een totaaloplossing voor het betreffende plangebied. De ‘beste’ totaaloplossing is die oplossing, waarin voor elke belanghebbende de verhouding tussen potentiële meerwaarde en gevraagde investering is geoptimaliseerd.’* Het Kenniscentrum geeft in haar definitie duidelijk aan dat het niet alleen gaat om de ontwikkeling van een object (product), maar ook dat het gaat om de belangen van publieke en private partijen (proces). Volgens Bult-Spiering et al. (2005) tracht de integrale benadering samenhang tussen functies of objecten te creëren in de veronderstelling synergie te bereiken. Samenwerking tussen betrokken actoren is essentieel om deze synergie te bewerkstelligen.

De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005b, p. 4) geeft aan dat gebiedsontwikkeling een goed instrument is voor de ontwikkeling van *‘dynamische gebieden met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie als hoog ervaren wordt.’* Het gaat hierbij om initiatieven die een zeer lange doorlooptijd hebben. Gebiedsontwikkeling is volgens de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005b) een manier van denken en samenwerken tussen betrokkenen, die gericht is op realisatie. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005b) stelt dat selectief met gebiedsontwikkeling omgegaan moet worden; het is niet de oplossing voor alle problemen.

Bressers (2007, p. 11) ziet gebiedsontwikkeling als een vorm van governance waarin *‘een ontwikkelingsgerichte aanpak van regionale, dynamische eenheden met grote complexe problemen, die onderling met elkaar samenhangen en waarvan de urgentie door de betrokken partijen als hoog ervaren wordt centraal staat.’* Bressers maakt hier gebruik van de omschrijving van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling voor de toepassing van het instrument gebiedsontwikkeling. Bressers (2007) legt de link

tussen gebiedsontwikkeling en governance, omdat beide gericht zijn op het samenwerken van overheden, marktpartijen en maatschappelijk partijen in een netwerkverband. Bij gebiedsontwikkeling is sprake van een veelheid aan actoren (pluriformiteit). Deze zijn wederzijds afhankelijk van elkaar en zij bevinden zich in een dynamisch speelveld. Priemus (2003) geeft aan dat ruimtelijke dynamiek sterk samenhangt met maatschappelijke dynamiek. Asbeek Brusse et al. (in Priemus, 2003) maken onderscheid tussen economische, sociaal-culturele en politieke dynamiek.

Van de Weerd (2007) stelt dat gebiedsontwikkeling gaat om het ontwikkelen van een 'gebied'. Dit gebied is op voorhand niet definieerbaar en het schaalniveau zal per project verschillen. De omvang van het gebied wordt beperkt door de capaciteiten (middelen en beheersing van het proces) van bestuurders en ontwikkelaars (Grijp in Van der Weerd, 2007). Van der Weerd (2007) presenteert een aantal definities van gebiedsontwikkeling, waarvan er twee duidelijk product én proces georiënteerd zijn:

- Integrale gebiedsontwikkeling 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 (Kamphuis in Van der Weerd, 2007).
- 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 in Van der Weerd, 2007).

Van der Weerd (2007) geeft aan dat het integraal ontwikkelen van gebieden niet bepaald wordt door de hoeveelheid aan functies, maar door de samenhang van deze functies en de kwaliteit die daarmee beoogd te worden gehaald. *'Het aantal functies en belanghebbenden bepaalt daarbij de mate van de complexiteit van de integrale aanpak.'* Van der Weerd (2007, p. 18) hanteert de volgende definitie voor integrale gebiedsontwikkeling: *'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.'* De definitie van Van der Weerd is inhoudelijk gelijk aan de laatst genoemde definitie door De Kort (2008). Met het tweede gedeelte van de definitie doelt Van der Weerd op het bereiken van synergie, zoals Bult-Spiering et al. (2005) stellen.

Volgens Kop (2007) kenmerken gebiedsontwikkelingsprojecten zich door de complexiteit van de opgave en de betrokkenheid van meerdere actoren. Hij volgt hierin de lijn van Klijn et al. (in Kop, 2007). Het eerste kenmerk is de schaalvariëteit; gebiedsontwikkelingen vergen een gecoördineerde inzet van overheden op verschillende niveaus. Ten tweede zijn overheden zelden in staat de problemen zelf op te lossen en wordt ruimte geboden aan inbreng van andere partijen. Ten derde verschillen verlangens en voorkeuren (mogelijkheid tot tegenstrijdigheden) en zijn deze aan veranderingen onderhevig (dynamisch). Als laatste kenmerk wordt aangehaald dat ruimtelijke ontwikkelingsprojecten divers en complex van aard zijn. Volgens Daamen (in Kop, 2007) verwijst integraliteit niet alleen naar *'de samenhang tussen fysiek-ruimtelijke, economische en sociaal-culturele, maar ook naar het vermogen om kennis en vaardigheden te integreren.'*

Bult-Spiering en Dewulf (2006, p. 139) noemen een aantal karakteristieken voor complexe stedelijke (her)ontwikkeling. Sommige karakteristieken refereren aan de inhoud van een project en andere refereren aan het proces om tot een ontwikkeling te komen. De karakteristieken zijn:

- Ontwikkeling van een gebied in plaats van een locatie
- Multi-functie benadering: integratie van functies
- Grootchalige financiële investeringen
- Langdurige en dynamische plannings- en ontwikkelproces
- Multi-actor benadering: verscheidenheid aan actoren
- Complexiteit: inhoudelijk (multi-functie) en horizontaal organisatorisch (multi-actor)
- Toegevoegde waarde door de hogere kwaliteit van de oplossing, afgestemde doelen en interesses, gesynchroniseerde ontwikkelingen met aangrenzende gebieden en verdeling van risico's

Bult-Spiering en Dewulf (2006) geven geen definitie, maar proberen gebiedsontwikkeling te benaderen via bovengenoemde karakteristieken. Nieuwe aspecten van deze karakteristieken zijn de grootchalige financiële investeringen en de verdeling van risico's. Verevening hangt samen met de financiering van een gebiedsontwikkeling en daarom is het financiële kenmerk een waardevolle toevoeging voor dit onderzoek. De overige karakteristieken zijn ook terug te vinden in de beschrijvingen van gebiedsontwikkelingen van de eerdere auteurs.

#### *Proces- en productkenmerken integrale gebiedsontwikkeling*

De kenmerken van integrale gebiedsontwikkeling kunnen opgesplitst worden in proces- en productkenmerken.

Proceskenmerken van integrale gebiedsontwikkeling zijn:

- Samenwerking en interactie tussen verscheidene actoren (multi-actor) in een netwerkomgeving
- Langdurig en dynamisch ontwikkelproces
- Complexiteit, horizontaal organisatorisch

Productkenmerken van integrale gebiedsontwikkeling zijn:

- Samenhang tussen functies (multi-functie) voor het creëren van toegevoegde waarde en synergie door hogere ruimtelijke kwaliteit en afstemming met aangrenzende gebieden
- Grootchalige investeringen ter realisatie van de (kostbare) ontwikkeling; dit heeft een sterke link met de onderlinge afhankelijkheid en onderhandelingen tussen actoren (bijvoorbeeld over risicoverdeling) binnen een netwerk
- Complexiteit van de opgave, projectinhoudelijk

#### *Het begrip integrale gebiedsontwikkeling*

Het begrip van integrale gebiedsontwikkeling, dat binnen dit onderzoek gehanteerd wordt, is een afgeleide van de 'definitie' van Van der Weerd. De invulling van het begrip is product- en procesgericht.

Integrale gebiedsontwikkeling is een langdurig, dynamisch en complex proces van planning en realisatie van de kostbare en complexe ruimtelijke invulling van een gebied, waarbij alle geplande functies in samenhang met elkaar en met de omgeving worden ontwikkeld, en waarbij alle relevante actoren samenwerken en interacteren in een netwerk. Het doel van de integrale aanpak is het bewerkstelligen van een hogere ruimtelijke kwaliteit dan wanneer projecten afzonderlijk gerealiseerd worden.

#### *Spelers bij integrale gebiedsontwikkeling*

Er wordt onderscheid gemaakt tussen publieke, private en overige belanghebbende partijen (Wolting, 2006). De spelers kunnen verschillende belangen hebben; een financieel belang (shareholder) en een maatschappelijk of persoonlijk belang (stakeholder). Shareholders met grondeigendom spelen een bepalende rol in het proces (Daamen, 2005); het gaat dan om zowel publieke als private grondeigenaren. Nederland kent het zelfrealisatiebeginsel, wat inhoudt dat degene die de grond in eigendom heeft ook het recht (en niet de plicht) heeft om te bouwen, mits dit niet in strijd is met het vigerende bestemmingsplan. Het in acht nemen van belangen van partijen is zeer belangrijk. De participatie van invloedrijke belanghebbenden kunnen in een

bepaalde mate bijdragen aan het projectresultaat. Het is verstanding om alle partijen die de besluitvorming kunnen vertragen, versnellen, blokkeren of verrijken bij het proces te betrekken (Wolting, 2006). De mate van betrokkenheid, het moment en de invloed kunnen per partij verschillen.

#### *Publieke belanghebbenden*

De overheid is een de publieke belanghebbende. De overheid kent echter verschillende gezichten die vertegenwoordigd zijn in verschillende bestuurslagen; rijk, provincie en gemeente. De Rijksoverheid is verantwoordelijk voor een goede ruimtelijke ordening op landelijk niveau; zij stelt de beleidskaders. De provincie neemt steeds vaker de regie in handen bij de regionale ontwikkelingen, omdat integrale gebiedsontwikkelingen steeds meer op gemeentegrensoverstijgend niveau plaatsvinden. Ook de gemeente heeft een belangrijke rol, aangezien zij de randvoorwaarden voor de ontwikkeling bepaalt. Het bestemmingsplan is hiervoor het belangrijkste instrument. Naast de drie bestuurslagen zijn (semi-)publieke zelfstandige overheidsorganisaties vaak ook belanghebbenden. Voorbeelden hiervan zijn: waterschap, Dienst Landelijk Gebied (DLG), Staatsbosbeheer en ProRail. Deze organisaties vervullen een maatschappelijke taak.

#### *Private belanghebbenden*

Een publieke partij kan afhankelijk zijn van private partijen wanneer deze partijen strategische grondposities ingenomen hebben. Als private partijen geen dominante grondpositie hebben, kan de publieke partij bepalen hoe marktpartijen betrokken worden. Belangrijke private partijen zijn: projectontwikkelaars, bouwbedrijven (aannemerij en ingenieursdiensten), beleggers, financiers en woningcorporaties. Verder valt te denken aan: Natuurmonumenten, grootgrondbezitters (bijvoorbeeld agrariërs), verhuurders (groot vastgoedbezitters), grootafnemers van vastgoed en de Nederlandse Spoorwegen (NS). Soms zijn overheidsorganisaties, zoals een onderwijsinstelling, afnemer. Zij zijn dan eigenaar of gebruiker waardoor hun belang vanuit een private hoek gezien wordt, omdat hier dan niet direct een publiekrechtelijk belang wordt gediend.

Projectontwikkelaars bezitten of kopen gronden met het oog op toekomstige ontwikkelingen. Zij hopen op deze manier betrokken te worden bij de planvorming. Hun doel is het behalen van maximale ontwikkelingswinst door het streven naar zo veel mogelijk kwaliteit voor de laagste prijs. In de praktijk wordt de projectontwikkeling vaak gekoppeld aan de belangen van een belegger, financier of bouwonderneming. Het bouwbedrijf is met name geïnteresseerd in het realiseren van bouwproductie voor het behalen van winst. Beleggers en financiers streven naar een zo hoog mogelijk rendement. Voor beleggers is het rendement op lange termijn belangrijk, want het gaat hen om het afnemen van het product en niet om de ontwikkeling. De financiers, bijvoorbeeld een bank, zijn gericht op het korte termijn rendement: projectfinanciering tegen een zo hoog mogelijke rente. Woningcorporaties hebben veel sociale huurwoningen in hun bezit. Vroeger was de woningcorporatie een publieke actor, maar door de verzelfstandiging zijn zij een privaatrechtelijke instelling geworden. Naast het beheer en/of aanleg van opstallen houden zij zich ook bezig met de leefbaarheid van wijken. Woningcorporaties kunnen niet alleen vanuit hun maatschappelijke rol (sociale woningbouw en leefbaarheid) betrokken worden, maar ook vanwege hun aanzienlijk vermogen dat ingezet kan worden voor de ontwikkeling van woningbouw. Zij kunnen de rol van projectontwikkelaar en belegger/financier vervullen bij gebiedsontwikkeling.

#### *Overige belanghebbenden*

Overige belanghebbenden kunnen verenigd zijn in of vertegenwoordigd worden door belangenorganisaties. Dit kunnen zijn: omwonenden, woningbezitters, winkeliers, belangengroeperingen, sponsors (voor een bijdrage aan natuur, water en recreatie) en milieuorganisaties. Deze belanghebbenden spelen een minder grotere rol bij gebiedsontwikkeling. Het is echter wel van belang om draagvlak voor de ontwikkeling te creëren en te communiceren met deze partijen over de ontwikkeling. Indien elke partij een rol in het besluitvormingsproces krijgt, ontstaat een tijdrovend en complex proces. Daarom worden deze partijen veelal geïnformeerd en mogen zij hun ideeën inbrengen. Zij krijgen echter geen rol toebedeeld in de besluitvorming en de beïnvloeding van de planvorming.

## Bijlage 2 – Grondexploitatiewet

### *Inleiding*

Gemeenten gebruiken het grondbeleid voor het realiseren van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en economische ontwikkelingen<sup>17</sup>. De nieuwe Grondexploitatiewet (Grex-wet)<sup>18</sup> is sinds 1 juli 2008 van kracht. De Grex-wet is een onderdeel (afdeling 6.4) van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro)<sup>19</sup> welke de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) vervangt sinds 1 juli 2008. De doelstelling van de Grex-wet is het verbeteren van het kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie. De regering streeft daarnaast naar meer transparantie, zeggenschap voor de consument en concurrentie. De Wro biedt de wettelijke grondslag voor gemeenten om ruimtelijke ontwikkelingen te sturen en de Grex-wet biedt instrumenten om de particuliere grondexploitatie te geleiden (Van der Brand et al., 2008).

### *Waarom de Grondexploitatiewet*

Binnen de oude wetgeving schoten de wettelijke instrumenten (exploitatieovereenkomst en baatbelasting) voor het kostenverhaal tekort. De documenten ‘Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel van de Grondexploitatiewet’ en de ‘Handreiking Grondexploitatiewet’ (Van der Brand et al., 2008) geven beide deze tekorten en daarmee de noodzaak voor de nieuwe wetgeving aan. Via de privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst bestond veel juridische onduidelijkheid over het stellen van eisen en het kostenverhaal. Dit leidde tot langdurige onderhandelingen en naderhand tot terugvorderings sancties uit onverschuldigde betalingen. De baatbelasting was een ingewikkeld toe te passen instrument waarbij vaak iets mis ging en waarbij maar een deel van de kosten verhaald kon worden. Dit leidde ertoe dat free-riders<sup>20</sup> niet meebetaalden aan functies. Daarnaast dreigden onrendabele planonderdelen niet gerealiseerd te worden, omdat de noodzakelijke instrumenten voor verevening ontbraken. Ook ontbrak een publiekrechtelijk instrument voor het stellen van locatie-eisen bij particulier opdrachtgeverschap.

### *Totstandkoming Grondexploitatiewet*

De overheid is tot eind jaren 70 de dominante partij geweest op de grondmarkt (Van Santing, 2008). Met de komst van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) in 1990 veranderde het actieve grondbeleid van de gemeente drastisch. Ontwikkelaars gingen, sinds eind jaren 80, strategische grondposities innemen wat strookte met de doelstelling van de VINEX om concurrentie bij locatieontwikkeling te vergroten. Hierdoor is de samenwerking tussen publieke en private partijen een belangrijke rol gaan spelen bij ruimtelijke ontwikkelingen. De dominante positie van de gemeente nam af en dit leidde tot problemen op het gebied van kostenverhaal en regie. In 1994 werd om een nieuwe wet gevraagd voor het regelen van het kostenverhaal. Het wetsvoorstel van 1998 betreffende een grondexploitatieheffing strandde na negatief advies van de Raad van State (RvS). In de Nota Grondbeleid uit het jaar 2001 werd een nieuwe poging tot wetswijziging aangekaart. In oktober 2004 is het wetsvoorstel voor de Grondexploitatiewet door de Ministerraad vastgesteld, maar de Raad van State vond dit wetsvoorstel te gecompliceerd<sup>21</sup>. Het wetsvoorstel is op de kritiekpunten van de RvS aangepast en bereikte de Tweede Kamer op 1 september 2005. Gedurende de Tweede Kamerbehandeling zijn nog een viertal amendementen aangenomen; Lenards, Verdaas, Irrgang en Knops<sup>22</sup>. Op 22 mei 2007 is de Grex-wet aangenomen door de Eerste Kamer. Een wet wordt na de aanname

<sup>17</sup> Memorie van Toelichting: Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/2005, 30218, nr. 3, Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake grondexploitatie

<sup>18</sup> Staatsblad 271, 2007

<sup>19</sup> Staatsblad 566, 2007

<sup>20</sup> Freeriders zijn partijen die alleen kijken naar hun eigen kavel en niet wensen bij te dragen aan de voorzieningen die nodig zijn om hun bezit te kunnen ontwikkelen (Van de Laan, 2007).

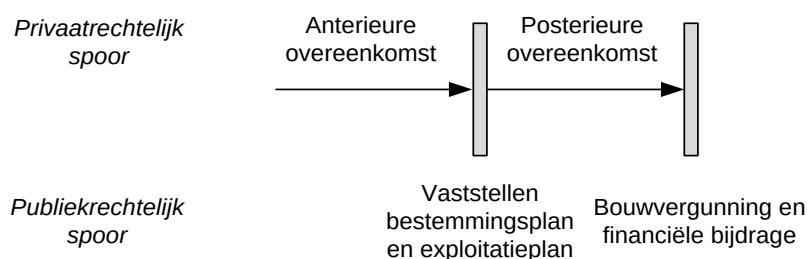
<sup>21</sup> Zie hiervoor: Kamerstukken II, 2004/2005, 30218, nr. 4

<sup>22</sup> Zie hiervoor: <http://www.grondbeleidsinstrumenten.nl/71>

door Eerste Kamer gepubliceerd in het Staatsblad (Grex: Stb. 271, 2007) en vervolgens per een nader bepaalde datum vigerend (Grex: 1 juli 2008).

### **Gemengd publiek- en privaatrechtelijk spoor**

De regulering van het verhalen van kosten vanuit de Grondexploitatiewet kan zowel via het publiekrechtelijke als via privaatrechtelijk spoor. De Grex-wet brengt een verplichting tot het verhalen van kosten via het exploitatieplan, tenzij dit via overeenkomsten geregeld is. Het exploitatieplan vertegenwoordigt het publiekrechtelijke spoor en de overeenkomst het privaatrechtelijke spoor. De vrijwillige samenwerking via de overeenkomsten staat voorop. De tijdslijn van de mogelijkheden om kosten te verhalen, is weergegeven in figuur 13.



**Figuur 13 – Tijdslijn verhalen van kosten** (bron: Brandwijk, 2008)

#### **Exploitatieplan**

Het publiekrechtelijk verhalen van de kosten gebeurt via het exploitatieplan. Alle kosten van voorzieningen, die op de kostensoortenlijst staan, kunnen verhaald worden bij partijen die hiervan profiteren (Van der Laan, 2007). Dit is een verbetering ten opzichte van de baatbelasting, aangezien hier slechts een gedeelte van de kosten te verhalen was en bovendien ook nog op ingewikkelde wijze.

Een exploitatieplan is nodig bij ruimtelijke besluiten, zoals: vaststelling van een bestemmingsplan, wijzigingsplan, projectbesluit of projectafwijkingsbesluit. Het exploitatieplan wordt tegelijk vastgesteld en bekendgemaakt met een ander ruimtelijke besluit, dat hierboven genoemd is<sup>23</sup>. Een exploitatieplan is alleen nodig indien een gemeente er niet in slaagt om afspraken te maken via de privaatrechtelijke weg. Zij is dan verplicht om over te gaan tot de publiekrechtelijke weg en een exploitatieplan vast te stellen. Het exploitatieplan is in de praktijk een effectieve 'stok achter de deur' voor het regelen van het kostenverhaal en de locatie-eisen (Van der Laan, 2007; Van Lente, Reijnen & Hoogmoed, 2006; Van der Brand et al., 2008). De verhaalbare kosten via het exploitatieplan zijn te vinden in de kostensoortenlijst<sup>24</sup>. Alleen kosten die op deze lijst staan, mogen publiekrechtelijk verhaald worden. Voordat deze kosten daadwerkelijk in rekening gebracht kunnen worden, moeten zijn getoetst worden, aan:

1. Sommige kosten worden in een ministeriële regeling gemaximaliseerd
2. Voldoen aan drie toetsingscriteria vanuit de wet
  - a. Profijt: grondexploitatie moet nut ondervinden van de voorzieningen en maatregelen
  - b. Toerekenbaarheid: causaal verband tussen kosten en het plan (kosten zouden niet gemaakt zijn zonder plan, kosten worden mede gemaakt ten behoeve van het plan)
  - c. Proportionaliteit: kosten worden naar ratio verdeeld over meerdere locaties die profijt hebben van de voorziening
3. Of de locatie de kosten kan dragen

Of de locatie de kosten kan dragen hangt af van het totale kostenverhaal (Van Sandick, n.d.). Eerst worden alle kosten van grondexploitatie, die aan de toetsingscriteria voldoen, bij elkaar opgeteld. Daarna worden de

<sup>23</sup> Art. 6.12 lid 4 Wro

<sup>24</sup> Gepubliceerd: Staatscourant 3 mei 2007



totale grondopbrengsten in kaart gebracht. Als de totale opbrengsten hoger zijn dan de totale kosten ( $o > k$ ), kunnen de totale kosten verhaald worden, maar niet meer dan die kosten. Als de totale kosten hoger zijn dan de totale opbrengsten ( $k > o$ ) dan mag maximaal het totaal aan opbrengsten verhaald worden. Eigenaren worden op deze manier niet geconfronteerd met een plan dat financieel niet uitvoerbaar is. De gemeente kan ervoor kiezen om via contracten of eigen reserves een onrendabel plandeel alsnog sluitend te maken, of het plan aan te passen.

Het publiekrechtelijk kostenverhaal loopt via de bouwvergunning<sup>25</sup>. Het niet betalen van een exploitatiebijdrage op basis van de bouwvergunning leidt tot een sanctie van het stilleggen van de bouw<sup>26</sup>. Als dit niet werkt dan volgt een dwangbevel<sup>27</sup> en als laatste mogelijkheid kan de bouwvergunning ingetrokken worden<sup>28</sup>. Mocht de eigenaar via de bouwvergunning te veel hebben betaald, krijgt hij dit bedrag boven een drempel van 5% terug van de gemeente nadat de eindafrekening is vastgesteld<sup>29</sup>. De gemeente houdt dus 5% van de besparingen. Dit is een prikkel voor de gemeente om kosten te besparen nadat een exploitatieplan is vastgesteld.

### Vrijwillige overeenkomsten

De vrijwillige samenwerking volgens het privaatrechtelijk spoor blijft voorop staan. De Grex-wet legt een basis voor de afspraken over grondexploitatie tussen gemeenten, projectontwikkelaars en andere particulieren eigenaren. Het was discutabel of de oude wetgeving voorzag in de overeenkomsten over grondexploitatie aangaande het kostenverhaal<sup>30</sup>. De wet kent twee soorten privaatrechtelijke overeenkomsten<sup>31</sup>:

- anterieure overeenkomst (voor vaststelling exploitatieplan)
- posterieure overeenkomst (na vaststelling exploitatieplan)

De anterieure overeenkomsten worden gesloten voordat een exploitatieplan (publiekrechtelijk spoor) is vastgesteld. Dit houdt in dat in de onderhandelingsfase de partijen nog niet gebonden zijn aan de publiekrechtelijke grondexploitatie; het exploitatieplan. Alleen in deze fase mogen ook afspraken gemaakt worden over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen in een groter gebied buiten de ontwikkelingen in het plangebied<sup>32</sup>. Hiermee wordt bovenplanse verevening geïntroduceerd. Dit is mogelijk geworden door de aanneming van de motie Geluk<sup>33</sup>. De motie Geluk heeft tot doel een stimulans te bieden om mee te werken aan integrale ontwikkelingen, waarbij de bouw van rendabele functies (wonen, bedrijvigheid) wordt gerelateerd aan de bekostiging van maatschappelijke functies (natuur, recreatie, waterberging, infrastructuur en culturele voorzieningen) (Van der Brand, n.d.). Bovenplanse kosten<sup>34</sup> mogen dus alleen verevend worden bij de anterieure overeenkomst. Een nadeel hierbij is dat het kostenverhaal van de bovenplanse kosten in een vroeg stadium vastgelegd moeten worden als de plannen zich nog in een pril stadium bevinden (Boeve, 2006a).

De afspraken die gemaakt worden in het geval van de anterieure overeenkomst moeten betrekking hebben op een concrete gebiedsontwikkeling en zijn vastgesteld in een structuurvisie van gemeente, provincie of Rijk. Het begrip 'ruimtelijke ontwikkeling' is niet in de Wro en niet in de Kamerstukken gedefinieerd<sup>35</sup>. Het is dus nog niet duidelijk welke voorwaarden gesteld moeten worden aan een bijdrage in het kader van ruimtelijke

<sup>25</sup> Art. 6.17 lid 1 Wro

<sup>26</sup> Art. 6.21 lid 1 Wro

<sup>27</sup> Art. 6.21 lid 2 Wro

<sup>28</sup> Art. 6.21 lid 3 Wro

<sup>29</sup> Art. 6.20 lid 3 Wro

<sup>30</sup> Zie hiervoor: HR 2 mei 2003, BR 2003, p. 611 e.v. (Nunspeet)

<sup>31</sup> Art. 6.24 Wro

<sup>32</sup> Art. 6.24 lid 1 Wro

<sup>33</sup> Motie Geluk inzake Nota Ruimte, Kamerstukken II, 2004/2005, 29435, nr. 68

<sup>34</sup> Art. 6.13 lid 6 Wro

<sup>35</sup> Zie ook: <http://www.grondbeleidsinstrumenten.nl/68>

ontwikkeling. De reikwijdte van de bijdrage aan deze ruimtelijke ontwikkeling is wettelijk niet scherp afgebakend (Van der Brand et al., 2008). Volgens de Memorie van Toelichting hoeft de ruimtelijke ontwikkeling geen betrekking te hebben op de grondexploitatie, maar kan het ook gaan om een bijdrage aan maatschappelijke functies. De toetsingscriteria profijt, toerekenbaarheid en proportionaliteit gelden in dit geval niet.

De posterieure overeenkomst wordt gesloten nadat het exploitatieplan is vastgesteld. Een exploitatieplan wordt vastgesteld als geen anterieure overeenkomst gesloten is. Er mag niet van het exploitatieplan worden afgeweken; de posterieure overeenkomst mag dus niet in strijd zijn met het exploitatieplan. Bij de posterieure overeenkomsten is de bewegingsruimte voor het maken van afspraken daarom kleiner. Als een contract betreffende het kostenverhaal is afgesloten, dus als partijen onderling eruit zijn gekomen, dan mogen geen kosten meer verhaald worden via de publiekrechtelijke weg. Dit is een voordeel voor de ontwikkelaar, hij kan niet meer geconfronteerd worden met latere naheffingen als de kosten gedurende het verloop van het proces hoger uitvallen dan verwacht.

## Bijlage 3 – Verevening

### *Begripsbepaling verevening*

Het idee achter verevenen is dat onrendabele projectonderdelen gekoppeld worden aan rendabele projectonderdelen (planvorming en financieel), zodat de integrale ontwikkeling en de ruimtelijke kwaliteit toenemen. Bult-Spiering et al. (2005) geven aan dat bij verevening erkend wordt dat de vermogensvorming van commerciële functies mede afhankelijk is van de aan de niet-commerciële functies verleende subsidies. Verevening is een belangrijk instrument om lucratieve functies bij te laten dragen aan minder lucratieve functies (SER, 2001). Door de integrale planaanpak en financiële regeling van de ontwikkeling wordt de kwaliteit van het gebied geoptimaliseerd. De meest verregaande vorm van verevening is het aan elkaar koppelen van alle elementen (bijvoorbeeld: infrastructuur, woningbouw en groenontwikkeling) binnen een integrale gebiedsontwikkeling in een aparte entiteit, zoals een Grondexploitatie maatschappij (Reinhard & Silvis, 2007).

Boeve (2006b) geeft de volgende definitie van verevening: *‘Verevening is het overhevelen van rechten, risico’s, financiële of kwalitatieve waarden, tussen winstgevende en verliesgevende onderdelen, om een samenhangend programma mogelijk te maken.’*

De VROM-Raad (2004, p. 67) beschrijft verevening als fenomeen; *‘Het benutten van de financiële ontwikkelingswinst van het ene project als dekkingsmiddel voor een financieel ontwikkelingstekort van een ander project, waarbij de hier bedoelde projecten wel of niet binnen eenzelfde plangebied gelegen kunnen zijn.’* De VROM-Raad (2004) plaatst het begrip verevening binnen het kader van contractplanologie en zegt hiermee dat de realisatie en/of verandering van gebiedsbestemmingen, grondgebruiksmogelijkheden en/of gebiedsinrichting onderwerp van onderhandeling is. Niet alleen de functies van een gebied spelen een belangrijke rol bij verevening, maar ook de betrokken actoren. Deze actoren moeten immers komen tot duidelijke afspraken over verevening wil uiteindelijk het gebied integraal ontwikkeld worden. Naar schaalniveau kunnen de volgende vormen van verevening onderscheiden worden (VROM-Raad, 2004):

- Binnenplanse verevening (binnen het projectplan en binnen de gemeente)
- Bovenplanse verevening (relatie tussen verschillende bestemmingsplannen en binnen de gemeente)
- Regionale verevening (vorm van bovenplanse verevening tussen samenwerkende gemeenten<sup>36</sup>)

De Wolff, De Greef, Korthals Altes en Spaans (2004) maken een andere indeling van verevening. Binnen het onderscheid dat De Wolff et al. (2004) maken, hangt de vorm af van of het project binnengemeentelijk of bovenlokaal is en of verevening binnenplannen of bovenplannen plaatsvindt. In veel documenten worden de termen kostenverhaal en verevening in één adem genoemd. De Wolff et al. (2004) presenteren verschillende werkdefinities, zie tabel 20.

---

<sup>36</sup> Intergemeentelijk exploitatieplan: Art. 6.12 lid 5 Wro

|                      |                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Verevening</b>    | Financiële herverdeling: winst op het ene deelproject wordt gebruikt ter (mede)bekostiging ander deelproject. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Donerend project is winstgevend.</li> <li>• Achter herverdeling allerlei motieven (van bedrijfseconomisch tot maatschappelijk).</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                             |
| <b>Kostenverhaal</b> | Toerekening van kosten van deelproject op basis van profijtbeginzel aan profiterende eigenaren.               | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vaak een vorm van verevening, maar motief is beperkt tot bedrijfseconomisch motief in de vorm van profijtbeginzel.</li> <li>• Profiterend project hoeft niet winstgevend te zijn; de afdracht staat los van het financiële resultaat van het profiterende project. Is profiterende project niet winstgevend, dan is kostenverhaal geen vorm van verevening.</li> </ul> |

**Tabel 20 - Verschil kostenverhaal en verevening (bron: De Wolff et al., 2004)**

Bij het kostenverhaal gaat het meer om het verhalen van kosten bij profiterende partijen. Bij verevening gaat het om een verrekening tussen verschillende projectonderdelen waarbij het donerende project winstgevend is. Omdat de begrippen zo dicht tegen elkaar aanliggen, worden de begrippen in dit onderzoek in elkaars verlengde gebruikt.

### Definitie verevening

Verevening kan op verschillende schaalniveaus plaatsvinden. Om dit onderzoek niet te complex te maken, is gekozen voor een focus op binnenplanse verevening. Uit bovenstaande literatuur volgt een aantal kenmerken van verevening:

- Koppeling onrendabele projectonderdelen aan rendabele projectonderdelen
- Integrale ontwikkeling (planvorming en financieel)

De werkdefinitie van verevening binnen dit onderzoek sluit nauw aan bij de definitie van Boeve (2006b) en luidt is als volgt:

Verevening is het overhevelen van rechten, risico's en financiële of kwalitatieve waarden van rendabele naar onrendabele planonderdelen binnen eenzelfde plangebied om een integrale ontwikkeling en samenhangend programma, zowel in de planvorming als financieel, te realiseren.

### Mogelijkheid tot verevenen

De taak van de overheden is het borgen van het publieke belang, via onderhandelingen aangaande verevening (Pleijte, 2008b). Dit betekent dat de vermogensvorming van de commerciële functies worden overgeheveld naar de niet-commerciële functies van een project. De kosten en baten worden niet zo maar toegerekend, hiervoor dienen de systeemgrenzen van het gebied zorgvuldig vastgesteld te worden. Gedurende de planontwikkeling kan deze grens aan verandering onderhevig zijn (Bult-Spiering et al., 2005). Als een project als geheel wordt gezien, kan verevening tussen planonderdelen plaatsvinden. Verevening is mogelijk wanneer verschillende rendabele en onrendabele planonderdelen aan elkaar gekoppeld worden.

De Grex-wet kent een verplichting voor de gemeente voor het verhalen van kosten<sup>37</sup>. Dit geschiedt via het exploitatieplan, tenzij de bijdrage op een andere manier is verzekerd, bijvoorbeeld door een privaatrechtelijke overeenkomst. Bij integrale gebiedsontwikkeling is het regelen van het kostenverhaal en dus ook verevening een vereiste.

<sup>37</sup> Art. 6.17 lid 1 Wro

### *Invloed afdwingbare exploitatieplan op vrijwillige verevening*

Verevening kan worden afgedwongen via het exploitatieplan of vrijwillig worden geregeld via overeenkomsten. Vrijwillige verevening heeft de voorkeur. Het publiekrechtelijke exploitatieplan is een effectieve ‘stok achter de deur’ om kosten te verhalen, indien dit privaatrechtelijk niet mogelijk blijkt te zijn (Van der Laan, 2007; Van Lente, Reijnen & Hoogmoed, 2006; Van der Brand et al., 2008). Bij private onderhandelingen zullen de onderhandelende partners de berekeningen van het exploitatieplan in het achterhoofd nemen. Dit is immers het minimale dat aan kosten verhaald kan worden. Het ligt in de lijn der verwachtingen dat private partijen zich strategisch opstellen ten aanzien van de onderhandelingen.

Van Santing (2006) geeft aan dat partijen de onderhandelingen laten leiden door de mogelijkheden van de Grex-wet. Van Santing (2008) schetst een strategische situatie waarin de onderhandelende partijen eerst intern een eigen simulatie van het exploitatieplan maken. Deze simulatie is het uitgangspunt voor de onderhandelingen. Het exploitatieplan is de minst wenselijke situatie voor beide partijen, omdat de ontwikkeling hierdoor stil kan komen te liggen. Er zal dus vrijwillig samen gewerkt worden, waardoor de wederzijdse afhankelijkheid van partijen neemt toe. Elke partij kan afzonderlijk zorgen voor het opstellen van een exploitatieplan door niet overeen te komen (Van Santing, 2008). Dit geeft partijen een bepaalde macht bij de onderhandelingen. Om niet op het exploitatieplan uit te komen, is het een kwestie van geven en nemen voor het efficiënt doorlopen van het proces. Door oog te hebben voor eigen, elkaars en gezamenlijke doelen wordt getracht een win-win situatie voor alle betrokken partijen te creëren. Het afdwingbare exploitatieplan heeft dus de nodige invloed op de onderhandelingen aangaande verevening. Het betreft hier zowel het uitgangspunt van de berekeningen van het exploitatieplan voor de onderhandelingen als het strategische gedrag van alle betrokken partijen.

### *Kansen en succesfactoren verevening*

Een duidelijke kans voor verevening is de Grondexploitatiewet. Door de invoering van deze wet kunnen kosten zowel via het publiekrechtelijke spoor als het privaatrechtelijke spoor daadwerkelijk verhaald worden. De nieuwe wet biedt kansen voor een compleet kostenverhaal en bovenplanse verevening. Boeve (2006b) geeft een aantal kansen weer voor regionale projecten in combinatie met verevening:

- Waardecreatie: verdienpotentie benutten en kwaliteit in samenhang
- Functioneel en financieel hangen nou eenmaal samen
- Omzeilen bestuurlijke dichtheid/stroperigheid
- Collectief belang bij snelheid in ontwikkelingen
- Financiering verkrijgen voor regionale projecten (financiële haalbaarheid)
- Infrastructuur is steeds vaker de drager van ontwikkelingen

Boeve (in Van der Laan, 2006) geeft aan dat voor regionale verevening het oprichten van een aparte entiteit het meest kansrijk is, omdat dit een project versnelt. Boeve (2006b) noemt de volgende succesfactoren van verevening bij regionale projecten:

- Verevening uitvoeren binnen een aparte entiteit (verminderen uitvoeringsrisico's en minder politiek afhankelijk)
- Waardegeneratie (projectwaarde maximaliseren)
- Commitment op ambitie (hechte PPS)
- Procesmatige aanpak (vervening als procesresultaat, duidelijkheid in het plan (wat) en ruimte in de uitvoering (hoe))
- Organisatie structureren (één kapitein, financiële en juridische kennis)



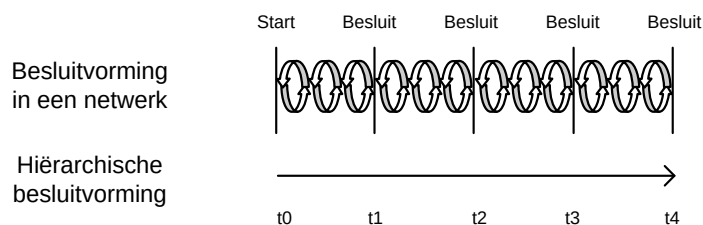
## Bijlage 4 – Netwerkbenadering

### Besluitvormingsproces

Hier wordt ingegaan op het besluitvormingsproces in de netwerkstructuur. Dit proces kan het beste tegenover besluitvorming in een puur hiërarchische structuur afgezet worden om het proces duidelijk te kunnen beschrijven (zie tabel 21). Vanuit de hiërarchische structuur, waar één actor superieur is ten opzichte van de anderen, is de besluitvorming gestructureerd, gefaseerd en sequentieel. Indien actoren onderling afhankelijk van elkaar zijn (in een netwerk), hebben ze elkaar nodig voor het realiseren van hun eigen doelen. De besluitvorming vindt gezamenlijk plaats, maar door de variëteit en dynamiek is dit proces grillig en ongestructureerd. Typisch voor besluitvorming in een netwerk is dat geplande resultaten niet gehaald worden, maar dat het uiteindelijke resultaat veelal gedurende het proces naar voren komt. Het proces van besluitvorming is sterk afhankelijk van de interacties en relaties tussen actoren waardoor de besluitvorming niet gefaseerd is, maar plaatsvindt in verschillende rondes (Van Bueren, Klijn & Koppenjan, 2008; De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008). Figuur 14 geeft een visualisatie van de tijdslijn van besluitvorming in een hiërarchie en in een netwerk. In besluitvorming komt men in deze tijdslijn vaak tot concretere besluiten waardoor het proces divergeert, deze dimensie is in de figuur niet meegenomen.

| Hiërarchie                                                                     | Netwerk                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| Geordend en sequentieel                                                        | Onregelmatig en geen sequentiële activiteiten          |
| Fasen                                                                          | Rondes                                                 |
| Stabiele actoren                                                               | Actoren treden toe en uit en gedragen zich strategisch |
| Eén arena <sup>38</sup> van onderhandeling met een duidelijk begin en eindpunt | Verschillende arena's, geen duidelijk begin en eind    |
| Inhoud van het probleem is stabiel                                             | Inhoud van het probleem is aan verandering onderhevig  |
| Gestructureerd probleem                                                        | Ongestructureerd probleem                              |
| Consistent en voorspelbaar                                                     | Flexibel en onvoorspelbaar                             |

Tabel 21 – Besluitvorming in een hiërarchie en een netwerk (bron: De Bruijn & Ten Heuvelhof, 2008)



Figuur 14 – Visualisatie besluitvorming in tijd

De besluitvorming is onderhevig aan verschillende perspectieven en inzichten van verschillende actoren. Door het combineren van de diversiteit worden afgewogen keuzes en besluiten gemaakt (Schwarz, 2007). Gedurende het proces worden ook inzichten verworven en dus geleerd (Schwarz, 2007; Klijn, Koppenjan & Termeer, 1995) als de actoren, of beter gezegd de spelers van spel, hun doelen, ideeën en percepties aanpassen ter verrijking van de uitkomst van het besluitvormingsproces. Volgens Klijn (2007) gaat het bij de besluitvorming om het uitonderhandelen van verschillende percepties en de waarde van informatie.

<sup>38</sup> Een arena is een plaats specifieke groepen van actoren die conversatie voeren over een onderwerp en keuzes maken over de specifieke aspecten van het onderwerp (Van Bueren et al., 2008).



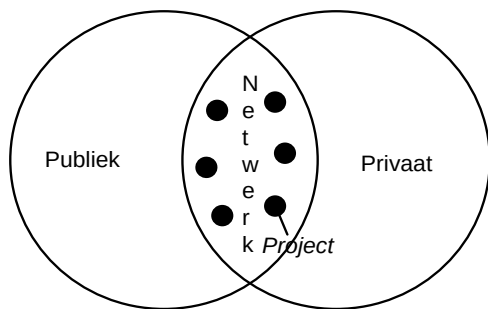


## Bijlage 5 – Publiek-private samenwerking

### Begripsbepaling PPS

Om tot ruimtelijke ontwikkelingen te komen, zijn publieke en private partijen steeds meer aan elkaar overgeleverd. Zij zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. Private partijen hebben veelal grondposities en middelen (zoals kennis en financiering) in huis en de overheid is verantwoordelijk voor de ruimtelijke ontwikkeling en heeft juridische instrumenten, zoals de wijziging van bestemmingsplannen, in handen. Het gebrek aan kennis en geld bij de overheid, de gewenste complexe integrale gebiedsontwikkelingen en de versnipperde grondposities<sup>39</sup> hebben gezorgd dat de gemeente niet meer de enige speler is bij gebiedsontwikkelingen (Stichting Bouwresearch in Holkers, 2006). Publiek-private samenwerking is een middel om te komen tot planvorming en realisatie van ruimtelijke ontwikkelingen en geen doel op zich.

De generieke elementen van een PPS zijn: actoren, netwerk, project en relaties. Deze elementen worden bij elkaar gebracht in een tijdelijke interorganisatorische relatie, de PPS constructie (Bult-Spiering & Dewulf, 2006). Het tijdelijk slaat op het feit dat het project eindig is. Een project is een geactiveerd gedeelte van het publiek-private netwerk, zie figuur 15. De netwerkbenadering wordt besproken in paragraaf 3.3.1.



**Figuur 15 - Visuele weergave project als geactiveerd deel in een PPS netwerk**  
(bron: Bult-Spiering in Bult-Spiering & Dewulf, 2006)

Het Kenniscentrum PPS (2004b, p. 1) hanteert de volgende omschrijving: *‘PPS is een samenwerkingsverband waarbij overheid en bedrijfsleven, met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling.’* De overheid en bedrijfsleven doen ieder datgene waar ze het best in zijn.

Bult-Spiering et al. (2005) presenteren nog een aantal andere definities:

- Juridisch gestructureerde samenwerking tussen overheid en private partijen op het terrein van bouw in brede zin (Bregman in Bult-Spiering et al., 2005).
- PPS is het resultaat van: een overeenkomst tussen publieke en private partijen en/of de gezamenlijke oprichting van een organisatie door publiek- en privaatrechtelijke partijen (Van der Meij in Bult-Spiering et al., 2005).
- PPS-en zijn gericht op het tot stand brengen, onderhouden, beheren en exploiteren van voorzieningen vanuit een gezamenlijke risicoacceptatie ten aanzien van de toekomstige lasten en baten (Knoester in Bult-Spiering et al., 2005).
- Er is sprake van een PPS indien:
  - Er sprake is van interactie tussen overheden en bedrijven,
  - Gericht op synergie bij de realisatie van convergente doeleinden,
  - Met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken,
  - Onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen (Kouwenhoven in Bult-Spiering et al., 2005).

<sup>39</sup> Grond is vaak in handen van meerdere private partijen en veelal heeft de gemeente ook een grondpositie

Van der Doe (2005) voegt hier de definitie van Klijn en Teisman aan toe: *‘PPP is defined as cooperation between public and private actors with a durable character in which actors develop mutual products and/or services and in which risk, costs, and benefits are shared.’*

De term PPS wordt zowel gebruikt om de structuur van de samenwerking als het proces van samenwerken aan te duiden. De structuur betreft de juridische, financiële of organisatorische constructie voor het vastleggen van afspraken; de PPS is dan statisch. De definities van Bregman, Van der Meij en Knoester zijn definities die iets over de structuur van de samenwerking zeggen. De feitelijke interactie binnen een PPS is een dynamisch proces en de samenwerking wordt als activiteit gezien (Bult-Spiering in Van der Doe, 2005). De definitie van Kouwenhoven, en Klijn en Teisman zeggen meer over het proces van samenwerking.

Bult-Spiering en Dewulf (2006, p. 19) geven een definitie van PPS en die beslaat zowel de structuur als het proces, zie onderstaand kader. Dit onderzoek beschouwt het proces van de totstandkoming van overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening. De structuur van de PPS is een invulling van dit proces. De definitie van PPS die binnen dit onderzoek gehanteerd wordt, is de definitie van Bult-Spiering en Dewulf (2006):

Samenwerking tussen publieke en private partijen

- gedurende alle fasen van het project,
- in een projectspecifieke organisatie,
- waarbij alle projectrisico's omvat worden,
- onder contractuele afspraken,
- met bijdragen van alle partijen,
- met toegevoegde waarde voor alle partijen,
- met mogelijkheden voor het genereren van winsten.

### **Financiële modellen PPS**

Het financiële model is belangrijk indien partijen besluiten verder te willen met een project. De financiële onderbouwing van een plan is noodzakelijk om inzicht te houden in de financiële haalbaarheid van een plan, zodat geen onrendabele toppen ontstaan. Een financieel groeimodel is een flexibel model en ontwikkelt zich gedurende het proces. Het project wordt van grof naar fijn doorgerekend binnen de fasen van het proces. In de initiatiefase vindt een normatieve financiële verkenning plaats en deze groeit door naar een verdiepte financiële analyse van grond- en opstalexploitatie. Er zijn volgens het Kenniscentrum PPS (2004) drie type financiële groeimodellen:

- Grondexploitatie
- Opstalexploitatie
- Gebiedsexploitatie

De grondexploitatie maakt alle kosten en opbrengsten inzichtelijk die behoren bij de ontwikkeling van de grond. Dit zijn onder andere de verwerving en het bouw- en woonrijp maken van de grond (kosten), maar ook de verkoop van bouwrijpe kavels ten behoeve van opstalontwikkeling (opbrengsten). De exploitatie van opstallen maakt alle kosten en opbrengsten inzichtelijk van de vastgoedontwikkeling. De kosten zijn de grondkosten (bij de grondexploitatie zijn dit opbrengsten) en de realisatiekosten en de opbrengsten liggen in de verkoop of verhuur van de opstallen. Gemeenten participeren vaak niet in de opstalexploitatie, omdat: de risico's te groot zijn, de gemeente er geen verstand van heeft en het geen onderdeel vormt van het gemeentelijke beleid. De gebiedsexploitatie is een koppeling van meerdere grond- en opstalexploitaties.

Een grondexploitatie wordt samengesteld uit de programmabeschrijving, opbrengsten bouwrijpe grond, investeringen en ruimtegebruik. Het ruimtegebruik heeft gevolgen voor de kwaliteit van het plan en ook voor de verdeling van kosten van de openbare en niet-openbare ruimte. Het vastleggen van het ruimtegebruik is

van belang voor het vaststellen van de plangrenzen; de scope. Hierbij hoort ook de discussie over welke investeringen binnen en buiten het plan vallen. De afbakening van het project is ook van belang voor de verevening tussen rendabele en onrendabele planonderdelen. De binnenplanse verevening voorziet in de compensatie. De kosten van de bouwrijpe grond inclusief verwervingskosten worden geëgaliseerd en toegerekend naar uitgiftecategorieën. Bovenplanse verevening vindt plaats tussen verschillende plannen.

### *Samenwerkingsmodellen grondexploitatie*

Tabel 22 geeft een overzicht van de kenmerken van de grondexploitatiemodellen.

| Onderwerp<br>Modellen | Grond-<br>verwerving                                                                          | Planvorming                                                                       | Bouwrijp maken<br>(incl. woonrijp<br>maken)                                      | Grond uitgifte                                                                                    | Grondexploita-<br>tie risico                                                                         |
|-----------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Traditioneel</b>   | Overheid                                                                                      | Overheid<br>(eventueel<br>getoetst in<br>marktconsultatie)                        | Overheid                                                                         | Overheid                                                                                          | Overheid                                                                                             |
| <b>Bouwclaim</b>      | Overheid neemt<br>grond af van een<br>private partij                                          | Overheid, met<br>afstemming op<br>hoofdpijnen met<br>de private<br>grondeigenaren | Overheid                                                                         | Door overheid<br>aan de private<br>partijen waarvan<br>de overheid<br>grond heeft<br>afgenomen    | Overheid, maar<br>vaak een<br>afnameplicht van<br>private partijen<br>tegen vooraf<br>bepaalde prijs |
| <b>Joint venture</b>  | Joint venture<br>(GEM) of door<br>partijen<br>gezamenlijk<br>conform<br>onderlinge<br>afpraak | Gezamenlijk                                                                       | Gezamenlijk                                                                      | Door joint<br>venture (GEM)<br>veelal aan de<br>private partijen<br>die participeren<br>in de GEM | Gezamenlijk                                                                                          |
| <b>Concessie</b>      | Overheid                                                                                      | Private partijen,<br>binnen door<br>overheid<br>gestelde kaders                   | Private partij                                                                   | Door overheid<br>aan de private<br>partijen die de<br>concessie krijgen                           | Private partij                                                                                       |
| <b>Zelfrealisatie</b> | Private partij                                                                                | Gezamenlijk of<br>door private<br>partij (binnen<br>bestemmings-<br>plan)         | Overheid met<br>kostenverhaal op<br>private partij, of<br>door private<br>partij | Geen uitgifte<br>(private partij<br>realiseert zelf op<br>eigen grond)                            | Private partij                                                                                       |

**Tabel 22 – Kenmerken grondexploitatiemodellen** (bron: Kenniscentrum PPS, 2004a)

De joint venture is de meest zuivere PPS vorm (Bult-Spiering et al., 2005). Essentie van een intensieve samenwerking is dat de participerende partijen de kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap delen (Kenniscentrum PPS, 2004a). De juridische structuur van een joint venture entiteit kan op vijf manieren vorm gegeven worden:

- naamloze vennootschap (NV)
- besloten vennootschap (BV)
- vennootschap onder firma (VOF)
- commanditaire vennootschap (CV)
- CV/BV constructie (CV/BV)

De uitleg over de juridische structuren is gebaseerd op de uitleg van het Kenniscentrum PPS (2004a). De NV kent aandeelhouders, die elk één of meer aandelen bezitten, die niet aansprakelijk zijn voor de schulden van de NV. De aandeelhouders kunnen ten hoogste hun ingelegde bedrag in de vennootschap kwijtraken. De aandelen worden statutair op naam gesteld, waardoor de overdraagbaarheid wordt beperkt. Bij een normale

NV zijn de aandelen gemakkelijk overdraagbaar. Dit is bij een joint venture niet wenselijk, omdat anders een samenwerkingspartner gedwongen wordt om met een derde partij samen te gaan werken.

De BV kent een wettelijke beperking van de overdraagbaarheid van de aandelen door blokkerings- en aanbiedingsregels die de statuten van een BV bevatten. De structuur van een BV kent een wettelijke scheiding tussen bestuur, Raad van Commissarissen en de aandeelhoudersvergadering. Andere verschillen tussen de BV en de NV zijn dat het gestorte kapitaal van de BV lager is dan van de NV en dat de NV zwaardere eisen kent ten aanzien van de openbaarmaking van het jaarverslag met de jaarrekening.

De VOF kent geen rechtspersoonlijkheid. De vennoten zijn hoofdelijk aansprakelijk en dat wil zeggen dat ieder voor het geheel van de schulden van de VOF kunnen worden aangesproken. De aansprakelijkheid van partijen is dus niet beperkt bij deze constructie.

De CV lijkt op de VOF, maar de CV kent twee soorten vennoten; de commanditaire en de beherende vennoten. De beherende vennoten verzorgen de dagelijkse leiding en vertegenwoordigen de CV. Zij zijn hoofdelijk aansprakelijk voor de schulden van de CV. Voor de commanditaire vennoten, ook wel stille vennoten genoemd, geldt dit niet. Deze stille vennoten zijn slechts geldschieter en mogen geen beheers- of beschikkingsdaden verrichten. Zij zijn slechts aansprakelijk voor de schulden van de CV tot een hoogte van hun inleg. Hun rol is te vergelijken met die van een aandeelhouder in een BV of NV. Binnen de CV wordt de aansprakelijkheid van de beherende partijen niet beperkt waardoor het er in de praktijk weinig gebruik van wordt gemaakt.

De CV/BV constructie is de oplossing voor de onbeperkte aansprakelijkheid binnen de CV. Partijen kunnen op deze manier gezamenlijk sturing geven aan het project. De gemeente en de marktpartijen richten een CV op. Alle partijen brengen als stille vennoten hun kapitaal in waardoor zij beperkt aansprakelijk zijn tot de hoogte van deze inbreng. De beherende vennoot kent een BV structuur. De aandeelhouders van de BV zijn aansprakelijk tot het beperkte bedrag dat zij hebben ingebracht. Partijen kunnen dus invloed uitoefenen op het project zonder dat zij onbeperkt aansprakelijk gesteld worden. Bij een CV kan een andere zeggenschapsverhouding worden afgesproken dan een stemverhouding op basis van de inbreng van kapitaal, zoals bij een NV en BV.

## Bijlage 6 – Planvormingsbenaderingen

Auteurs, zoals Teisman, De Bruijn, Ten Heuvelhof, Klijn en Koppenjan, gaan uit van de veronderstelling dat het proces ingericht moet zijn op samenwerking om te komen tot het product; de gebiedsontwikkeling. In verschillende planvormingsbenaderingen, die sinds de Tweede Wereldoorlog zijn opgekomen, ligt de focus niet altijd op samenwerking. Deze bijlage beschrijft waarom de benadering vanuit samenwerking de voorkeur heeft boven het eenzijdig opleggen van ruimtelijke planning.

Na de Tweede Wereldoorlog zijn verschillende planvormingsbenaderingen opgekomen: rational planning (rational comprehensive planning, rational program planning), incremental planning, procedural planning (systems planning, rational process planning), planning as a political process en planning as a learning process. Deze benaderingen worden kort besproken. De Graaf (2005) geeft in zijn dissertatie een uitgebreide en gedetailleerde theoretische analyse van de planvormingsbenaderingen.

### *Rational planning*

De rationele planvormingstroming begint in de jaren na de Tweede Wereldoorlog met de rational comprehensive planning. Deze planvorming gaat uit van omvangrijke plannen die gebaseerd zijn op verstandelijke overwegingen van de planner. De focus ligt op het technische en fysieke ontwerp, waardoor een masterplan ontwikkeld wordt als richtlijn voor de toekomst. Het gaat dus om het neerleggen van een goed doordacht masterplan waarbij het wenselijke eindstadium van de stad precies gedefinieerd is. De kernwoorden zijn dan ook rationeel en omvangrijk. Rationeel houdt in dat voor elke beslissing en actie er overredende redenen zijn. Omvangrijkheid houdt in dat het toekomstige plan geldt voor een stad als geheel. De Graaf (2005) haalt twee punten van kritiek aan over de rationele omvangrijke planning. Als eerste dat de sociale aspecten in de planning niet in acht genomen worden en als tweede dat het masterplan inflexibel en star is. Hierdoor houdt het masterplan geen rekening met veranderende ontwikkelingen in de maatschappij. De planners hielden te weinig rekening met de implementatie en de complexiteit van hun plannen.

Er was behoefte voor een nieuwe benadering waarin het maatschappelijk element aandacht zou krijgen. De Chicago School of Planning was van mening dat het ideaal van de rational comprehensive planning niet haalbaar was en ze hebben toen de rational program planning geïntroduceerd. Deze benadering focust meer op de besluitvorming, het bestuurlijke proces en de consequenties van de planning. Volgens Lindblom (in De Graaf, 2005) kunnen planners geen rationele keuzes maken, omdat het niet mogelijk is om alle keuzes en mogelijke oplossingen te analyseren. Mensen hebben namelijk een beperkt vermogen om problemen op te lossen. Volledig rationele keuzes zijn ook niet te maken vanwege het gebrek aan de middelen tijd en geld.

### *Incremental planning*

Incremental planning is een nieuwe oriëntatie op planning en is gepresenteerd door Lindblom op basis van de kritieken op de rationele planning. Het rationele werkt volgens hem niet voor complexe beleidsmatige problemen. Lindblom geeft aan dat planning niet volgens een strak georganiseerd proces moet gaan, maar door trial-and-error. Het planvormingsproces vindt plaats door incrementele veranderingen en gaat uit van een goed besluitvormingsproces in plaats van het behalen van doelen. Het proces is onderhevig aan wederzijdse aanpassingen en onderhandelingen. Ook deze benadering kent kritiekpunten. Critici beweren dat deze benadering alleen draait om korte termijn oplossingen en dat niet gekeken wordt naar de lange termijn doelen en het gewenste eindstadium. Daarnaast wordt de oplossing van de problemen niet vanuit een brede context benaderd. De mixed scanning benadering wordt door Etzioni (in De Graaf, 2005) gepresenteerd als een middenweg tussen de volledige rationele benadering en de incrementele planning.

### *Procedural planning*

De procedurele planning is gevormd uit de systems en rational process planning. Friedmann (in De Graaf, 2005) introduceerde de systems planning. Hij gaat uit van een holistische visie van de realiteit en ziet steden als systemen. Deze systemen bestaan uit in verband staande sociale en economische variabelen. Het systeem is dynamisch en wordt gekarakteriseerd door processen van verandering. Als iets in een stad wordt ontwikkeld dan heeft dit effect op alle andere delen van de stad. De focus ligt hier op het object (de stad) van de planning.

De rational process planning gaat niet over het object van de planning, zoals bij de systems planning, maar over het proces van de planning. De rational process planning is meer gebaseerd op algemene theorieën over besluitvorming. Dit proces wordt gekarakteriseerd door feedback loops binnen een vooropgesteld vijffasen model. Vanwege de continue feedback is de planvorming van het rationele proces anders dan de rationele omvangrijke planning.

De combinatie van systems planning en rational process planning is later bekend geworden onder de naam van procedurele planning. Met de focus op de systeembenadering en het rationele proces verminderde de aandacht voor de inhoud van de planning. Echter deze benadering kreeg ook kritiek. Er wordt te veel op de methode gefocust en de benadering heeft geen oog voor de inhoud. De inhoudsloze en lege benadering houdt ook geen rekening met de implementatie en het ontbreekt aan aandacht voor sociale waarden. Daarnaast is de logica van de onderliggende gedachte van rationaliteit bekritiseerd.

### *Planning as a political process*

Davidoff en Reiner (in De Graaf, 2005) geven aan dat planning een besluitvormingsproces is en dat deze sterk beïnvloed wordt door de waarden van degenen die de besluiten nemen. Kortom, het politieke aspect krijgt aandacht. Daarnaast waren er verschillende problemen in de samenleving (armoede en criminaliteit) die planners niet konden oplossen vanuit het plannen van woningen, commerciële activiteiten, infrastructuur en bedrijventerreinen. De sociale aspecten moesten in de planning meegenomen worden en zodoende lieten ze burgers participeren in het planningsproces. Vanuit deze benadering komen de bestuurlijke hoek en de participatie van burgers in de belangstelling.

### *Discussies in planvormingstheorie*

In het begin van de zeventiger jaren werd duidelijk dat de hiervoor beschreven ruimtelijke planning toepassingen niet geleid hebben tot de oplossing van de maatschappelijke problemen. De Graaf (2005) geeft twee redenen voor dit falen. De eerste reden is de implementatie van de plannen. Het rationele model kreeg de kritiek (Friedmann in De Graaf, 2005) dat door de stapsgewijze aanpak de implementatie los wordt gezien van de planvorming. Plannen die zonder aandacht voor implementatie gemaakt worden, hebben het risico dat ze niet geïmplementeerd kunnen worden. De gecombineerde aandacht voor planning en actie wordt door Friedmann 'action planning' genoemd. Pressman en Wildavsky (in De Graaf, 2005) geven aan dat de implementatie van beleid afhangt van de samenwerking van verschillende actoren. Barrett en Fudge (in De Graaf, 2005) leveren kritiek op het feit dat de implementatie start aan de top van de hiërarchie. Dit is echter niet altijd het geval, omdat beleid een reactie kan zijn op de problemen vanuit de samenleving. Deze punten hebben de planners bewust gemaakt van het uitvoeringsgedeelte van de ruimtelijke planning. Voor succesvolle implementatie zijn de planners afhankelijk van andere actoren.

De tweede reden is de omgeving van de ruimtelijke planning, deze werd steeds woeliger en minder voorspelbaar. Friedmann (in de Graaf, 2005) gaf aan dat de omgeving heel snel verandert in plaats van stabiel is. Door de turbulente omgeving zullen er altijd onvoorziene neveneffecten zijn. Ook Rittel en Webber (in de Graaf, 2005) geven aan dat sprake is van een turbulente omgeving. De planning wordt geconfronteerd met een meervoudigheid van actoren, die allemaal hun eigen waarden, doelen en interesses hebben. Dit maakt

het voor planners lastig om hét doel van de ontwikkeling te bepalen. Het is dus niet altijd even duidelijk welke problemen opgelost moeten worden en daardoor kunnen de problemen niet duidelijk gedefinieerd worden. De discussie over de turbulentie en implementatie heeft geleid tot een nieuwe richting in de planning theorie; planning as a learning process.

### *Planning as a learning process*

De planning als leerproces geeft aan dat de planning openstaat voor de omgeving en dat het zichzelf kan organiseren (De Graaf, 2005). Het benadrukt de focus op de turbulente en complexe omgeving en de stakeholderspecifieke interpretatie van de omgeving. Het lerende proces wordt gezien als een manier om actoren zich aan te laten passen op de continu veranderende omgeving. Deze stroming sluit aan bij de huidige ontwikkelingen dat de omgeving steeds turbulenter en complexer wordt, waarbij stakeholders (en hun belangen) belangrijk zijn. Stakeholders vormen een bron van waardevolle kennis en informatie en op basis daarvan moeten ze participeren in het planvormingsproces. Planvorming en implementatie worden geïntegreerd door de belangrijke stakeholders, met middelen voor de implementatie, te laten deelnemen in het planvormingsproces (De Graaf, 2005). De stroming van planning als leerproces is onder te verdelen in vier benaderingen: transactive, communicative, interactive en strategic planning.

De transactive planning (van Friedmann) legt het fundament voor de ontwikkeling van de andere drie benaderingen. De transactieve benadering gaat uit van een proces van veranderingen. Deze veranderingen moeten begeleid worden naar een gewenst eindstadium. Transactive planning is een concept waarbij kennis in actie wordt omgezet door een aaneenschakeling van persoonlijke relaties. Deze relaties tussen personen zijn nodig om de samenleving te veranderen; hierom benadrukt Friedmann de noodzaak voor participatie. De beste handelingen worden gezamenlijk ondernomen (De Graaf, 2005).

Communicative planning is democratisch en participatief. Deze planningsstijl houdt rekening met de behoeftes van alle stakeholders. De planontwikkeling vindt ook in deze gezamenlijkheid van stakeholders plaats en er wordt gestreefd naar consensus. Alle stakeholders hebben evenveel macht in het proces. De belangrijkste elementen van deze benadering zijn communicatie en conversatie (het gesprek). Door het communicatieproces vindt lering plaats als partijen zich inleven in andermans situatie en interesse waardoor een gedeeld begrip (consensus) ontstaat (De Graaf, 2005). Deze benadering richt zich meer op het proces dan op het product. De communicatieve benadering besteedt niet zo veel aandacht aan de onderhandeling. Voor succesvolle implementatie is effectieve onderhandeling noodzakelijk en hier focust de transactieve benadering wel op.

Interactive planning houdt wel rekening met de onderhandelingen en noodzakelijke middelen om het plan te implementeren (De Graaf, 2005). In tegenstelling tot de communicatieve planning, waar alle stakeholders betrokken worden, vindt in de interactieve planning een evenwichtige selectie van participanten plaats. Dit is het geactiveerde netwerk. Interactieve planvorming vindt plaats in een netwerk van wederzijds afhankelijke actoren (De Graaf, 2005). Vanuit deze gedachte is een koppeling te maken tussen interactieve planvorming en de netwerkbenadering. Binnen de ruimtelijke ontwikkeling zijn een zestal cruciale middelen te onderscheiden (Teisman, 1992): autoriteit, geld, informatie, grond, steun en legitimiteit. De stakeholders bereiken een gezamenlijke besluitvorming door het sluiten van compromissen in de vorm van package deals (Driessen, Glasbergen & Verdaas, 2001). Pröpper en Steenbeek (in De Graaf, 2005) presenteren een participatie ladder, zie tabel 23. Binnen de interactieve benadering wordt het proces ingegaan zonder een vooraf gesteld doel, want partijen komen samen tot doelen vanuit de compromissen. Interactieve planvorming is proces georiënteerd en besteed weinig aandacht aan de context en de inhoud.

|                                     | Degree of influence | Description of style                                                    | Role of participant  |
|-------------------------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------|
| Interactive styles of policy-making | Facilitative        | Planning team provides resources to other stakeholders                  | Initiator            |
|                                     | Co-operative        | Planning team works together with other stakeholders                    | Partner              |
|                                     | Delegating          | Planning team gives some authority to others for decision making        | Joint Decision maker |
|                                     | Participative       | Planning team requests advice from participants on open-ended questions | Advisor              |
| Non-interactive                     | Consultative        | Planning team consults other stakeholders about pre-determined issues   | Consultor            |
|                                     | Open                | Planning team only informs other stakeholders about her policy          | Target group         |
|                                     | Closed              | Planning team does not inform other stakeholders about her policy       | No role              |

**Tabel 23 – Participatie ladder** (bron: Pröpper & Steenbeek in De Graaf, 2005)

Strategic planning gaat over het bereiken van een ideale combinatie van de sterke kanten en mogelijkheden van de interne organisatie en de omgeving. Implementatie vormt een belangrijk onderdeel van de strategische planning. Relevante stakeholders worden in het proces betrokken om samen een strategie te ontwikkelen. Aan deze strategie is commitment van deze stakeholders verbonden. Volgens Snellen (in De Graaf, 2005) wordt strategische planning gekarakteriseerd door de gekozen doelen (wat), middelen (hoe) en de tijd van acties en beslissingen (wanneer).

## Conclusie

De eerste planvormingsbenaderingen die na de Tweede Wereldoorlog zijn opgekomen, gaan uit van het rationaliteitsprincipe. Dit principe gaat uit van de rationele keuzes van planners over hoe het gewenste eindstadium moet zijn. De rationele benadering levert een inflexibel en star masterplan. Vanuit deze benadering maken de planners de beslissingen, maar dan zonder rekening te houden met de implementatie en de complexiteit van de plannen. Binnen deze benadering is totaal geen sprake van samenwerking. De incrementele planning gaat uit van veranderingen en niet van een strak georganiseerd proces. Een goed besluitvormingsproces is hierbij belangrijker dan het behalen van doelen. De procedurele planning is gevormd uit de systems en rational process planning. Systems planning gaat uit van de stad als dynamisch systeem en staat in verband met sociale en economische variabelen. Rational process planning focust op het besluitvormingsproces en wordt gekenmerkt door continue feedback. De procedurele planning focust op de methode en heeft een verminderde aandacht voor de inhoud. Binnen deze benadering wordt geen rekening gehouden met de implementatie en is er geen aandacht voor sociale waarden. Planning as a political proces neemt deze sociale waarden wel mee door burgers te laten participeren in het planningsproces.

Deze planvormingsbenaderingen hebben niet geleid tot de oplossing van maatschappelijke problemen, zoals armoede en criminaliteit. De eerste reden is dat er geen aandacht was voor de implementatie van de plannen. De tweede reden is dat de omgeving steeds turbulenter werd. Hierdoor zijn de besluitvormingsprocessen grilliger en steeds minder voorspelbaar geworden. Deze redenen hebben geleid tot een nieuwe stroming: planning as a learning proces. Deze stroming sluit aan bij de huidige ontwikkelingen van een steeds complexer en turbulenter wordende omgeving. Stakeholders worden gezien als een bron van waardevolle kennis en informatie en op basis daarvan moeten ze participeren in het planvormingsproces. Met de komst van de VINEX zijn steeds meer projectontwikkelaars gronden gaan verwerven, waardoor de ruimtelijke ontwikkeling niet meer alleen door de ruimtelijke planners geschiedde. De ontwikkelaars hebben een belangrijk middel (grond) in handen voor de implementatie van de ruimtelijke plannen. Vanuit de huidige optiek, die gericht is op de dynamiek in de planvorming, de uiteindelijke implementatie en de participatie, wordt gekozen om het vereveningsproces vanuit deze benadering te analyseren. Het ligt in de veronderstelling dat door de samenwerking tussen publieke en private partijen een succesvol



vereveningsproces ontstaat. Verevening zorgt voor de implementatie van integrale gebiedsplannen door niet alleen aandacht te schenken aan de rendabele planonderdelen (vastgoed), maar ook de niet rendabele planonderdelen (openbare ruimte).

De veronderstelling dat het proces ingericht moet zijn op samenwerking om tot een integrale gebiedsontwikkeling (product) te komen, valt binnen de redenatielijn van auteurs, zoals Teisman, De Bruijn, Ten Heuvelhof, Klijn en Koppenjan. Teisman (1992) veronderstelt dat als het proces goed loopt, de rest van zelf komt. Vanuit de procesgerichte besluitvorming ligt de nadruk minder op het daadwerkelijke product. Door de het besluitvormingsproces vanuit de vereveningsoptiek te bekijken, wordt juist wel aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid van het product.

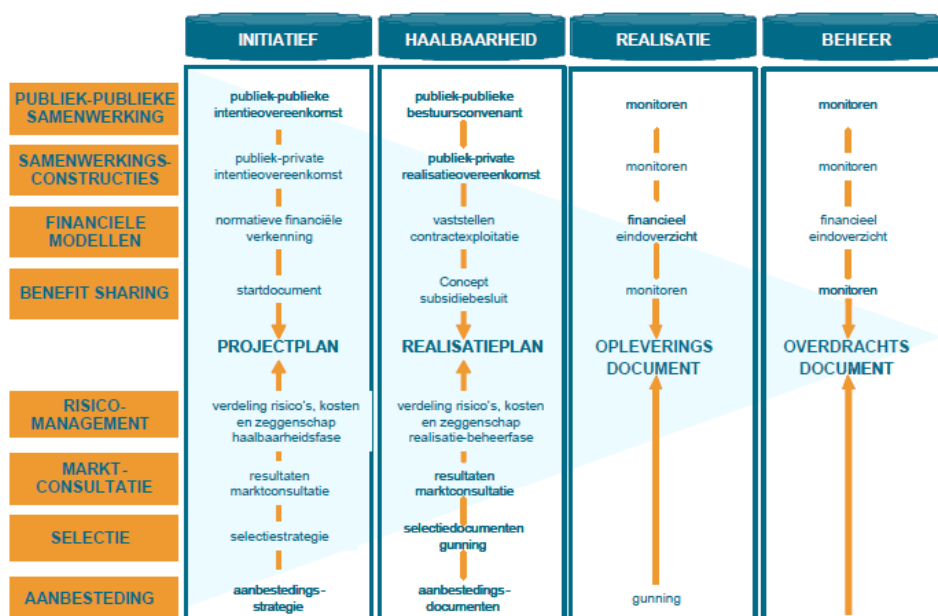


## Bijlage 7 – Fasering PPS gebiedsontwikkeling

### Inrichting PPS proces bij gebiedsontwikkeling

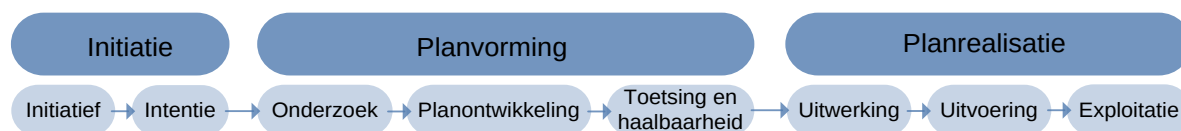
Een algemeen geldende inrichting bestaat niet, immers geen enkel gebiedsontwikkeling is hetzelfde. Het Kenniscentrum (2004c) hanteert een processchema als raamwerk voor de procesinrichting van een PPS, zie figuur 16. De fasering van een gebiedsontwikkelingsproces wordt ingedeeld naar een viertal fasen:

- Initiatiefase
- Haalbaarheidsfase
- Realisatiefase
- Exploitatie en beheerfase

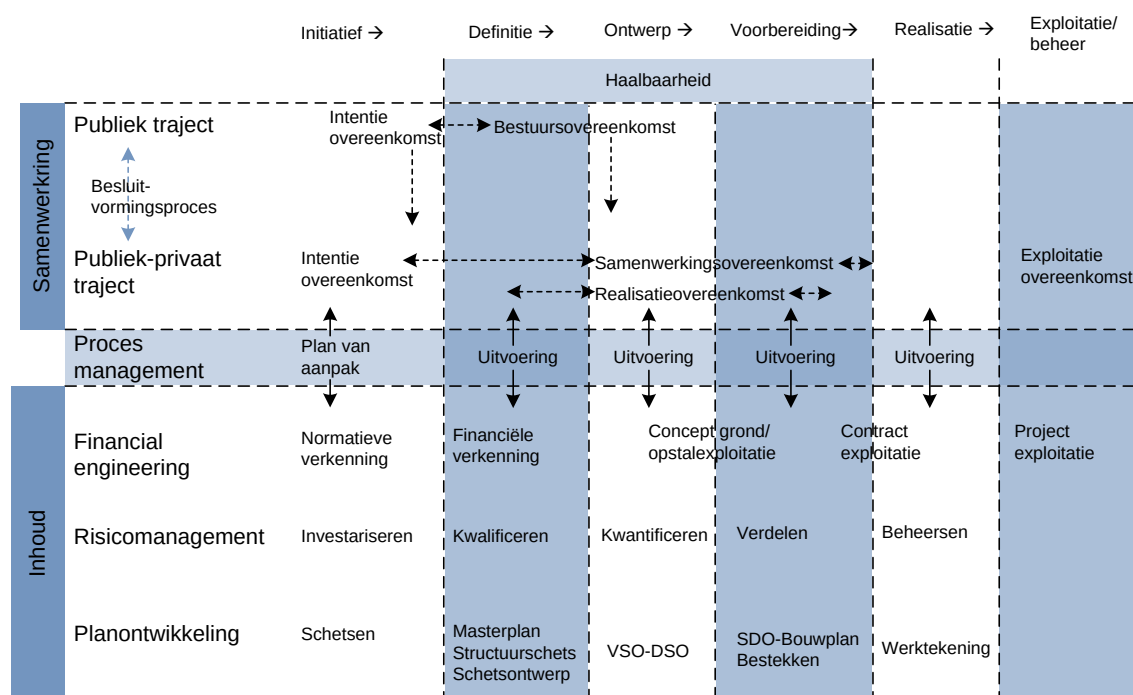


Figuur 16 – PPS-processchema, totaaloverzicht fasen (bron: Kenniscentrum PPS, 2004)

Elke fase kent verschillende deelbesluiten. Deze deelbesluiten zijn gestructureerd binnen acht specialistische onderwerpen die relevant (kunnen) zijn binnen de procesfasen. De pijlen wijzen naar het uiteindelijke beslisdocument per fase, dat als input dient voor een volgende fase. Wolting (2006) maakt een vergelijkbare indeling gebaseerd op de samenwerking en inhoud, zie figuur 18. Bult Spiering et al. (2005) hanteren tevens een soortgelijke indeling voor projectfasen, zie figuur 17.



Figuur 17 – Fasen gebiedsontwikkeling (bron: Bult-Spiering et al., 2005)



**Figuur 18 – Fasen gebiedsontwikkeling met totstandkoming samenwerking en inhoudelijke uitwerking**  
(bron: Wolting, 2006)

Er wordt gekozen voor de fasering van Wolting (2006), omdat hier de focus ligt op zowel de inhoud als het samenwerken. Dit sluit aan bij de product- en procesgerichte definitie van gebiedsontwikkeling. Volgens Grooten (2008) begint een gebiedsontwikkeling met de ambitie of visie van de initiatiefnemers. In de initiatiefase wordt een intentie uitgesproken voor de samenwerking tussen publieke en private partijen in de haalbaarheidsfase. In deze fase vindt dus een verkenning van de samenwerking plaats. In de haalbaarheidsfase werken publieke en private partijen reeds samen. De intentieovereenkomst biedt echter de mogelijkheid om samenwerking niet voort te zetten indien de haalbaarheidsfase niet naar tevredenheid verloopt. In de haalbaarheidsfase leggen partijen specifiekere afspraken vast in een samenwerkings- en/of realisatieovereenkomst. Dit onderzoek focust op de totstandkoming van de vereveningsafspraken en deze worden in de initiatie- en haalbaarheidsfase vastgelegd. Deze afspraken kunnen in de realisatiefase nog wel ter discussie gesteld worden en veranderen vanwege het dynamische gebiedsontwikkelingsproces. In dit onderzoek wordt echter alleen gekeken naar de totstandkoming van de vereveningsafspraken tussen publieke en private partijen in de initiatie- en haalbaarheidsfase.

### Initiatiefase

Binnen de initiatiefase wordt onderzocht of het project gewenst is en of er dus sprake is van een project. Het resultaat van deze fase is een projectplan. Op basis hiervan wordt door het management, bestuur en tot slot het bevoegde gezag besloten om het project al dan niet van start te laten gaan. In de initiatiefase moeten een aantal zaken vastgesteld worden (Kenniscentrum PPS, 2004c):

- Betrokken partijen en welke partijen nog betrokken moeten worden
- Afspraken tussen de partijen over het project om over te kunnen gaan naar de haalbaarheidsfase
- Projectinhoudelijke werkzaamheden ter onderbouwing van de overeenkomsten
- Organisatie van de besluitvorming

Indien meerdere publieke partijen bij het project betrokken zijn, is het ook belangrijk om in deze fase publiek-publieke samenwerking af te stemmen. Publieke en private partijen gaan een intentieovereenkomst aan voor verdere uitwerking van het project. Ook vindt een globale, normatieve financiële verkenning plaats. De

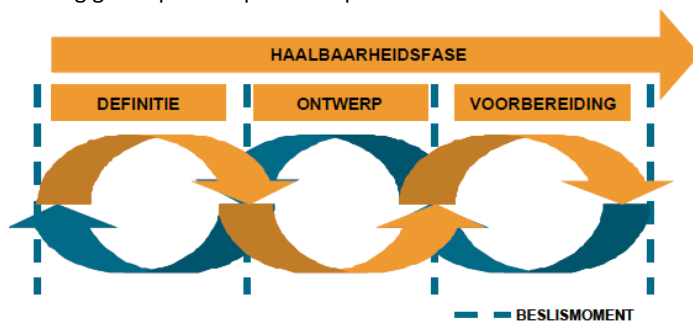
verdeling van de kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap voor de haalbaarheidsfase wordt vastgelegd in het projectplan (of plan van aanpak). Het projectplan is gericht op het uitvoeren van de haalbaarheidsfase.

### Haalbaarheidsfase

De haalbaarheidsfase is een intensieve en complexe fase waar veel activiteiten plaatsvinden. De haalbaarheidsfase wordt voor de structurering opgeknipt in drie subfasen:

- Definitie
- Ontwerp
- Voorbereiding

Bij complexe projecten lopen deze fasen vaak door elkaar en vindt veel interactie tussen actoren plaats. De uitwerking van een fase laat zien of de uitgangspunten (aan het begin van de fase) kloppen. Zo niet, dan moeten zij herzien worden. Gedurende de haalbaarheidsfase vinden cyclische processen plaats, zie figuur 19. Binnen de definitiefase wordt duidelijk wat het projectresultaat gaat worden. Het resultaat is een Programma van Eisen. In de ontwerpfase wordt bepaald hoe de gewenste oplossing eruit komt te zien en wordt aangegeven of het project uitvoerbaar is. Indien dit het geval is kan gestart worden met de voorbereiding van de uitvoering. De voorbereidingsfase zorgt ervoor dat het eindresultaat gerealiseerd kan worden en levert dus nog geen specifiek product op.



Figuur 19 – Fasering haalbaarheidsfase (bron: Kenniscentrum PPS, 2004c)

Op basis van het Programma van Eisen wordt gelijktijdig gerekend en getekend om te kijken of het ontwerp financieel haalbaar is. Het ontwerp wordt vertaald naar een grondexploitatie en om de residuele grondwaarde te kunnen bepalen wordt ook een opstalexplotatie gemaakt. De contractexploitatie zijn voorcalculatorische berekeningen (van gronden en opstallen) van de kosten en opbrengsten gedurende de looptijd van het project. De financiële afspraken tussen partijen vindt plaats op basis van de contractexploitatie. De samenwerkingsvorm tussen publieke en private partijen wordt vastgesteld in een publiek-private samenwerkings- en/of realisatieovereenkomst. De samenwerkingsvorm wordt operationeel in de realisatiefase. De verdeling van kosten, opbrengsten, risico's en zeggenschap voor de realisatiefase zijn vastgelegd in het realisatieplan (Kenniscentrum PPS, 2004c). De belangrijkste elementen binnen een realisatieovereenkomst zijn gronduitgifte- en afname, programmawijzigingen, realisatievoorwaarden en verevening tussen planonderdelen. Voordat dit vaststaat, worden onderhandelingen met de betrokken partijen gevoerd.

Verevening zal in globale vorm al spelen bij de intentie van publieke en private partijen om samen te werken. In de haalbaarheidsfase, waar de plannen ontwikkeld en op haalbaarheid getoetst worden, speelt verevening een gedetailleerde rol in het opstellen van de grondexploitatie.



## Bijlage 8 - Geïnterviewde personen

### Verkenning projecten – oriënterende gesprekken

|                      |                                    |
|----------------------|------------------------------------|
| Mas Leijen           | Floris V (via digitaal contact)    |
| Cor Fokkinga         | Stappegoor (planeconoom Arcadis)   |
| Peter Petter         | Stappegoor (projectleider Arcadis) |
| Jacqueline Frederiks | Keizerslanden I                    |
| Rijk van Beek        | De Driehoek                        |
| Procesmanager        | Project X                          |
| Projectleider        | Project Y                          |
| Koop Jager           | Algemeen                           |

### Empirisch onderzoek

| Datum/tijd                 | Project        | Naam                  | Functie                                                          |
|----------------------------|----------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------|
| 16 dec 2008<br>14.30-16.00 | Floris V       | Mas Leijen-Kwant      | Projectmanager uitwerking projecten, Arcadis                     |
| 12 jan 2009<br>12.30-14.00 | Floris V       | Niek Reichart         | Projectmanager haalbaarheidsonderzoeken en intermediair, Arcadis |
| 12 jan 2009<br>15.30-17.00 | Floris V       | Arie Mastenbroek      | Projectleider, gemeente Katwijk                                  |
| 28 jan 2009<br>14.00-15.30 | Stappegoor     | Edwin van der Werf    | Projectleider, gemeente Tilburg                                  |
| 28 jan 2009<br>16.00-17.30 | Stappegoor     | Edwin Prince          | Projectdirecteur Consortium, Prince Projectontwikkeling          |
| 15 jan 2009<br>11.00-12.30 | Keizershoeve I | Jacqueline Frederiks  | Projectleider, gemeente Beuningen                                |
|                            |                | Henk Palm             | Beleidsmedewerker grondbedrijf, gemeente Beuningen               |
| 15 jan 2009<br>14.00-15.00 | Keizershoeve I | Joost van Diemen      | Hoofd projectbureau, gemeente Beuningen                          |
| 19 jan 2009<br>11.30-13.00 | Keizershoeve I | Robèrt van den Heuvel | Projectleider, adjunct-directeur Jansen Bouwontwikkeling         |
| 19 dec 2009<br>16.00-17.15 | De Driehoek    | Piet Ziel             | Projectleider en procesmanager, gemeente Almelo                  |
| 23 jan 2009<br>14.00-15.30 | De Driehoek    | Rijk van Beek         | Account manager, Arcadis                                         |
| 6 jan 2009<br>14.00-15.30  | Project X      | Persoon X             | Onafhankelijke procesmanager, projectleider specialistenteam     |
| 8 jan 2009<br>9.30-11.00   | Project Y      | Persoon Y1            | Grondzaken oude constellatie actoren, gemeente Y                 |
|                            |                | Persoon Y2            | Grondzaken nieuwe constellatie actoren, gemeente Y               |





## Bijlage 9 - Interview

*Duur: 1,5 uur*

### *Onderzoek*

Ik doe onderzoek naar het proces om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen te komen. Vanuit deze inzichten tracht ik duidelijk te maken welke factoren leiden tot deze overeenstemming en welke niet. Hierbij maak ik onderscheid tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase.

### *Interview*

De onderwerpen die aan bod komen binnen dit interview zijn:

- Algemeen
- Procesinrichting
  - Beleidsarena
  - Doelen
  - Interactie
  - Arrangement
- Verevening
- Afsluitend

*Is er duidelijk onderscheid te maken tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase ten aanzien van deze onderwerpen?*

### **ALGEMEEN**

1. Vanuit welke organisatie bent u betrokken bij het project?
2. Wat is uw functie binnen het project?
3. Vanaf welk moment bent u betrokken bij het project?

### **PROCESINRICHTING**

Dit zijn de factoren die te maken hebben met de procesinrichting en de samenwerking

#### ***Beleidsarena en actoren***

4. Zijn er verschillen in de betrokken actoren tijdens de initiatie- en haalbaarheidsfase?
5. Welke rollen hebben deze actoren? (initiator, participant, beoordelaar)
6. Wat zijn de gezamenlijke verantwoordelijkheden geweest in de initiatie- en haalbaarheidsfase? (planontwikkeling, financiering, risicomanagement)
7. Wat is de reden geweest om de verantwoordelijkheden te delen?

#### ***Doelen en doelenvervlechting***

8. Wat is het doel van uw organisatie en wat is het gezamenlijke doel in het project?
9. Hoe kijkt u aan tegen de doelen van andere partijen?
10. Is in de initiatie- en de haalbaarheidsfase uw eigen of de gezamenlijke visie leidend geweest?
  - Waarom?

#### ***Interactie en middelen***

11. Zet u middelen in voor het behalen van eigen doelen, gezamenlijke doelen en/of elkaanders doelen?
12. Welke middelen zijn dit?

### **Arrangement en besluitvorming**

13. Hoe ziet de coördinatie structuur in de initiatie- en haalbaarheidsfase eruit?
  - Is er sprake van bijvoorbeeld: variëteit, wederzijdse afhankelijkheden, geslotenheid voor hiërarchische interventies en dynamiek?
14. Op welke wijze is het grondexploitatiemodel in de initiatie- en haalbaarheidsfase ingevuld en wat is de juridische structuur hiervan? (traditioneel, bouwclaim, volledig gezamenlijk, concessie of zelfrealisatie)
  - Waarom is hiervoor gekozen?
15. Hoe ziet de organisatiestructuur eruit in de initiatie- en haalbaarheidsfase? (stuurgroep, dagelijkse leiding (projectgroep) en werkgroepen)
  - Waarom is hiervoor gekozen?

### **VEREVENING**

Onder verevening wordt het volgende verstaan: *‘Verevening is het overhevelen van rechten, risico’s en financiële of kwalitatieve waarden van rendabele naar onrendabele planonderdelen binnen eenzelfde plangebied om een integrale ontwikkeling en samenhangend programma, zowel in de planvorming als financieel, te realiseren.’*

16. Waarom vindt u dat er sprake is van verevening binnen het project?
17. Hoe zijn de vereveningsafspraken vastgelegd? (bijvoorbeeld intentie- en samenwerkingsovereenkomst)
18. Op welke wijze zijn deze afspraken geregeld? (publiek- of privaatrechtelijk)
  - Waarom is hiervoor gekozen?
19. Hebben de verschillende planonderdelen een neutrale grondexploitatie?
  - Waarom is hiervoor gekozen?

### **AFSLUITEND**

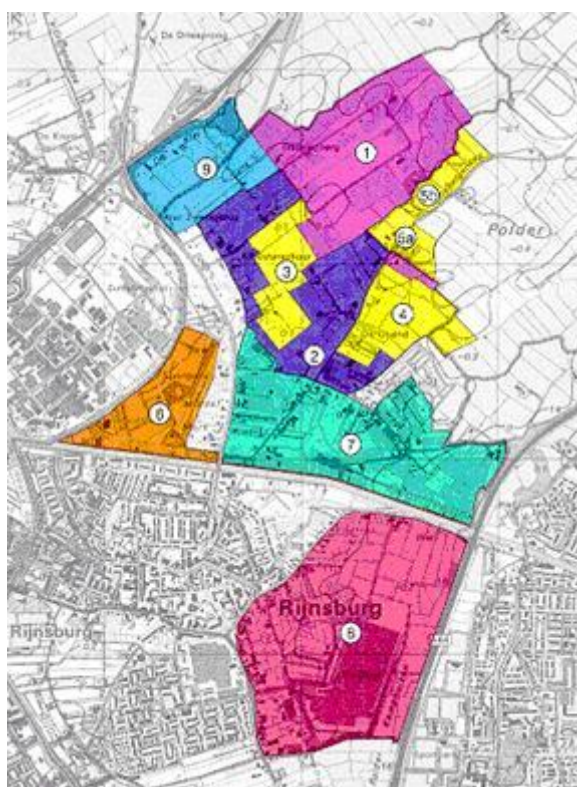
20. We hebben het gehad over meer context bepalende factoren: beleidsarena, doelen, arrangement en interactie. Mist u nog factoren die van invloed zijn geweest op het proces?
21. Wat zijn volgens u de factoren geweest die moeilijkheden in het proces hebben opgeleverd en waarom?
22. Wat zijn volgens u de succesvolle factoren in het proces geweest en waarom?

## Bijlage 10 – Projectbeschrijving Floris V

In deze bijlage wordt het project Floris V besproken. Als eerste wordt ingegaan op het project. Vervolgens op verevening en het proces. De procesbeschrijving is opgedeeld in de beschrijving van de beleidsarena, doelen, arrangement en interactie. Daarna wordt ingegaan op de moeilijkheden en successen, en de overige punten. De beschrijvingen van de moeilijkheden, de successen en de overige punten komen voort uit de interviews waardoor sprake is van subjectiviteit. De projectdocumentatie geeft geen informatie over deze onderwerpen, waardoor bronnentriangulatie op deze twee paragrafen niet van toepassing is. Deze bijlage wordt afgesloten met een conclusie waarin een overzicht van de scores op de variabelen wordt gepresenteerd.

### Project

Rijnsburg ligt in de provincie Zuid-Holland en is bekend wegens haar bloemenveilingen (Flora). De werkgelegenheid en de vraag naar woningen zijn flink gegroeid samen met de toenemende ontwikkelingen van de Flora. Het project Floris V is op basis van het Economisch Beleidsplan Rijnsburg (EBR - voorjaar 1994) onderverdeeld in negen deelgebieden, zie figuur 20.



#### Uitwerking EBR deelgebieden

1. Nieuw glastuingebied  
Kloosterschuur/Trappenberg
2. Oud glastuinbouwgebied
3. Uitbreidingslocatie glastuinbouw 1<sup>e</sup> fase
4. Uitbreidingslocatie glastuinbouw 2<sup>e</sup> fase
5. Uitbreidingslocatie glastuinbouw 3<sup>e</sup> fase
6. Middelmors – groen en recreatie
7. Vinkenwegzone – gemengde agribusiness
8. Kamphuiserpolder – veilingterrein
9. Klei-Oost – bedrijventerrein

#### Stand van zaken (juni 2008)

1. Nog niet als deelgebied opgepakt
2. Onderwerp van discussie
3. Deels gerealiseerd
4. Onderwerp van discussie
5. Onderwerp van discussie met toevoeging van nieuwe uitleg glasopgave
6. Ontwikkelovereenkomst gesloten – toevoeging van ca. 80 woningen buiten en aansluitend aan plangebied
7. Grotendeels gerealiseerd – toevoeging woningen De Rover en woonwerk-units Kanaalzone
8. Niet door Floris V uitgevoerd, maar door FloraHolland
9. Gerealiseerd

Figuur 20 – Contourenkaart Rijnsburg, uitwerking EBR (bron: Floris V, 2004a)

Bij de weergegeven deelgebieden mist nog het centrumplan, welke ook is opgenomen in het EBR en het tiende deelgebied vormt. In het centrum is sprake van herinrichting van het winkelgebied, groenvoorzieningen en er worden nieuwe parkeervoorzieningen aangelegd. Het centrum deelgebied betreft een binnenstedelijke herontwikkeling van met name vastgoed (winkels). Het deelgebied De Horn waar hoofdzakelijk woningbouw gepland stond, is in 2002 door de gemeente afgekocht en valt dus niet meer onder de ontwikkeling van Floris V. De deelgebieden van Floris V kennen een integrale grondexploitatie, maar de specifieke ontwikkelplannen worden per deelgebied opgesteld. De functies waarvan sprake is binnen het gehele plangebied van Floris V zijn: winkels, bedrijvigheid, glastuinbouw en woningen, ontsluitings- en verblijfsinfrastructuur, groene en recreatieve ontwikkelingen. Het betreft een financiële ontwikkeling op

hoofdpijnen van het EBR. De deelplannen zijn grote gebieden met een hoge complexiteit, dus vindt de functionele integratie op deelgebied niveau plaats. Als alle deelplannen functioneel met elkaar verbonden zouden worden, wordt het plan te complex en het proces te ingewikkeld. De investeringsomvang is ongeveer 25 - 35 miljoen euro.

De ontwikkeling vindt plaats aan de rand van de stad Rijnsburg. Dit project is aan te merken als een *randstedelijke ontwikkeling*. In de situatie van voor het EBR bestond dit gebied uit agrarische bedrijvigheid, de bloemenveiling en glastuinbouw. Binnen het plangebied is sprake van bestaande functies en van een poldergebied. De ontwikkeling betreft dus herontwikkeling en uitleg. Het merendeel van het oppervlak is reeds ontwikkeld, waardoor bij dit project sprake is van *herontwikkeling*. De karakteristieke ontwikkelingen in het gebied zijn: reconstructie van het glastuinbouwgebied, ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein, versterking van het winkelcentrum, uitbreiding van het veilingpark en bouw van woningen. Dit project betreft dus een (bedrijfsgerelateerde) *vastgoed* ontwikkeling.

## Verevening

Verevening vormt een belangrijk onderdeel van dit project. De algemene mening van de geïnterviewden is dat anders de ontwikkelingen in zijn totaliteit nooit van de grond waren gekomen. De financiële plussen en minnen van de deelprojecten worden vooraf bepaald en de intentie is om alle projecten (in delen) uit te voeren. Er was geen mogelijkheid om alle plannen (met name glastuinbouw) apart te realiseren, want de gemeente had geen financieringsmogelijkheden. De winstgevende projecten (Klei-Oost en Vinkenwegzone) dragen bij aan de onrendabele projecten (uitbreidingslocatie glastuinbouw, Middelmors en Centrum). Om in functies te spreken; bedrijvigheid en woningen dragen bij aan glastuinbouw, groen, recreatie, winkels en ontsluiting. De ontwikkeling van Floris V kent dus een totale financiële integratie en een op deelgebiedniveau functionele integratie. Er zijn tien deelgebieden welke in één integraal neutrale grondexploitatie gevat zijn. Per deelproject is dus geen neutrale grondexploitatie, want per deelgebied zijn positieve en negatieve grondexploitaties.

In de samenwerkingsovereenkomst van 11 juni 1999 zijn hele concrete vereveningsafspraken gemaakt. Deze overeenkomst is opgezet op basis van de integrale grondexploitatie en heeft de definitiefase afgesloten. Per deelproject wordt daarna de planontwikkeling door Ontwikkelmaatschappij Floris V CV uitgevoerd. Aan het einde van de haalbaarheidsfase wordt per deelproject een realisatieovereenkomst gesloten. De basis van de deelprojecten is vastgelegd in de integrale grondexploitatie van de samenwerkingsovereenkomst. De deelplannen worden aan deze basis getoetst en dus is de samenwerkingsovereenkomst leidend voor verevening. In hoeverre verevening een rol heeft gespeeld bij de intentieovereenkomst van 4 september 1995 is niet duidelijk. De intentieovereenkomst bevat de afspraak dat bij gebleken haalbaarheid de partijen voornemens zijn om een ontwikkelingsmaatschappij als risicodragende partij voor het ontwikkelproces en de integrale grondexploitatie op te richten. In de initiatiefase is gesproken over de vereveningsmogelijkheden, maar is niets concreets vastgelegd, zoals in de samenwerkingsovereenkomst. Op basis van de geanalyseerde projectdocumentatie is de veronderstelling dat verevening al wel een achterliggende rol speelde bij de intentieovereenkomst. Dit vanwege de haalbaarheid van de ontwikkelingen en het doel om het EBR op een integrale en samenhangende wijze tot uitvoering te brengen.

De vereveningsafspraken zijn privaatrechtelijk geregeld via de samenwerkingsovereenkomst. De gemeente Rijnsburg had gekozen voor een actief grondbeleid en de baatbelasting als mogelijkheid voor het verhalen van kosten stond niet ter discussie, vanwege de onmogelijkheid van het instrument. Binnen het spel om tot overeenstemming te komen tussen de publieke en private partijen is de fasering van de deelprojecten een punt van discussie geweest. Het spanningsveld is dat commercieel gezien met cashflow gewerkt wordt en dat heeft het gevaar in zich dat een partij alle krenten uit de pap kan halen. De gemeente wilde graag met de onrendabele projecten beginnen om dit gevaar te verkleinen. De private partijen willen met de rendabele projecten beginnen om cashflow te genereren. De cashflow benadering heeft ook te maken met de

voorinvestering, de beheersbaarheid van het risicoprofiel en de rendementsdoelstelling van de beherende vennoot. Met voldoende vastgelegde vereveningsafspraken moet eigenlijk geen gevaar bestaan dat onrendabele projecten geen doorgang vinden.

Vereveningsafspraken zijn dus vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst aan het einde van de definitiefase. Het resultaat van het vereveningsproces is dus *succesvol*. De initiatiefase is afgesloten met een intentieovereenkomst, maar hier zijn geen vereveningsafspraken in vastgelegd. In deze fase is al wel over verevening nagedacht in verband met de haalbaarheid van de ontwikkelingen. Volgens de beslisregels wordt hier gesproken van *falen*. Maar in zijn totaliteit heeft het vereveningsproces niet gefaald vanwege de afspraken in de samenwerkingsovereenkomst; er zijn alleen geen vereveningsafspraken in de intentieovereenkomst vastgelegd.

## Proces

In het begin van de jaren 90 was er een duidelijke aanleiding voor het project vanwege de dynamiek in de ruimtelijke ontwikkeling van Rijnsburg. Het gemeentelijke beleid vertoonde discrepanties met de behoefte vanuit de markt. De gemeente Rijnsburg (thans gemeente Katwijk) is uitgegaan van ontwikkelingsplanologie in plaats van toetsingsplanologie, zodat de resultante van het proces aansluit bij de markt. In het voorjaar van 1994 is het Economisch Beleidsplan Rijnsburg verschenen met daarin strategische doelen. Deze nota gaf beleidslijnen aan om de economische positie van de agribusiness uit te bouwen en de economische structuur te versterken. In het najaar van 1994 coördineert Arcadis de uitwerking van de EBR en wordt er ter consultatie, afstemming en advies een Commissie voor het Bedrijfsleven (CvB) opgericht. Op 4 september 1995 wordt een samenwerkingsovereenkomst aangegaan (gemeente Rijnsburg, Rabobank Rijndorpen, FloraHolland en Arcadis) met als doel het EBR op een integrale en samenhangende wijze tot uitvoering te brengen. Hierin wordt afgesproken om als de voorwaardenscheppende fase (haalbaarheidsonderzoeken deelgebieden) een positieve uitkomst heeft, over te gaan tot het oprichten van een ontwikkelmaatschappij als risicodragende ontwikkelaar van het proces en de integrale grondexploitatie. Deze overeenkomst spreekt dus alleen een intentie uit. De haalbaarheidsonderzoeken uit 1996 hebben geleid tot de verschillende zones en een oplegnotitie met daarin de onderlegger van de functionele en financiële integratie. In januari 1997 worden door de gemeenteraad van Rijnsburg de notities en de haalbaarheidsonderzoeken vastgesteld. Op 30 januari 1998 wordt in publiek-privaat samenwerkingsverband de Ontwikkelmaatschappij Floris V CV opgericht en de CvB wordt naar aanleiding hiervan opgeheven. Op 11 juni 1999 is door de partijen gemeente Rijnsburg, Arcadis, FloraHolland, Rabobank en Floris V een samenwerkingsovereenkomst getekend voor het realiseren van het plangebied en de projecten. Onder deze werkzaamheden vallen het opstellen van ontwikkelingsplannen per deelgebied tot het uitvoeren van gesloten overeenkomsten, al dan niet middels derden. De samenwerkingsovereenkomst is gesloten aan het einde van de definitiefase

## Beleidsarena

De gemeente Rijnsburg was een artikel 12 gemeente en kon dus niet zelfstandig beschikken over financiën. In de initiatiefase zijn plaatselijke partijen betrokken voor draagvlakvorming. Deze lokale partijen, waaronder de ondernemersvereniging, ABN, KvK en WLTO hebben zitting genomen in de Commissie voor het Bedrijfsleven (CvB). Nog voor aanvang van de haalbaarheidsfase is met deze partijen een contract gesloten over de financiering van de haalbaarheidsonderzoeken en hun deelname aan het CvB. Het CvB is in de initiatie- en haalbaarheidsfase betrokken geweest, maar is in de haalbaarheidsfase ontbonden. Aan het einde van de initiatiefase zijn de gemeente Rijnsburg, Arcadis, Rabobank Rijndorpen en bloemenveiling FloraHolland een exclusieve samenwerking aangegaan. Deze vier partijen, samen met de KvK, zijn de geldschietters voor de haalbaarheidsfase. Na de definitiefase is met de vier partijen een ontwikkelmaatschappij Floris V CV opgericht, waarvan Arcadis de beherende vennoot is en de gemeente Rijnsburg, FloraHolland en de Rabobank de stille vennoten zijn.

De gemeente was initiator van het proces, maar ook het bedrijfsleven wilde een ontwikkeling in de regio. Arcadis is na de initiatie al snel betrokken in het proces. De partijen in het CvB zijn participant geweest in de initiatiefase en de gemeente (in de vorm van de gemeenteraad) is de beoordelaar van de plannen. De vier bepalende participerende partijen in de haalbaarheidsfase zijn de gemeente, Arcadis, FloraHolland en de Rabobank. Na oprichting van Floris V zijn deze partijen tevens de participanten en Arcadis is de enige risicodragende participant. De stille vennoten beperken zich in het risico tot hun eigen bijdrage. De vennoten moeten de voorstellen van Arcadis nog goedkeuren, dus de beoordelaar is de aparte entiteit Floris V. Er is een weging in het stemrecht van 3:3:1:1 (gemeente, Arcadis, FloraHolland en Rabobank). Het gemeentelijke stemrecht is niet in verhouding tot haar startkapitaal. Zij is immers het publiekrechtelijke orgaan dat het publieke belang in ogenschouw moet nemen en daarom weegt haar belang vrij zwaar mee.

In de initiatie- en haalbaarheidsfase vallen de planontwikkeling, financiering en de risicoverdeling onder de verantwoordelijkheid van de gemeente en Arcadis. De stille vennoten delen niet in de verantwoordelijkheden. Na oprichting van de entiteit Floris V liggen deze verantwoordelijkheden in de handen van Arcadis als beherend vennoot van Floris V, maar officieel moeten de plannen goedgekeurd worden door het vennotenoverleg. De daadwerkelijke ontwikkeling van de deelgebieden geschiedt dus door Floris V en deze is verantwoordelijk voor alle onderdelen van de ontwikkeling. De financiering van alle deelgebieden moet een neutrale exploitatie opleveren plus een rendement van 10% voor Arcadis. De verantwoordelijkheden voor de *planontwikkeling, financiering en risicomanagement* worden gedeeld tussen de publieke (gemeente) en private partijen (Arcadis), waarbij maar een beperkte rol is weggelegd voor de stille vennoten FloraHolland en Rabobank. De gemeente was niet in de positie om het hele plan te financieren en de risico's te dragen. Toch wilde zij graag de regie in handen houden en is daarom als privaat orgaan in de samenwerking gestapt. Arcadis wilde de verantwoordelijkheden graag delen met de publieke partij vanwege de planologische en grondverwervingsinstrumenten van de gemeente. Door de inzet hiervan kon het proces sneller doorlopen worden.

### Doelen

Alle vennoten kennen eigen doelen, maar hebben ook een gezamenlijke visie in de vorm van doelstellingen voor Floris V. Het gemeentelijke doel is een adequate ruimtelijke ontwikkeling en de uitvoering hiervan. Om specifiek te zijn: *'behoud en groei van lokale en regionale werkgelegenheid, een versterkte ontwikkeling van het agribusiness complex, diversificatie van een economische structuur, een eenduidig locatiebeleid voor bedrijfsvestiging, versterken van het detailhandelsapparaat, beleidsrealisatie op basis van lokale en regionale samenwerking.'* Het doel van de Rabobank is: *'het ondersteunen en stimuleren van de economische ontwikkelingen in de gemeente Rijnsburg ten behoeve van haar aangesloten leden.'* De FloraHolland kent de volgende doelen: *'het versterken van de marktplaats Bloemenveiling FloraHolland door het veiligstellen van voldoende uitbreidingscapaciteit in de Kamphuiserpolder op basis van samenwerking met de gemeente, kostenminimalisatie, het versterken van het agri-businesscomplex in bredere zin en het voorkomen van tegenstrijdige bestemmingen.'* In de initiatiefase was dit plan voor Arcadis gewoon een project. Toen later in de haalbaarheidsfase duidelijk werd dat een budgettair neutraal financieel resultaat mogelijk was, en het project dus financieel haalbaar, werd het doel van Arcadis het realiseren van het project, maar met Arcadis medewerkers. Om specifiek te zijn, Arcadis wil *'rendabele planontwikkelings- en bouwomzet genereren door middel van projectontwikkeling voor Arcadis'*. Arcadis wil dus werk met werk genereren. Zij behoeft geen winst te maken op de grondtransacties, maar wel rendement (10%) op projecten. Het gezamenlijke doel is *'het realiseren van het EBR onder meer door het in totaliteit rendabel zijn van het plangebied en de projecten gezamenlijk, conform de exploitatieopzet.'*

De *gezamenlijke visie* om het EBR te realiseren is leidend geweest. De partijen zijn zich wel vanaf het begin af aan bewust geweest van de tegenstellingen in de doelen. Er bestaat een contrast tussen opbrengsten (rentabiliteit) en beoogde kwaliteit. Hier verschillen de condities en uitgangspunten. Ook de wijze van afrekening op het behalen van doelen verschilt. De gemeente wordt openbaar afgerekend, Arcadis op winst

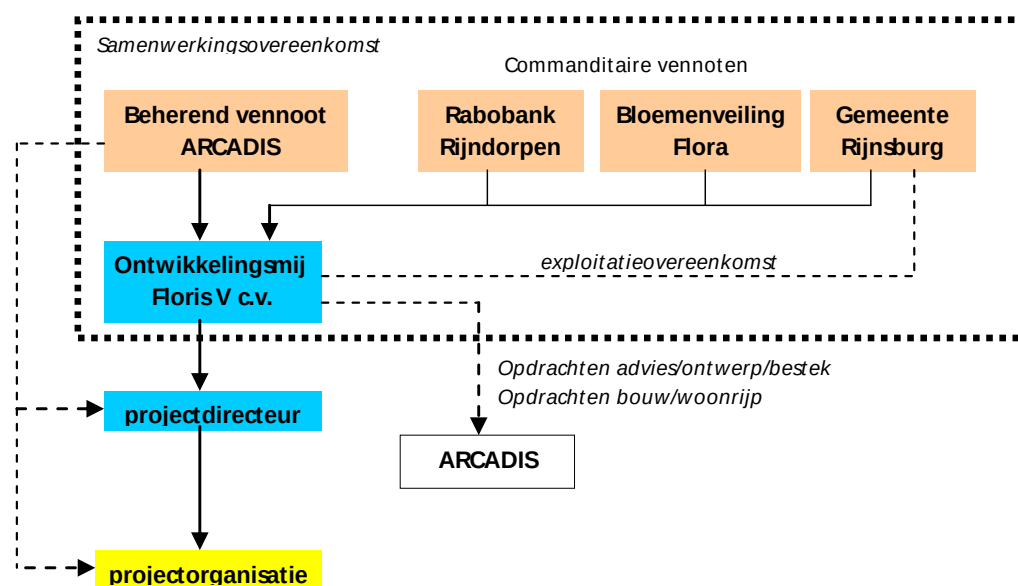


en FloraHolland en Rabobank worden vanuit hun achterban afgerekend op snelheid van de ontwikkeling. Volgens de geïnterviewden is voldoende tijd gestopt in het vastleggen van de kaders en spelregels voor het proces en de gezamenlijke doelstellingen. In zijn algemeenheid moeten doelstellingen goed geformuleerd worden, maar overheden hebben nog al eens de neiging om deze minder concreet te maken om manoeuvreerruimte te houden.

#### Arrangement

De coördinatiestructuur kan de vorm aannemen van een netwerk, een hiërarchie of een tussenvorm hiervan; de hybride variant. Zowel in de initiatie- als haalbaarheidsfase is sprake van pluriformiteit. Actoren verschillen in hun interesses en belangen. De rol van het CvB wordt steeds geringer gedurende het proces, waardoor er variëteit in het aantal actoren is. De gemeente Rijnsburg is een artikel 12 gemeente en had zelf dus geen financieringsmogelijkheden. Hiervoor had zij de private partijen nodig. Ook de private partijen konden de ontwikkeling niet alleen realiseren. De private partijen hadden de gemeente nodig voor de planologische en verwervingsinstrumenten om zo de snelheid in het proces te houden. Er was dus sprake van wederzijdse afhankelijkheid in de initiatie- en haalbaarheidsfase. Er was geen superieure actor die andere partijen dwang kon opleggen (geslotenheid). Wel gold het principe van betalen is bepalen. Er waren vijf hoofdbetalers in de initiatie- en haalbaarheidsfase (gemeente, Arcadis, FloraHolland, Rabobank en KvK). Er is sprake van dynamiek in het proces. De omgeving is onzeker, want niemand kan alle problemen alleen oplossen en de vraag blijft altijd wanneer er een besluit genomen moet worden. Er heeft in de politiek een wisseling van de wacht plaatsgevonden, maar Floris V heeft gebruik gemaakt van deze veranderingen in plaats van deze als weerstand te zien. In de periode voor het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst is dus sprake van een *netwerkstructuur*. Om de structuur na het sluiten van deze overeenkomst te duiden, is lastiger. Hier is geen informatie over beschikbaar. Het vermoeden is dat er ook sprake is van een netwerk, omdat de verschillende actoren vanuit hun eigen belangen en ambities nog steeds onderling afhankelijk van elkaar zijn. De projectstructuur van Floris V kent wel een hiërarchische structuur met een projectdirecteur die eindverantwoordelijke is.

Zoals eerder gesteld is er een samenwerkingsvorm gekozen waarin de betrokken partijen verenigd zijn in een aparte entiteit (Floris V) en gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de grondexploitatie. In de haalbaarheidsfase is dus sprake van het *joint venture* model. In de initiatiefase was ook al sprake van een gezamenlijke grondexploitatie (joint venture), maar er was nog geen aparte entiteit opgericht. De juridische structuur is een CV constructie met beherende en stille vennoten. De beherende vennoot Arcadis is volledig risicodragend en de stille vennoten (gemeente, FloraHolland en Rabobank) zijn risicodragend tot de inbreng van hun gelden. Floris V heeft met de betrokken partijen een samenwerkingsovereenkomst gesloten voor het ontwikkelen en realiseren van het plangebied en de deelprojecten. Per project (deelgebied) werkt Arcadis in opdracht van Floris V de plannen gedetailleerder uit. Ter goedkeuring wordt dit aan de vennoten voorgelegd. Per project wordt dan tussen Floris V en de gemeente een exploitatieovereenkomst gesloten. En tussen Floris V en Arcadis worden ontwikkel- ofwel realisatieovereenkomsten opgesteld voor de voorbereiding en uitvoering. Figuur 21 geeft een schematische weergave van de structuur van de samenwerkingsovereenkomst.



**Figuur 21 – Structuur samenwerkingsovereenkomst** (bron: Gemeente Katwijk, n.d.)

Ten aanzien van de organisatiestructuur is geen scheiding te maken tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase, maar wel tussen de periode voor en na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst. In de periode ervoor bestaat de stuurgroep (benoemd door de gemeenteraad) uit de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (CvB) waarin de gemeente een waarnemerrol heeft. Deze stuurgroep had een onafhankelijke voorzitter. De markt en de gemeente hadden een gelijke positie in de stuurgroep. Het bestaan van een projectgroep komt uit de projectinformatie niet eenduidig naar voren. Aan de ene kant geeft de informatie aan dat de projectgroep bestond uit de gemeente en Arcadis, en anderzijds is er geen sprake van een formele projectgroep en/of werkgroepen. Arcadis en de gemeente hadden de dagelijkse leiding in de voorbereiding van de besluitvorming en daarom wordt gesteld dat de projectgroep uit deze twee partijen bestaat.

Na de samenwerkingsovereenkomst is de stuurgroep vervangen door het vennotenoverleg. Dit vennotenoverleg op bestuurlijk niveau heeft geen opdrachtgeverrol, want Floris V geeft de opdracht. De rol van het vennotenoverleg is de verantwoordelijkheid op zich nemen voor de besluitvorming en komt overeen met de werkzaamheden van een stuurgroep. Daarom wordt ook gesteld dat het vennotenoverleg dezelfde status heeft als een stuurgroep. De projectgroep na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst bestaat alleen uit Arcadis, maar zij voert haar werkzaamheden wel in nauwe samenspraak met de gemeente uit. Als het gaat om specifieke onderzoeken zijn binnen Floris V werkgroepen te onderscheiden.

### Interactie

Arcadis heeft een forse investering gedaan in de initiatie, de haalbaarheidsonderzoeken en de projectorganisatie (directeur, controleur, administrateur en manager) in de vorm van werknemersuren. Arcadis zet ook geld in als voorfinanciering. Oorspronkelijk heeft zij, en Floris V, geen grondposities in het gebied, maar verwerft deze wel als de ontwikkeling doorgaat. De gemeente zet geen grote bedragen geld in, maar investeert tijd in de vorm van werknemersuren. De gemeente heeft echter wel financiering ingezet om te komen tot de haalbaarheidsstudies. Zij heeft haar incidentele grondposities tegen historische kosten ingebracht in Floris V. De gemeente verwerft wel gronden die ze later inbrengt, maar hiervoor krijgt ze een vergoeding.

De gemeente heeft tijd geïnvesteerd om haar eigen maatschappelijke en de gemeenschappelijke doelen te behalen. Het doel 'werk met werk genereren' voor Arcadis realiseert zij door het gezamenlijke doel, de realisatie van het EBR, na te streven. Met de oprichting van de aparte entiteit worden alle doelen als het ware een gezamenlijk doel, dus ook de 10% rendementseis. De extra winst boven de 10% wordt verdeeld tussen de



gemeente en Arcadis en als de winst lager dan 10% is, dan moet de gemeente bijbetalen. Publiek en privaat zetten middelen in voor het behalen van hun *eigen en de gezamenlijke doelen*.

### ***Moeilijkheden en successen***

Een moeilijkheid binnen het proces lag bij de belangentegenstellingen die de gemeente had als publiek verantwoordelijke en ondernemer. Dit gaat dan om het maatschappelijk belang (kwalitatief hoogwaardig product) versus het commerciële belang en de risicobeheersing als marktpartij. Ook Arcadis kende een interne moeilijkheid, maar dat ging over de marktconformiteit van de werkzaamheden en de rendementseis. Daarnaast zijn er nog enkele moeilijkheden die verder reiken dan één organisatie. Het eerste punt is dat afzonderlijke leden van de CvB zelf gronden gingen verwerven. Ten tweede was het lastig om aan de subsidie-eisen te voldoen. Als derde was een cruciaal stuk grond moeilijk te verwerven. En als laatste was het lastig om binnen de deelprojecten sluitende afspraken te maken met bewoners en/of bedrijven. Op operationeel niveau heeft dit gedrukt op de grondexploitatie en heeft dit geleid tot verhoogde kosten en enige imagoschade.

Het proces kent ook een aantal successen. Ten eerste zijn de personen van het eerste uur vanuit de gemeente Rijnsburg en Arcadis nog steeds betrokken bij de ontwikkeling. Hierdoor is een sterk vertrouwen in elkaar opgebouwd en kunnen zij terugvallen op het historische geweten; men weet wat bedacht is, wat de afspraken zijn en waarom deze afspraken gemaakt zijn. De persoonlijke relatie en het relatiebeheer hebben hierbij ook geholpen. Ten tweede zijn heldere afspraken gemaakt. Ten derde zat het tij mee qua economie, want er waren veel gegadigden voor de stukken grond. Als vierde is het deelgebied Klei-Oost afgerond en hier zijn grote winsten in behaald. De succesfactoren vanuit de gemeente zijn: de punten op de agenda zetten, organisatie van het proces, goede selectie van de spelers, middelen en professionalisme, doen wat de markt wil (zij zijn de investeerders), vertellen wat er kan in plaats van wat niet mag. Maar ook: samenwerken, doelen formuleren, durf als overheid te ondernemen, niet te veel tegelijk doen, niet voor alles is een oplossing (realisme), weten dat besluitvorming plaatsvindt in een onzekere en dynamische omgeving en het betrekken van de markt voor continuïteit en realiteit.

### ***Overige punten***

Een extra aandachtspunt dat naar voren komt, is het vertrouwen en het sociale aspect. Binnen dit project is hierin geïnvesteerd zowel tijdens de aanloop van het proces als de rest van het traject. In de aanloop gaat veel geld en tijd zitten, maar daarmee wordt wel betrokkenheid en commitment gecreëerd. De twee sleutelfiguren van de gemeente en Arcadis hadden een goede persoonlijke relatie. Ze zijn vanaf het begin af aan betrokken bij dit project en het ligt in de lijn dat zij ook tot het einde betrokken blijven.

### ***Conclusie***

Tabel 24 geeft een overzicht van de scores van het project. Floris V is een randstedelijke herontwikkeling van vastgoed. De basis van deze ontwikkeling is het Economisch Beleidsplan Rijnsburg uit 1994. Floris V kent een integrale grondexploitatie voor het hele gebied en deze is samen met de verevening vastgelegd in de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente Rijnsburg, Arcadis, FloraHolland, Rabo Vastgoed en Floris V CV. De uitwerking van de deelgebieden moeten passen binnen deze grondexploitatie en per deelgebied wordt een aparte realisatieovereenkomst gesloten. Verevening is echter niet vastgelegd in de intentieovereenkomst. Aan het einde van de definitiefase overeenstemming tussen publieke en private partijen ontstaan over verevening.

De procesfactoren laten zien dat de gezamenlijkheid van publieke en private partijen voorop staat. Publiek en privaat zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor zowel de planvorming als de financiering en het risicomanagement en de gemeenschappelijke visie is leidend. Daarnaast wordt van een joint venture model uitgegaan waarbij de grondexploitatie volledig gezamenlijk wordt gevoerd. Arcadis is als beherend vennoot de

enige volledig risicodragende participant in het proces. Daarnaast bevinden actoren zich in een netwerk en zetten zij middelen in voor zowel eigen als gezamenlijke doelen. Een belangrijk extra aandachtspunt binnen dit project is het goede vertrouwen dat is opgebouwd gedurende het proces.

| Floris V |                     |                | Beleidsarena                                                                                                        |        | Doelen                                                    |        | Arrangement                                                                |        |                                            |        | Interactie                                                                                     |        | Verevening                                                                 |        |
|----------|---------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|
| Context  | Fysieke verandering | Karakteristiek | Gezamenlijke verantwoordelijkheid                                                                                   |        | Gemeenschappelijkheid van doelen                          |        | Samenwerkingsvorm                                                          |        | Coördinatie structuur                      |        | Inzet van middelen                                                                             |        | Vastlegging in overeenkomst                                                |        |
|          |                     |                | I-fase                                                                                                              | H-fase | I-fase                                                    | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase | I-fase                                     | H-fase | I-fase                                                                                         | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase |
| Randst   | Herontw             | Vastgoed       | 3                                                                                                                   | 3      | 2                                                         | 2      | 2                                                                          | 2      | N                                          | N      | 2                                                                                              | 2      | -                                                                          | +      |
|          |                     |                | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling en financiering<br>3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement |        | 1. Eigen doelen leidend<br>2. Gezamenlijke doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde samenwerking |        | N: Netwerk<br>H: Hiërarchie<br>Hy: Hybride |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en gezamenlijke doelen<br>3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen |        | + Vastlegging → succes<br>- Niet vastgelegd → falen<br>0 Proces nog gaande |        |

Tabel 24 – Scores variabelen Floris V

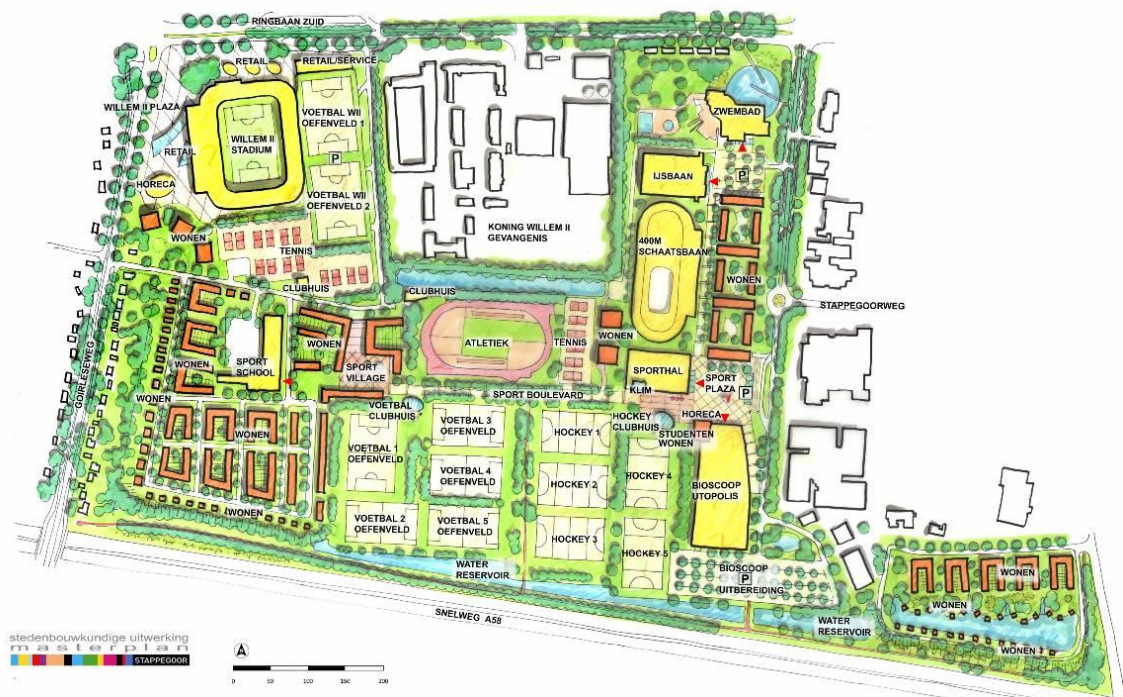
## Bijlage 11 – Projectbeschrijving Stappegoor

In deze bijlage wordt het project Stappegoor besproken. Als eerste wordt ingegaan op het project. Vervolgens op verevening en het proces. De procesbeschrijving is opgedeeld in de beschrijving van de beleidsarena, doelen, arrangement en interactie. Daarna wordt ingegaan op de moeilijkheden en successen, en de overige punten. De beschrijvingen van de moeilijkheden, de successen en de overige punten komen voort uit de interviews waardoor sprake is van subjectiviteit. De projectdocumentatie geeft geen informatie over deze onderwerpen, waardoor bronnentriangulatie op deze twee paragrafen niet van toepassing is. Deze bijlage wordt afgesloten met een conclusie waarin een overzicht van de scores op de variabelen wordt gepresenteerd.

## Project

Het gebied Stappegoor is een enigszins achteraf gelegen gebied aan de rand van de binnenstad. De locatie had weinig herkenning en er was geen sprake van intensief ruimtegebruik. Deze opstelsom heeft ertoe geleid dat het gebied moest worden verbeterd. In een marktvisie (uit 2002) is gezocht naar functies die de kosten van een ontwikkeling konden dragen, zonder dat deze de huidige hoofdfuncties van Stappegoor aantasten. Vanuit een drietal strategieën is de Campus+ variant gekozen waar sport en studentenwoningen de hoofdmoot vormen. Het Masterplan Stappegoor uit 2003 biedt een eerste stedenbouwkundige schets voor de situering van de functies.

Het plangebied Stappegoor is circa 69 hectare groot en wordt begrensd door de Goirleseweg, Ringbaan-zuid, Stappegoorweg, Abcovenseweg en de rijksweg A58. Het Willem II stadion en het zwembad liggen aan de zijde van Ringbaan-zuid en het onderwijsgebied ligt in de zuidoosthoek. Het gevangenisterrein Willem II maakt geen deel uit van het plangebied. De oostkant kent grootschalige bebouwing, de westrand kleinschalige bebouwing, de noordrand grootschalig en de zuidrand een open gebied. Zie figuur 22 voor het plangebied.



### Figuur 22 – Plangebied Stappegoor

De huidige locatie bevat voorzieningen voor sport, onderwijs en leisure. In het gebied is het Willem II stadion beeldbepalend. Daarnaast bevinden zich er een atletiekbaan, sporthal, zwembad, ijssportcentrum en enkele tennis-, hockey- en voetbalvelden inclusief clubhuizen. Ook maken de Fontys Sporthogeschool, het ROC Midden-Brabant en enkele onbebouwde terreinen onderdeel uit van het plangebied. De bestaande bebouwing wordt in de ontwikkeling zo veel mogelijk gehandhaafd. De ontwikkeling bestaat uit een uitbreiding, verbetering en soms verplaatsing van de huidige functies, maar er komen ook andersoortige activiteiten bij. Voorbeelden hiervan zijn de megabioscoop, dubbele sporthal, schaatsbaan en klimhal. Daarnaast worden in de ontwikkeling circa 1.100 (studenten)woningen, (sport)detailhandel en horeca opgenomen. In figuur 23 is te zien dat het plangebied is opgedeeld in vijfdeelgebieden: Olympiaplein Nieuw-Stappegoor, sportboulevard, Woonplein Goirlseweg, Willem II-stadion en woongebied Klein-Abcove. Het doel binnen deze gebiedsontwikkeling is om op integrale wijze in een sluitende gebiedsexploitatie, samenhang tussen de verschillende uitbreidingen te creëren. Het uitgangspunt is duurzaam ruimtegebruik waarbij zo veel mogelijk bestaande functies behouden blijven en waarbij de beschikbare ruimte zo optimaal mogelijk wordt benut voor nieuwe activiteiten.



Figuur 23 – Gebiedsindeling Stappegoor

De ontwikkeling vindt plaats aan de periferie van de binnenstad. Dit project ligt dus in het gebied in de schaal (rond)om het centrum, waardoor het aangemerkt wordt als een *randstedelijke ontwikkeling*. In dit gebied bevinden zich sport, onderwijs en leisure functies en deze worden uitgebreid en verbeterd. Daarnaast worden enkele nieuwe activiteiten op deze gebieden opgezet, zoals de ijsbaan en megabioscoop, en wordt de functie wonen toegevoegd aan het plangebied. Bij dit project gaat het om een *herontwikkeling* waarbij de dominante functies in het gebied blijven bestaan (herstructurering). De categorie van de ruimtelijke ontwikkeling is *vastgoed* aangezien woningen, ontspanning (ijsbaan en sporthal) en commerciële voorzieningen het voornaamste deel van het plan uitmaken.



## Verevening

De opbrengsten worden tegenover de kosten gezet. Er is een financiële balans waarbij de gemeente de sporthal en de ijsbaan verkrijgen en de marktpartijen circa 1.100 woningen mogen realiseren op het grondgebied van de gemeente. Binnen het gebied is naar een integrale ruimtelijke opzet gestreefd. De grondexploitatie is opgesteld op basis van de vijf deelgebieden waarbij de positieve en negatieve ontwikkelingen vooraf duidelijk zijn. De woondeelgebieden leveren een positief resultaat op en de deelgebieden waar sport gepland staat, leveren een negatief resultaat. De kostendekkende functies wonen, leisure en detailhandel maken dus de niet kostendekkende voorzieningen, zoals de meeste sportvoorzieningen, mogelijk. De onderwijsfunctie is op zichzelf budgettair neutraal. Er is sprake van een integrale grondexploitatie welke in zijn totaliteit neutraal moet zijn. De onrendabele objecten ijsbaan en sporthal worden eerst gerealiseerd alvorens het consortium haar winst uit het vastgoed kan halen. Dit is een voorinvestering vanuit het consortium van ongeveer 30 miljoen euro. De inkomsten van het consortium liggen in de grondverkoop aan de ontwikkelaars van het vastgoed. De inkomsten, uitgaven en alle werkzaamheden voor het bouw- en woonrijp maken, staan in balans met elkaar. Alle afspraken zijn uit fiscale overwegingen in een BV georganiseerd. In deze BV is zowel de grond- als opstalexploitatie geregeld en het rendement zit in de jaarrekeningen van de BV. De verevening vindt niet zo zeer plaats in de grondwaarden, maar via de grond- en opstalexploitatie in de BV van het consortium. Omdat de grondexploitatie vlak wordt gehouden zit het rendement voor het consortium in de opstallen.

De vereveningsafspraken zijn vastgelegd in een intentie- en concessieovereenkomst. De gemeente Tilburg heeft een intentieovereenkomst gesloten met het consortium Stappegoor BV met als doelstelling de locatie Stappegoor verder te ontwikkelen voor sport, onderwijs, leisure en woningbouw. De basis voor deze intentieovereenkomst is het Masterplan. Vervolgens is de definitiefase ingegaan en is het Masterplan qua uitgangspunten en condities versterkt en op haalbaarheid getoetst. Vanwege de ontwerpstrategie van concurrent engineering is het rekenen en tekenen gezamenlijk gegaan. Het afronden van het globaal stedenbouwkundig ontwerp en de integrale grondexploitatie hebben geleid tot de concessieovereenkomst. Onder de concessie wordt verstaan dat de totale groundbedrijfsfunctie door de gemeente aan het consortium wordt overgedragen en het consortium bij alles het initiatief neemt. In deze overeenkomst zat nog wel een deficit van 4 miljoen euro nominaal. Het plan was dus getekend en uitgerekend, maar de financiële onderbouwing was op dat moment nog niet helemaal correct. Vervolgens wordt er per deelgebied verder ontworpen en doorgerekend. De verevening is dus privaatrechtelijk geregeld. De grond is in het bezit van de gemeente en het consortium krijgt de grond om deze te ontwikkelen nadat de ijsbaan en de sporthal gerealiseerd zijn.

Kortom, aan het einde van de initiatiefase is tussen de gemeente en het consortium een intentieovereenkomst gesloten op basis van het Masterplan. Hier wordt dus gesproken van *succes* van het vereveningsproces. Aan het einde van de definitiefase is dit Masterplan op haalbaarheid getoetst (rekenen en tekenen). Op basis van de nieuwe versterkte uitgangspunten en condities van het Masterplan is een concessieovereenkomst gesloten, ondanks het 4 miljoen euro deficit. Vereveningsafspraken zijn dus ook in de haalbaarheidsfase vastgelegd waardoor van *succes* gesproken wordt.

## Proces

De gemeente Tilburg heeft het initiatief genomen voor de ontwikkeling van het plangebied. In 2002 is een marktverkenning voor het globale gebiedsprofiel uitgevoerd. De keuze is gevallen op de Campus+ variant waar van een (studenten) woon-, leef-, leer- en sportgebied werd uitgegaan. Gedurende het traject hebben de studentenwoningen steeds meer plaats gemaakt voor een ander type, grondgebonden commerciële woningen, voor de financiële haalbaarheid. Deze marktvisie is op 27 januari 2003 vastgesteld door de

gemeenteraad. Vervolgens heeft de gemeente in 2003 een Masterplan opgesteld, dat op 26 januari 2004 is vastgesteld door de gemeenteraad. Tot dit punt is de gemeente leidend geweest in het proces. Halverwege 2004 is op basis van dit Masterplan een intentieovereenkomst getekend door de gemeente en het consortium, bestaande uit Crapts Projectontwikkeling, Hopman Interheem en Rabo Vastgoed. Vervolgens is er gerekend en getekend aan het project wat heeft geleid tot een optimalisering van het Masterplan. Aan het einde van de definitiefase (2006) is de concessieovereenkomst afgesloten tussen de gemeente en het consortium Stappegoor op basis van het globale stedenbouwkundige ontwerp en programma. De verantwoordelijkheden zijn vanaf dat moment overgedragen aan het consortium. Met dit ruimtelijke ontwerp is het consortium opnieuw gaan rekenen en tekenen. De financiële onderlegging van het plan wordt nogmaals geanalyseerd. Het consortium is na de concessieovereenkomst (>2006) begonnen met de uitwerking en detaillering van de plannen. Momenteel bevindt zich men voor een deel in de realisatiefase (ijsbaan en sporthal) en voor een deel aan het einde van de haalbaarheidsfase.

### Beleidsarena

De betrokken partijen binnen dit proces zijn: gemeente Tilburg, Crapts Projectontwikkeling, Hopman Interheem (thans: Synchroon) en Rabo Vastgoed (thans: Bouwfonds). Tot en met het Masterplan is de gemeente leidend geweest in het proces. Rond de besluitvorming van de Masterplanfase is er door Crapts, een lokale ontwikkelaar, een studie gedaan naar de ontwikkeling van de omgeving van het Willem II stadion. De haalbaarheidsverkenning vanuit het marktperspectief door Crapts heeft het plan meer inhoud en een integraler karakter gegeven. Na de afronding van het Masterplan heeft de markt een steeds nadrukkelijker rol gekregen. De financiering van een dergelijk omvangrijk project was niet haalbaar voor Crapts, want dit oversteeg hun mogelijkheden. Toen is er in samenspraak gezocht naar partijen die een versterking zouden opleveren. Vanuit Crapts is toen Synchroon toegevoegd en vanuit de gemeente, Bouwfonds. Hiermee zijn lokale kennis (Crapts), ontwikkelkennis (Synchroon) en ontwikkelkennis in geldstabiliteit (Bouwfonds) gecombineerd. De drie private partijen vormen het Consortium Stappegoor BV. Er is een traject gaande waarbij de bijdrage van de markt steeds groter wordt en dit heeft geleid tot een overname van de markt na de concessieovereenkomst.

De gemeente is de initiator. Zij wilde graag een 400 meter ijsbaan, een topsporthal en een kwaliteitsslag maken in de buitensport. Crapts heeft samen met de gemeente actief naar de mogelijkheden van het gebied gekeken. De rol van de markt is hardheid in het project aanbrengen en het plan financieel haalbaar maken, zonder dat de gemeente voor de ijsbaan en sporthal geld hoeven bij te leggen. De budgettaire neutrale instelling van de gemeente is een vrij dominante factor geweest in het proces. De marktpartijen hebben heel nadrukkelijk naar de kosten gekeken en de manier om deze terug te verdienen binnen de grenzen van het Masterplan. De gemeente Tilburg, Crapts, Synchroon en Bouwfonds zijn allen participanten en beoordelaars in het proces. De gemeenteraad heeft formeel de zeggenschap, maar deze heeft zij vanuit de participantenrol uitgevoerd. Na de ondertekening van de concessieovereenkomst verzorgt het consortium alles en ligt de rol van de gemeente meer in het toetsen van de prestatie en kwaliteit. Of het consortium aan haar verplichtingen heeft voldaan, leidt wel eens tot discussie. Het contract is namelijk op hoofdlijnen (functioneel niveau) vastgesteld. Kort gezegd, gaat het contract uit van dat het consortium nieuw voor oud levert. Voor de gemeente is het kwaliteitsniveau belangrijk, omdat zij straks eigenaar wordt van de accommodaties. Wat het lastig maakt, is dat de sportverenigingen in het gebied geen partij zijn in de overeenkomst tussen de gemeente en het consortium, maar eigen afspraken hebben met de gemeente. Deze verenigingen zijn dus niet gebonden aan de contractuele afspraken, waardoor de gemeente soms in een tweestrijd verwickeld is.

De *gezamenlijke verantwoordelijkheid* van de gemeente en het consortium is de *planontwikkeling*. De marktpartijen verzorgen de directe uitwerking van het Masterplan, zijn verantwoordelijk voor de financiering en nemen volledig het risico. De gemeente had geen financieringsmogelijkheden, maar wilde wel het gebied ontwikkelen en invloed op de kwaliteit behouden. Marktpartijen accepteren niet dat de gemeente

voorafgaand aan de ondertekening niet mee ontwerpt. Het is belangrijk dat de gemeente zich committeert aan het ontwerp.

### Doelen

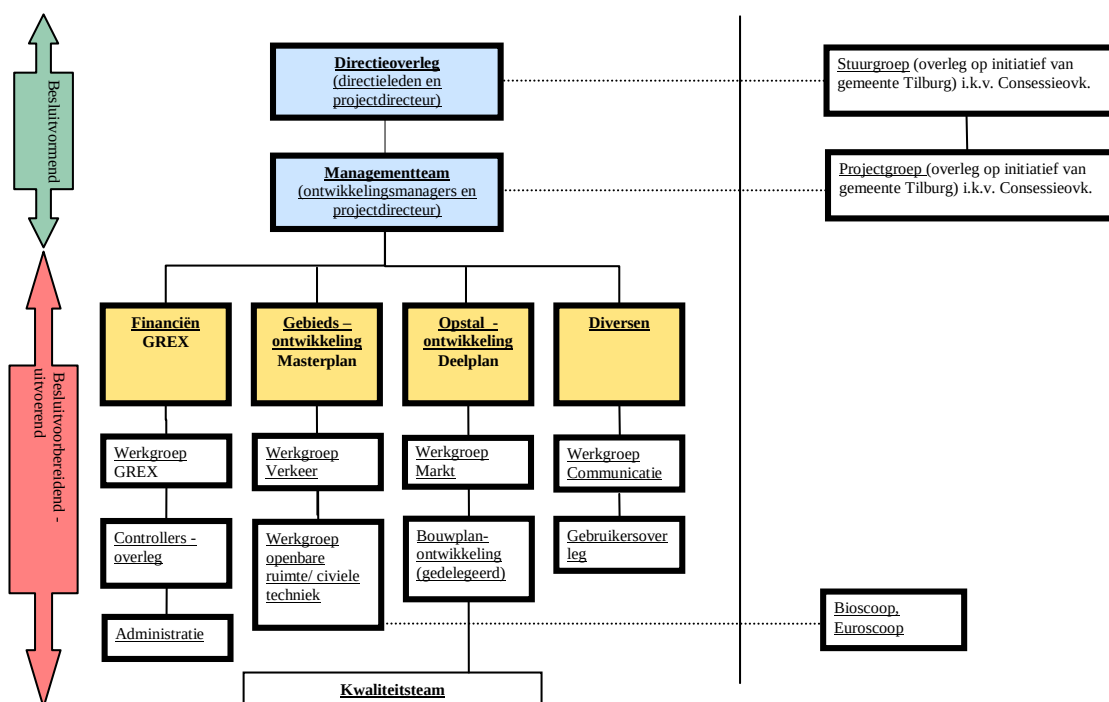
Het gemeentelijke doel is het verkrijgen van een 400m ijsbaan, sporthal, vernieuwing van de buitensportmogelijkheden en optimalisatie en positionering van het gebied. Het doel van het consortium is het behalen van rendement. Het gezamenlijke doel ligt in het optimaal maken van de kwaliteit van de omgeving, maar is niet als een leidende visie neergezet. Het consortium ziet dat de woningen ook hun meerwaarde danken aan de omgeving. Soms is het lastig om de kwalitatieve belangen te vermengen met financiële belangen. Het belang van het consortium, vastgoed, is gedurende het proces steeds meer ingevoegd in het plan. Volgens een informatiebron was de scope van het gebied te klein om alle ambities, die de gemeente en het consortium samen hadden, te ontwikkelen. De haalbaarheid (financiën versus kwaliteit) is onder druk komen te staan en dit heeft tot spanningen in het proces geleid. In de initiatiefase is het eigen doel van de gemeente leidend geweest. In de haalbaarheidsfase is het doel van het consortium steeds meer ingevoegd. De *eigen doelen* van de partijen zijn leidend geweest, maar ze hebben het gezamenlijke doel 'kwaliteit' niet uit het oog verloren.

### Arrangement

Actoren verschillen in hun interesses, doelen en ook qua kennisniveau. Binnen dit proces is sprake van pluriformiteit. De partijen zijn wederzijds afhankelijk van elkaar. De drie private partijen hebben elkaar nodig ter aanvulling van de ontwikkelkennis. De gemeente heeft het consortium nodig om haar doelen te behalen. Gezien de complexiteit, financiering en de risico's moest zij marktpartijen erbij betrekken. De marktpartijen hebben de gemeente op hun beurt nodig voor haar planologisch instrumentarium. Ook heeft de gemeente de grond in handen waarop de ontwikkeling plaats vindt. Het consortium heeft een ontwikkelpotentie op de gronden van de gemeente gerelateerd aan het bouwen van een sporthal en schaatsbaan. Er is wel een omslag geweest in de regie van de gemeente naar de marktpartijen, maar ze zijn wel steeds afhankelijk van elkaars medewerking. Actoren zijn gesloten, er is geen partij die de andere partij iets kan opleggen. Alles is in goed overleg en via onderhandelingen geregeld. Het proces is dynamisch, want er vinden veel wisselingen plaats. Een voorbeeld hiervan zijn de politieke schommelingen, maar ook de bemoeienis vanuit de (externe) omgeving. Zo is bijvoorbeeld de bioscoop afgehaakt, waardoor een nieuwe exploitant gezocht moest worden. Recentelijk is duidelijk geworden dat de Fontys Sporthogeschool vertrekt uit het gebied. Door de dynamische omgeving moet soms de definitiefase per deelproject opnieuw gedaan worden. De dynamiek is ook te zien in dat het nooit zo wordt waarvoor getekend is, want er gebeuren immers altijd onverwachte zaken waarop geanticipeerd en gearrangeerd moet worden. De redenering waarom er sprake is van pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid en dynamiek geldt voor zowel de initiatie- als de haalbaarheidsfase. De coördinatiestructuur van dit proces is vanuit een *netwerk*.

Zoals herhaaldelijk is aangegeven kent het project een concessieovereenkomst. De samenwerkingsvorm is dan logischerwijs volgens het *concessiemodel* ingericht. De gemeente beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden (uitgangspunten en condities vanuit het Masterplan) en het consortium is verantwoordelijk voor de gehele ontwikkeling. De juridische structuur van het consortium is vanwege fiscale redenen een BV. De keuze voor de concessie is niet expliciet geweest. Dit heeft meer gelegen aan de persoonlijke keuze van de gemeentelijke projectleider en de ruimtelijke ordeningsstroom in Nederland.

De organisatie van dit project kent een gezamenlijke stuurgroep en projectgroep. De stuurgroep levert de formele verbinding tussen het consortium en de gemeente. De gemeente organiseert de stuurgroepbijeenkomsten en maakt verslag hiervan. In de gezamenlijke projectgroep neemt het consortium het voortouw. Het consortium heeft een duidelijke directiestructuur en legt de lijnen via de stuur- en projectgroep naar de gemeente. De uitwerking van onderdelen in werkgroepen vindt volledig plaats binnen het consortium. Figuur 24 geeft een overzicht van de organisatie van Stappegoor.



**Figuur 24 – Organogram Stappegoor** (bron: Consortium Stappegoor BV, 2007)

### Interactie

De gemeente heeft de grond in haar bezit en zet deze in zodat het consortium haar doelen kan behalen. Daarnaast zet de gemeente het bestemmingsplan als instrument in en voor de enkele stukjes grond die nog niet in handen zijn, zet zij haar instrumentarium in om deze te verwerven. Hiertoe is de gemeente ook verplicht vanuit de overeenkomst. De gemeente heeft een deel van haar grond verkocht aan de bioscoop en de opbrengsten daarvan heeft zij één-op-één in de grondexploitatie gebracht. Ook heeft zij twee maal 1,5 miljoen euro aan het consortium betaald voor de realisatie van de sporthal en de vervroegde realisatie van de ijsbaan. Natuurlijk zet de gemeente ook de uren van de ambtenaren in; datzelfde geldt voor het consortium. Het consortium zet een voorfinanciering in van 30 miljoen euro voor het realiseren van de ijsbaan en sporthal. De gemeente en het consortium zetten dus middelen in voor het behalen van *eigen, gezamenlijke en elkaars doelen*.

### Moeilijkheden en successen

Dit project kent een aantal moeilijkheden en successen; eerst worden de moeilijkheden besproken. De gemeente is op twee manieren gekoppeld aan afspraken binnen dit gebied. Zij heeft een concessieovereenkomst met het consortium, maar ook afspraken met de sportverenigingen en hogeschool. Dit kan tot tegenstrijdige afspraken leiden en de gemeente is de spin in dit web. De gemeente kan wel bereid zijn haar afspraken met het consortium na te komen, maar is daar soms niet toe in staat wegens afspraken met de verenigingen. Het maken van “dubbele” afspraken is mogelijk, omdat de uiteindelijke eindgebruikers geen onderdeel vormen van de contracten. De direct belanghebbenden zijn dus niet gebonden aan de afspraken tussen het consortium en de gemeente. Als tweede moeilijkheid is het spanningsveld tussen de financiële haalbaarheid en kwaliteit te constateren. Dit heeft een belangrijke rol gespeeld voor het draagvlak binnen de gemeente voor de inhoud van het project. Een derde moeilijkheid is het veranderen van de bouwstenen uit het plan door de actualiteit en omgeving. Een voorbeeld hiervan uit de beginfase is het terugtrekken van de bioscoop, waardoor nieuwe onderhandelingen gevoerd moesten worden met een andere exploitant. Recentelijke voorbeelden van na de concessieovereenkomst zijn dat de hogeschool het gebied verlaat en dat er misschien een afslag bij de Rijksweg bijkomt, waardoor de publieke partij



Rijkswaterstaat in het proces betrokken wordt. De vierde moeilijkheid is dat door de veranderingen in het publieke huis en ook door de dubbele afspraken een publieke partij niet altijd even betrouwbaar lijkt naar private partijen toe.

Naast deze moeilijkheden zijn er ook een aantal successen te beschrijven. Het project bevindt zich in een weerbarstig en lastig gebied aan de rand van de binnenstad. Doordat studeren, wonen, sporten en leisure bij elkaar komen, ontstaat een nieuw centrum milieu. Als het gebied straks gaat functioneren, is het een stedelijk, levendig en aantrekkelijk gebied. Het tweede succes is dat de ruimtelijke kwaliteit van de openbare ruimte een belangrijk punt vormt binnen het project Stappegoor en dat hier ook de nodige energie ingestoken is. De ambitie ligt er om het gebied te onderscheiden; deze ambitie moet zich echter nog wel in de praktijk bewijzen. Ten derde is er de bouw van de sporthal en de ijsbaan waarover de gemeenteraad en de burgers enthousiast zijn, waardoor de ontwikkeling in Tilburg begint te leven. Als vierde is er een project gestart met een hoog risicoprofiel. Zonder de sporthal en de ijsbaan als input aan de voorkant van het proces en de concessieovereenkomst met de private partijen, was volgens de geïnterviewden de ontwikkeling überhaupt niet van de grond gekomen. De laatste succesfactor is dat het consortium durf en lef getoond heeft voor deze complexe gebiedsontwikkeling.

### Overige punten

De gemeente is deelnemer vanuit veel verschillende invalshoeken (maatschappelijk, eigenaar en verenigingen) waardoor de concessie moeilijk uitvoerbaar is. Dit project onderscheidt zich in zijn integraliteit en complexiteit van andere concessies waar het vaker draait om monofunctionele gebieden. Het tweede punt is dat er discussies zijn opgezet door externen van buiten de projectomgeving. Zo heeft bijvoorbeeld een concurrerende bioscoop uit de binnenstad bezwaar gemaakt. Veel kosten waren op dat moment al gemaakt (ijsbaan en sporthal), terwijl de rest (bijvoorbeeld woningen) nog in de uitgebreide uitwerking van de plannen zit. Door dit soort dingen kan zelfs de artikel 19 procedure (oude WRO) in het geding komen, zodat de totale haalbaarheid onder druk wordt gezet.

De marktpartijen hebben een bovenmatig risico door aan het begin van het traject te investeren in de ijsbaan en sporthal, waarbij ze niet de garantie hebben dat ze dit bedrag kunnen terug verdienen. De marktpartijen investeren dus zonder het vooraf genereren van cashflow. Normaliter worden gaandeweg de ontwikkeling de financiële afspraken ingelost. De gemeente had bijvoorbeeld een lening bij de Bank Nederlandse Gemeente aan kunnen gaan en het consortium had dit bedrag, inclusief rente, kunnen aflossen uit de opbrengsten van woningbouw. In dit geval is er dus weinig zekerheid voor het consortium. De gemeente heeft de gronden in handen en het consortium heeft ontwikkelpotentie gerelateerd aan de bouw van de ijsbaan en sporthal. De gebouwen, waar 30 miljoen is in geïnvesteerd, worden aan de gemeente gegeven. De gemeente heeft ook automatisch eigendom over de opstallen, omdat zij eigenaar is van de gronden (op basis van natrekking). Het consortium heeft geen gronden, geen eigendom en heeft een flink negatief saldo, omdat er geen cashflow gegenereerd is. Het komt dus aan op vertrouwen van partijen.

### Conclusie

Tabel 25 geeft een overzicht van de scores van het project. Stappegoor is een randstedelijke herontwikkeling van vastgoed. Deze ontwikkeling staat in het teken van sportvoorzieningen. Het consortium (Craps, Synchron en Bouwfonds) heeft met de gemeente Tilburg zowel een intentie- als een samenwerkingsovereenkomst gesloten waarin vereveningsafspraken zijn vastgelegd. Verevening vindt niet direct plaats via de grondwaarden, maar via een combinatie van de grond- en opstalexplotatie.

De publiek-private verantwoordelijkheid ligt alleen bij de planvorming en de eigen doelen zijn leidend in het proces, maar het gezamenlijke doel wordt niet uit het oog verloren. Binnen dit proces is de rol van de private partij overduidelijk aanwezig en dit komt ook naar voren vanuit het concessiemodel. Desondanks geschied

alles wel in goed overleg. Publieke en private partijen zetten echter wel middelen in voor het behalen van eigen, gezamenlijke en elkaars doelen.

Stappegloor is een weerbaarstig project en is nu al deels in uitvoering. Dit project kenmerkt zich ook door veel dynamiek in het gehele proces, zoals verandering van het programma en onverwachte gebeurtenissen. De marktpartijen investeren een aanzienlijk bedrag voordat cashflow gegenereerd wordt. Er is een spanningsveld te constateren tussen financiële haalbaarheid en kwaliteit.

| Stappegloor |                     |                | Beleidsarena                                                                                                        |        | Doelen                                                    |        | Arrangement                                                                |        |                                            |        | Interactie                                                                                     |        | Verevening                                                                 |        |
|-------------|---------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|
| Context     | Fysieke verandering | Karakteristiek | Gezamenlijke verantwoordelijkheid                                                                                   |        | Gemeenschappelijkheid van doelen                          |        | Samenwerkingsvorm                                                          |        | Coördinatie structuur                      |        | Inzet van middelen                                                                             |        | Vastlegging in overeenkomst                                                |        |
|             |                     |                | I-fase                                                                                                              | H-fase | I-fase                                                    | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase | I-fase                                     | H-fase | I-fase                                                                                         | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase |
| Randst      | Herontw             | Vastgoed       | 1                                                                                                                   | 1      | 1                                                         | 1      | 3                                                                          | 3      | N                                          | N      | 3                                                                                              | 3      | +                                                                          | +      |
|             |                     |                | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling en financiering<br>3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement |        | 1. Eigen doelen leidend<br>2. Gezamenlijke doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde samenwerking |        | N: Netwerk<br>H: Hiërarchie<br>Hy: Hybride |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en gezamenlijke doelen<br>3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen |        | + Vastlegging → succes<br>- Niet vastgelegd → falen<br>0 Proces nog gaande |        |

Tabel 25 – Scores variabelen Stappegloor

## Bijlage 12 – Projectbeschrijving Keizershoeve I

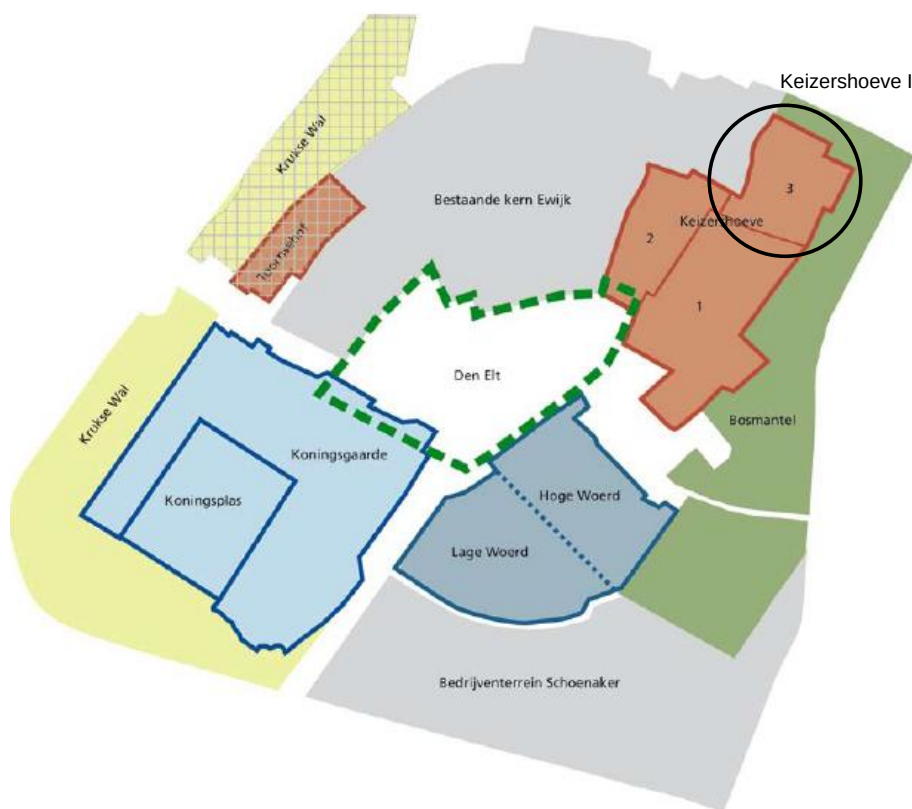
In deze bijlage wordt het project Keizershoeve I besproken. Als eerste wordt ingegaan op het project. Vervolgens op verevening en het proces. De procesbeschrijving is opgedeeld in de beschrijving van de beleidsarena, doelen, arrangement en interactie. Daarna wordt ingegaan op de moeilijkheden en successen, en de overige punten. De beschrijvingen van de moeilijkheden, de successen en de overige punten komen voort uit de interviews waardoor sprake is van subjectiviteit. De projectdocumentatie geeft geen informatie over deze onderwerpen, waardoor bronnentriangulatie op deze twee paragrafen niet van toepassing is. Deze bijlage wordt afgesloten met een conclusie waarin een overzicht van de scores op de variabelen wordt gepresenteerd.

### *Project*

De gemeente Beuningen bevindt zich ten westen van Nijmegen. De uitbreiding Ewijk valt onder een structuurvisie waarin alle uitbreidingslocaties van Beuningen zijn beschreven. Het plan voor de uitbreiding van Ewijk ligt tussen de kernen van Ewijk en Beuningen. Vanuit de Structuurvisie (uit 2005) waarin de mogelijkheid tot woningbouw wordt aangekaart, is een Masterplan (in 2007) opgesteld. Het plangebied bevindt zich tussen de bestaande dorpskernen, het bedrijventerrein Schoenaker en de A73 en A50, zie figuur 25. Het Masterplan voorziet in een overkoepelend kader en in een samenhang voor de toekomstige ontwikkelingen in het tussengebied. In dit Masterplan worden een tiental deelgebieden onderscheiden, zie figuur 26. De plannen worden per deelgebied separaat uitgewerkt.



Figuur 25 – Masterplangebied (bron: Masterplan, 2007)



**Figuur 26 - Indeling deelgebieden Uitbreiding Ewijk (bron: Masterplan, 2007)**

Binnen dit onderzoek ligt de focus op het deelgebied Keizershoeve I, zie figuur 27. Dit plan lag oorspronkelijk niet binnen het Masterplangebied, maar werd als een separaat te ontwikkelen plan gezien. Keizershoeve I is inmiddels toegevoegd aan het totale gebied en sluit dus aan op het Masterplan Uitbreiding Ewijk. Binnen het Masterplan wordt het plan Keizershoeve I nog aangemerkt als Keizershoeve 3, zie figuur 26.

De overige deelprojecten zijn nog in volle ontwikkeling en er liggen nog geen directe realisatieplannen voor. Binnen Keizershoeve I moet een landelijke sfeer heersen; het gebied valt uiteen in buurtjes of clusters van woningen. Het project kent geen indeling in deelgebieden, maar de uitvoering vindt wel plaats in drie fasen. Het landschap maakt een belangrijk deel uit van de woonomgeving. Daarnaast is er ruime aandacht voor de waterhuishouding in samenspraak met het Waterschap Rivierenland. Water vormt een aantrekkelijke waarde in de toekomstige ontwikkelingen. Aan de oostzijde van het plangebied Keizershoeve I bevindt zich een ecologische verbindingszone. Het plan Keizershoeve I kent een woningbouwprogramma van 80 sociale huur/koop en 80 dure woningen. Naast woningbouw worden openbare ruimte (natuur, water en het archeologische monument) en verkeersontsluiting gerealiseerd. In figuur 28 is een stedenbouwkundige schets van het plangebied te weergegeven.

De ontwikkeling vindt plaats tussen twee bestaande kernen. Tussen Beuningen en Keizershoeve I wordt als deelplan nog een bosmantel ontwikkeld. Keizershoeve I grenst wel direct aan de bebouwde kom van Ewijk. Dit project is dus aan te merken als een *randstedelijke ontwikkeling*. In dit gebied ligt een archeologisch monument en bestaat verder uit weilandgronden. Het gaat hier dus om een *uitleglocatie*. In het gebied vindt hoofdzakelijk woningbouw plaats. Door de landelijke sfeer die gecreëerd wordt in dit gebied is er ook veel aandacht voor natuur- en waterontwikkeling. Dit gebied is te karakteriseren als een *vastgoed* ontwikkeling.



**Figuur 27 – Plangebied Keizershoeve I**  
(bron: Jansen Bouwontwikkeling, 2008)



**Figuur 28 – Stedenbouwkundige schets Keizershoeve I**  
(bron: Jansen Bouwontwikkeling, 2008)

## Verevening

Tussen de gemeente Beuningen en Jansen Bouwontwikkeling zijn afspraken gemaakt over het verhalen van plankosten, bovenwijkse voorzieningen en archeologie, waaronder het beheer en onderhoud van het monument. De gemeente en de ontwikkelaar hebben geen afspraken gemaakt over bijdrage van winsten uit vastgoed in de openbare ruimte. De verevening is een interne aangelegenheid van de ontwikkelaar. De verevening geschiedt in een gecombineerde grond- en opstalexploitatie. Een negatief saldo (minnen) uit de grondexploitatie wordt goedge maakt met een positief saldo (plussen) uit de opstalexploitatie en op deze wijze ontstaat een budgettair neutraal plan. Om in functies te spreken; woningbouw draagt bij aan de openbare ruimte, waarvan het archeologisch monument een grote kostenpost is.

Alle afspraken aangaande het kostenverhaal (fonds bovenwijks en archeologie) zijn in een voorovereenkomst (21 oktober 2007) vastgelegd. Deze afspraken zijn leidend geweest, waardoor in de realisatieovereenkomst geen extra afspraken over verevening gemaakt konden worden onder de noemer van 'afpraak is afspraak'. Aldus heeft de gemeente alle latere bijkomende kosten niet meer kunnen verhalen. Aan het einde van de haalbaarheidsfase is het ontwerp met daarbij de onderliggende afspraken aangaande het kostenverhaal uit de voorovereenkomst vastgelegd in een realisatieovereenkomst. Op 15 december 2008 hebben de gemeente Beuningen en Jansen Bouwontwikkeling deze realisatieovereenkomst getekend en is de stap naar de realisatiefase gemaakt. De afspraken zijn dus privaatrechtelijke vastgelegd. Voor de overige deelgebieden maakt de gemeente concept exploitatieplannen (publiekrechtelijke weg uit de nieuwe Wro) om geen enkel risico te lopen.

Vereveningsafspraken zijn aldus vastgelegd in een voorovereenkomst aan het einde van de initiatiefase. Hier wordt dus gesproken van *succes* ten aanzien van het vereveningsproces. Deze afspraken zijn overgenomen en niet meer uitgebreid in de realisatieovereenkomst aan het einde van de haalbaarheidsfase. Er is dus sprake van *succes* van het proces om tot verevening te komen in de haalbaarheidsfase. Omdat de afspraken over het kostenverhaal van de voorovereenkomst leidend zijn geweest, heeft de gemeente uiteindelijk via de realisatieovereenkomst niet alle kosten kunnen verhalen.

## Proces

In 1988 is voor de gehele gemeente Beuningen een structuurvisie gemaakt waarin de uitbreidingslocaties beschreven zijn, waaronder Uitbreiding Ewijk. De eerste ontwikkelingen waren gericht op het ontwikkelen van het bedrijventerrein Schoenaker. Hiervoor had de gemeente ook gronden aangekocht. Daarna verschoof



de aandacht richting Beuningen, waar diverse ontwikkelaars grondposities innamen. De gemeente wilde in eerste instantie niet met de ontwikkelaars samenwerken, omdat zij vond dat de ruimtelijke ordening tot haar portefeuille behoorde. Uiteindelijk is de gemeente actief aan de slag gegaan in Ewijk. In het begin van de jaren 90 is de economische haalbaarheid van de Uitbreiding Ewijk getoetst.

In 2000 is de gemeente Beuningen gestart met de planvorming van Uitbreiding Ewijk. April 2005 heeft de gemeenteraad de gebiedsvisie Ewijk vastgesteld. Hierin is een visie opgesteld over de mogelijkheid tot woningbouw in het gebied tussen Ewijk en Beuningen. Deze visie stuurde aan op een nieuw landschap waarin ruimte is voor het realiseren van het woningbouwprogramma van Ewijk. Het dagelijks bestuur van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen heeft ingestemd met de wijziging van de contouren waarmee de weg voor een planuitwerking openstond. De gebiedsvisie is uitgewerkt in het Masterplan en de toolbox 'Dorps Bouwen in Ewijk'. Begin 2007 zijn deze documenten door de gemeenteraad vastgesteld. Het Masterplan (uit 2007) stuurt aan op de ontwikkelingen van het tussengebied, maar laat ook de relatie tussen de verschillende deelplannen zien, met daarin de uitwerking van separate plannen binnen de structuurvisie. Keizershoeve I is een separaat plan en wordt wel in samenhang met het Masterplan gepresenteerd, maar de besluitvorming hierover vindt niet plaats in het kader van het Masterplan.

Het Masterplan en de toolbox vormen de basis voor de structuurvisie Ewijk (uit 2008). Met de structuurvisie liggen de hoofdlijnen van het ruimtelijke beleid vast. Per sector zijn beleidsuitspraken gedaan welke sturend zijn geweest voor de integrale visie. De eisen vanuit het Masterplan worden verder ontwikkeld in stedenbouwkundige uitwerkingen, welke gedetailleerd worden vastgelegd in bestemmingsplannen. Voor de uitwerking van de structuurvisie naar deelplannen is door de gemeente een projectbureau in het leven geroepen. Zij stuurt de realisatie van verschillende deelgebieden aan. Ook draagt zij zorg voor de samenwerking met marktpartijen die in de ontwikkeling van de deelgebieden een belangrijke rol krijgen. Het projectbureau zal ook sturen op het bewaken van de inhoudelijke en procesmatige samenhang tussen de verschillende deelgebieden.

Voor het deelgebied Keizershoeve I is op 21 oktober 2007 een voorovereenkomst getekend tussen de gemeente Beuningen en Jansen Bouwontwikkeling. De voorovereenkomst is geen pure intentieovereenkomst, want deze gaat verder dan alleen het vastleggen van een intentie om verder te gaan met de ontwikkeling bij gebleken haalbaarheid. De voorovereenkomst kan volgens respondenten gezien worden als een concrete intentieovereenkomst waarbij ook afspraken gemaakt zijn over de plannen en financiering. Met de voorovereenkomst wordt hier de scheiding gelegd tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase. De haalbaarheidsfase is op 15 december 2008 afgesloten met een realisatieovereenkomst tussen de gemeente en Jansen Bouwontwikkeling.

### *Beleidsarena*

In zowel de initiatie- als haalbaarheidsfase zijn de betrokken partijen, in het plangebied van Keizershoeve I, de gemeente Beuningen en de ontwikkelaar Jansen Bouwontwikkeling. Voor het hele plan uitbreiding Ewijk heeft de gemeente het initiatief genomen. Zij wilde het gebied ontwikkelen en heeft een Structuurvisie en een Masterplan opgesteld. Oorspronkelijk lag Keizershoeve I niet binnen deze plannen. De ontwikkelaar had gronden in het plangebied verworven en heeft het initiatief genomen voor deze ontwikkeling. Jansen Bouwontwikkeling trachtte tot een overeenkomst met de gemeente te komen. Daarom hebben de partijen in gezamenlijkheid gekeken naar een plan waar beide partijen tevreden mee zijn. Jansen Bouwontwikkeling en de gemeente Beuningen zijn dus de participanten in het proces. De gemeente heeft vanuit haar publiekrechtelijke taken ook de rol van de beoordelaar. Op projectniveau vindt de besluitvorming in gezamenlijkheid plaats.

Na instemming van de gemeente met de ontwikkeling van Keizershoeve I is Jansen Bouwontwikkeling gaan werken aan de ontwikkeling en de totale exploitatie van het gebied. De daadwerkelijke uitwerking van het

plan is dus door de ontwikkelaar gedaan. Hierbij is rekening gehouden met de eisen vanuit de ontwikkelaar en de gemeente. Het stedenbouwkundig plan is opgesteld aan de hand van het woonprogramma van de Stadsregio Arnhem Nijmegen. Vervolgens controleert de gemeente de gemaakte plannen. Op operationeel niveau is de planontwikkeling gescheiden, maar in feite is het een gezamenlijke verantwoordelijkheid. De planontwikkeling geschiedt gezamenlijk, omdat de gemeente altijd haar goedkeuring aan plannen moet geven. Na een gemeentelijke controle werkt de ontwikkelaar de plannen nog specifieker uit. De *planontwikkeling* is dus een *gezamenlijke verantwoordelijkheid*, maar de werkzaamheden van de gemeente (PvE) en ontwikkelaar (uitwerking en invulling plannen) kennen wel een bewuste scheiding.

In de initiatiefase zijn afspraken gemaakt omtrent de financiering en risicoverdeling vanuit het bouwclaimmodel, maar deze lijken al onder de verantwoordelijkheid van Jansen Bouwontwikkeling te vallen. Dit is het geval omdat zij voorzagen in de totale exploitatie. Vanuit het bouwclaimmodel gezien is dit vreemd, omdat normaal de overheid de financiering en het risicomanagement voor de grondexploitatie bezigt vanuit deze samenwerkingsvorm. De werkwijze van de ontwikkelaar leek al meer op een concessie. De gemeente wilde graag een actieve grondpolitiek voeren, waardoor op het bouwclaimmodel is ingezet. De haalbaarheidsfase heeft geleid tot een D&C contract<sup>40</sup>, welke is voortgezet naar de realisatiefase. De eerste conceptplannen lagen er al, terwijl de gemeente nog geen PvE had opgesteld. Binnen een D&C is gebruikelijk dat de gemeente kaders stelt en dat daarna de private partij het plan ontwerpen. De verantwoordelijkheden ten aanzien van financiering en risicomanagement liggen volledig bij Jansen Bouwontwikkeling. Zij is namelijk verantwoordelijk voor de totale exploitatie: grond- en opstalexploitatie.

### Doelen

Het gemeentelijke doel is het realiseren van woningen en een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving, waarbij de laatste voorop staat. Het gezamenlijke doel is enerzijds het realiseren van woningen van goede kwaliteit en anderzijds zorgen voor de haalbaarheid van het plan. Het doel van Jansen Bouwontwikkeling is maatschappelijk verantwoord gericht ontwikkelen op basis van de vraag vanuit de markt en de wensen van de gemeente om een financieel haalbaar plan te realiseren. Door het combineren van de doelen van de ontwikkelaar en de gemeente wordt een financieel haalbaar plan op de markt gezet wat ook een bestuurlijke draagvlak kent. Hierdoor ontstaat als het ware een gezamenlijk plan van de gemeente en de ontwikkelaar.

Hoe verder men zich in het traject bevindt, hoe meer er sprake is van doelenvervlochten. In het begin start elke partij vanuit zijn eigen belang waar tijdens de onderhandelingen rekening mee wordt gehouden. Gedurende het proces worden de belangen van de ontwikkelaar en de gemeente steeds meer vervlochten. Het belang van de gemeente is namelijk ook dat er gebouwd gaat worden. Daarbij komt dat de gemeente door de burger gezien wordt als verantwoordelijke voor de ontwikkeling. Het project moet doorgaan als de gemeente eenmaal naar buiten getreden is. Ook de ontwikkelaar heeft de gemeente nodig om de ontwikkeling tot een succes te maken. Binnen dit proces zijn de eigen doelen belangrijk, maar de *gezamenlijke visie is leidend*. Om een plan haalbaar te maken, moeten doelen op elkaar afgestemd zijn. Binnen dit project willen de gemeente en Jansen Bouwontwikkeling beide kwaliteit ten aanzien van de woningbouwproductie en leefomgeving leveren.

### Arrangement

Het arrangement gaat over de organisatie en de besluitvorming. Opvolgend worden de coördinatiestructuur, de samenwerkingsvorm in de initiatie- en haalbaarheidsfase en de organisatiestructuur beschreven.

<sup>40</sup> D&C is een vorm van geïntegreerde contractvorming waarbij de opdrachtnemer verantwoordelijk is voor zowel het ontwerp als de uitvoering. De ontwikkeling vindt hierbij plaats op basis van een (functioneel) Programma van Eisen (PvE) vanuit de opdrachtgever. De opdrachtnemer heeft binnen de D&C de mogelijkheid en de kans om kwaliteitsverbetering en innovatie in haar processen en producten door te voeren.

In de initiatiefase is er zeker sprake van pluriformiteit. De gemeente en ontwikkelaar gaan het proces in vanuit hun eigen belangen en doelen. In de haalbaarheidsfase groeien de actoren steeds meer naar elkaar toe qua belangen, maar de achtergrond hiervan verschilt nog steeds. Ook verschilt de ervaring met het werken van een D&C contractvorming. De ontwikkeling aan de gemeentelijke zijde is ook politiek gevoelig. Door deze onderlinge verschillen is in de haalbaarheidsfase ook sprake van pluriformiteit. Jansen Bouwontwikkeling heeft nagenoeg een volledige grondpositie in het gebied. Zij heeft de gemeente nodig voor de planontwikkeling en procedures. De gemeente heeft Jansen Bouwontwikkeling nodig om plannen in dit gebied te realiseren, omdat de ontwikkelaar de gronden in handen heeft. Er is dus sprake van wederzijdse afhankelijkheid en dit geldt zowel voor de initiatie- als haalbaarheidsfase. Het proces is een open en transparant proces geweest waar het toetsingskader vanuit de gemeente leidend is geweest. Dit kader bevat veel ruimte zodat de marktpartij haar inbreng kan leveren. De gemeente stuurt erg aan op het kwaliteitsniveau, welke onder de verantwoordelijkheid van Jansen Bouwontwikkeling is komen te liggen met het D&C concept. De gemeente kan nog steeds invloed uitoefenen op de plannen van de ontwikkelaar vanwege haar controlerende functie en zij heeft ook de mogelijkheid om verbeterpunten aan te dragen. Alles gaat in goed overleg. De gemeentelijke stuurgroep kan besluiten nemen, maar hier hoeft de ontwikkelaar niet mee akkoord te gaan en dit is ook daadwerkelijk voorgekomen gedurende het proces. Er is hier niet direct een superieure actor die de andere partij zaken kan opleggen, want besluitvorming vindt gezamenlijk in de projectgroep plaats. De actoren zijn gesloten voor hiërarchische interventies. Een dynamisch punt binnen het project is de verandering van de samenwerkingsvorm van het bouwclaim- naar het concessiemodel. Daarnaast hebben in de haalbaarheidsfase de discrepanties in ervaring en verwachting van het D&C contract uiteindelijk geleid tot een verlenging van het proces. De coördinatiestructuur van dit proces in de initiatie- en haalbaarheidsfase is een *netwerk*, want er wordt voldaan aan de netwerkenmerken; pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid ten opzichte van hiërarchische interventies en dynamiek.

In de *initiatiefase* is sprake van de samenwerkingsvorm *bouwclaimmodel*, hiervoor is door de gemeente gekozen vanwege de actieve grondpolitiek die zij voert. Bij dit project wilde de gemeente haar kosten afdekken en het beheer en onderhoud van het archeologische monument goed regelen. Het bouwclaimmodel was dus een juridische constructie om kosten te verhalen. Het betreft een oplossing voor de invloed van de gemeente op de ontwikkelingen en het verhalen van kosten op een locatie waar een grondeigenaar planologische aanpassingen wil verrichten. Vanuit dit model had de gemeente ruwe bouwgrond van de grondeigenaar/ontwikkelaar ingekocht om deze bouwrijp te maken. Op deze manier kan de gemeente via de grondexploitatie op de kwaliteit van de ontwikkeling toezien.

Om de ontwikkeling te versnellen is in de haalbaarheidsfase door de gemeente besloten om de plannen verder volgens het D&C concept uit te werken. Jansen Bouwontwikkeling heeft dit gestimuleerd. Zij hebben goede ervaringen met deze manier van werken, hadden reeds kwalitatief hoogwaardige plannen voor het gebied liggen en dit concept zou een versnelling van het proces met zich meebrengen. Door de wisseling naar een D&C ontwikkeling kwam het bouw- en woonrijp maken weer bij de marktpartij te liggen. De gemeente beperkt zich tot het stellen van randvoorwaarden in de vorm van een PvE. De *haalbaarheidsfase* is dus geënt op een *concessie model*. Binnen de D&C contractvorming voert de ontwikkelaar de totale grond- en opstalexploitatie op basis van de eisen van de gemeente. Bij dit project is het PvE opgesteld nadat de ontwikkelaar haar conceptplannen al had liggen. De conceptplannen zijn als uitgangspunt voor het PvE genomen. Normaliter is deze volgorde binnen het proces van ruimtelijke inrichtingsplannen andersom. Doordat de gemeente nog geen ervaring had met dit concept heeft zij externen ingehuurd met als gevolg dat de communicatielijnen voor de besluitvorming langer zijn geworden. Korte communicatielijnen hadden de snelheid en de duidelijkheid in het proces bevorderd.

De organisatiestructuur is zo opgezet dat er een duidelijke projectgroep aanwezig is. In deze projectgroep zitten de gemeentelijke projectleider en de projectleider van Jansen Bouwontwikkeling. De projectgroep heeft de algemene leiding en beslissingsbevoegdheid op operationeel niveau. De gemeente heeft daarnaast



nog een eigen projectgroep voor de dagelijkse gang van zaken bij Keizershoeve I. Zij heeft ook een interne stuurgroep waarin de directie van het projectbureau van de gemeente en de afgevaardigden van het college inzitten. Deze stuurgroep is er voor bestuurlijke kwesties en vormt de schakel tussen de projectgroep en de interne besluitvorming. De gemeente kent ook een begeleidingsgroep voor de toetsing van de producten. Daarnaast is door de gemeente een supervisor aangewezen welke de projectgroep adviseert over de ruimtelijke kwaliteit van de plannen.

Tussen de ontwikkelaar en de gemeente vindt een bestuurlijk overleg plaats waarin vanuit de gemeente de wethouder Ruimtelijke Ordening, het hoofd projectbureau en de projectleider, en vanuit Jansen Bouwontwikkeling de directeur en de projectleider in zitten. Dit bestuurlijk overleg wordt alleen ingezet als de projectgroep verschillen van mening niet kan oplossen. De projectgroep rapporteert ook periodiek aan het bestuurlijke overleg. Dit bestuurlijke overleg omvat de besluitvormers vanuit de gemeente en de ontwikkelaar en lijkt dus op een gezamenlijke stuurgroep bij onoverkomelijke kwesties. Het is dus niet geheel duidelijk of er een gezamenlijke stuurgroep is of niet. De ene partij is van mening dat dit bestuurlijk overleg als stuurgroep gezien kan worden en de andere partij geeft het tegenovergestelde aan. De reden die hiervoor wordt aangedragen is dat de rollen van de aandrager (gemeente) en de invuller (ontwikkelaar) zijn gescheiden. De marktpartij heeft dus veel verantwoordelijkheid en met een gezamenlijke stuurgroep wordt een deel van die verantwoordelijkheden weer teruggenomen door de gemeente. Daarnaast zijn er nog werkgroepen die per specifiek onderdeel worden ingezet. De (hoofd-)werkgroep is enigszins vervlochten met de projectgroep, omdat de verantwoordelijke personen (projectleider van gemeente en ontwikkelaar) bij beide groepen aan tafel zitten.

De organisatiestructuur kent dus een gezamenlijke projectgroep en werkgroep. Of er sprake is van een gezamenlijke stuurgroep is niet eenduidig vast te stellen. Er is wel een bestuurlijk overleg ingesteld waar de besluitvormers van de gemeente en de ontwikkelaar zitting in nemen indien er op operationeel niveau (projectgroep) geschillen zijn. Op basis van de gezamenlijke besluitvorming in het bestuurlijke overleg wordt gesteld dat dit bestuurlijke overleg als stuurgroep gezien wordt binnen dit onderzoek.

### *Interactie*

Jansen Bouwontwikkeling heeft nagenoeg de gehele grondpositie in het plangebied. Het grondbezit is ook het hoofdmiddel van de ontwikkelaar. Daarnaast wordt tijd van werknemers ingezet ter voorbereiding van de ontwikkeling. Dit valt onder acquisitie. Jansen Bouwontwikkeling zet pas echt financiering in zodra een overeenkomst met de gemeente is gesloten, dus na de realisatieovereenkomst. De gemeente zet ambtelijke uren en financiering voor de archeologie in.

De gemeente is gestart met de inzet van middelen (ambtelijke uren) voor haar eigen en gezamenlijke doelen. Ook de ontwikkelaar zet middelen in voor zowel eigen als gezamenlijke doelen. Zonder de inzet voor gezamenlijke doelen, komt de ontwikkeling nooit van de grond. Dit betreft de initiatiefase, want gedurende het proces worden de doelen steeds meer vervlochten. Het voorbeeld hierbij is de bijdrage die de gemeente levert aan de archeologie. In de *initiatiefase* zetten publieke en private partijen dus middelen in voor *eigen en gezamenlijke doelen*.

Het was van te voren bekend dat er een archeologisch monument in het gebied lag. Vanwege opgravingen werd dit gedeelte steeds groter. Vanuit de wetgeving is de regel dat de verstoorder betaalt en dat is hier de ontwikkelaar. De kosten hiervan waren echter zo groot dat de ontwikkelaar in financiële problemen kwam. Dit wordt dan ook deels het probleem van de gemeente, want anders wordt het gezamenlijke doel ook niet gehaald (ontwikkelen van woningen tegen goede kwaliteit). Naast het maatschappelijke doel van de gemeente lag ook nog een politiek belang; voldoen aan de afspraken en het politiek scoren. Gedurende het proces worden de doelen van de ontwikkelaar steeds meer de doelen van de gemeente. De gemeente maakt uiteindelijk meer kosten dan zij kan verhalen door de eerdere afspraken uit de voorovereenkomst. De gemeente zet middelen in voor het behalen van haar eigen doelen, de gezamenlijke doelen en de doelen van

de ontwikkelaar. De ontwikkelaar zet middelen in voor het behalen van eigen en gezamenlijke doelen. Het gezamenlijke doel is verweven met de gemeentelijke doelen (realiseren van woningen en een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving), waardoor impliciet gesteld kan worden dat ook zij bijdraagt aan de gemeentelijke doelen. Kortom in de *haalbaarheidsfase* zetten publieke en private partijen middelen in voor *eigen, gezamenlijke en elkaars doelen*.

### ***Moelijkheden en successen***

Dit proces kent een aantal moeilijkheden. Ten eerste is dit de onbekendheid van de gemeente met de D&C werkwijze voor gebiedsontwikkeling. Ten tweede de verschuiving van het bouwclaim- naar het concessiemodel. De gemeente had nog geen PvE vastgesteld, terwijl Jansen Bouwontwikkeling al conceptplannen had liggen. Als derde moeilijkheid kan gesteld worden dat het een lange tijd (4 jaar) geduurd heeft om vanaf het eerste initiatief van de ontwikkeling tot de feitelijke gang van zaken te komen. Een vierde punt is de eenmalige wisseling van de wacht van betrokken personen, maar dit is volgens één geïnterviewde minimaal van invloed op het proces geweest. De onderhandelingen van de voorovereenkomst zijn gevoerd door het huidige hoofd van het projectbureau en de onderhandelingen zijn daarna overgedragen aan de projectleider. Punt vijf is dat de archeologie het proces stroperig heeft gemaakt. Het archeologische monument was bekend, maar door opgravingen werd dit gebied steeds groter en was veel meer archeologisch onderzoek nodig. Als laatste moeilijkheid wordt aangedragen dat het projectbureau pas laat in het proces is opgericht (na het Masterplan), maar ook deze moeilijkheid is volgens één geïnterviewde niet bepalend geweest. Voor het gehele plan Uitbreiding Ewijk is door de afdeling volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieu het Masterplan opgesteld, waarna het plan is overgeheveld naar het projectbureau. Het projectbureau was een nieuw fenomeen binnen de gemeente en dit bracht tevens nieuwe medewerkers met zich mee. Deze personen moesten hun plek vinden binnen de ontwikkeling, maar ook binnen de gemeentelijke organisatie.

Dit proces kent ook een aantal successen. Ten eerste het onderlinge vertrouwen van de partijen; dit heeft bijgedragen aan een soepel verloop van het proces. Als tweede was er voor de gemeente de maatschappelijke noodzaak om het gebied te ontwikkelen en hiermee op regionaal niveau woningen te realiseren ten behoeve van het huisvesten van haar inwoners. Jansen Bouwontwikkeling wilde dit gebied ook graag ontwikkelen. Ten derde is de inhoudelijke overeenstemming die bereikt is tussen de gemeente en de ontwikkelaar aan te merken als een succes. Het college van B&W wilde de projecten in de Uitbreiding Ewijk versnellen waardoor besloten is om via D&C te gaan ontwikkelen. Dit kan als succes gezien worden voor Keizershoeve I, maar daarbij moet wel in het achterhoofd gehouden worden dat dit de eerste maal was voor de gemeente dat zij in deze vorm werkte. Dit heeft de nodige uitdagingen met zich mee gebracht.

### ***Overige punten***

Alle processen worden gevormd door de mensen die er werkzaam in zijn. De posities en connecties, zowel zakelijk als persoonlijk, hebben invloed op het proces. Een proces is mensenwerk. Het is ook een zaak van gefundeerd vertrouwen in elkaar hebben. Zonder vertrouwen zijn partijen achterdochtig en gaan ze inzetten op hun eigen belangen. De vereveningsafspraken hebben niet echt tot moeilijkheden geleid. Hier komen altijd onderhandelingen aan te pas; wie betaalt waarvoor. Uiteindelijk wordt gekeken naar wat de financiële opbrengsten per saldo zijn.

### ***Conclusie***

Tabel 26 geeft een overzicht van de scores van het project. Keizershoeve I is een randstedelijke uitleg ontwikkeling van vastgoed. De daadwerkelijke vereveningsafspraken zijn vastgelegd in de voorovereenkomst. Deze voorovereenkomst is ook leidend geweest voor de realisatieovereenkomst. Het in een vroeg stadium vastleggen van de vereveningsafspraken en deze niet meer aanpassen op nieuwe inzichten, heeft tot gevolg dat de gemeente niet alle kosten heeft kunnen verhalen. Het niet herzien van de vereveningsafspraken in de

realisatieovereenkomst is een politieke keuze geweest, want juridisch gezien is het mogelijk om in overeenstemming tot hernieuwde afspraken te komen.

Er zijn geen vereveningseisen gesteld ten aanzien van de bijdrage vastgoed in openbare ruimte. Er is een totale gebiedsexploitatie gemaakt en hierin zijn de investeringen en de bovenplanse kosten geregeld. De gemeente heeft puur en alleen eisen gesteld die gebaseerd zijn op haar eigen exploitatie berekening. Verevening ten aanzien van de bijdrage van vastgoed aan openbare ruimte binnen het plan is de verantwoordelijkheid voor de ontwikkelaar, vanwege zijn verantwoordelijkheid voor de grond- en opstalexploitatie.

De gezamenlijke doelen zijn leidend en publieke en private partijen zetten middelen in voor eigen en gezamenlijke doelen in de initiatiefase. En ze zetten middelen in voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen in de haalbaarheidsfase. Partijen bevinden zich in een netwerk. De gezamenlijke verantwoordelijkheid is alleen planontwikkeling. Eerst zou het proces volgens het bouwclaimmodel gearrangeerd worden, maar deze is in de haalbaarheidsfase getransformeerd naar het concessiemodel.

| Keizershoeve I |                     |                | Beleidsarena                                                                                                        |        | Doelen                                                    |        | Arrangement                                                                |        |                                            |        | Interactie                                                                                     |        | Verevening                                                                       |        |
|----------------|---------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Context        | Fysieke verandering | Karakteristiek | Gezamenlijke verantwoordelijkheid                                                                                   |        | Gemeenschappelijkheid van doelen                          |        | Samenwerkingsvorm                                                          |        | Coördinatie structuur                      |        | Inzet van middelen                                                                             |        | Vastlegging in overeenkomst                                                      |        |
|                |                     |                | I-fase                                                                                                              | H-fase | I-fase                                                    | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase | I-fase                                     | H-fase | I-fase                                                                                         | H-fase | I-fase                                                                           | H-fase |
| Randst         | Uitleg              | Vastgoed       | 1                                                                                                                   | 1      | 2                                                         | 2      | 1                                                                          | 3      | N                                          | N      | 2                                                                                              | 3      | +                                                                                | +      |
|                |                     |                | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling en financiering<br>3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement |        | 1. Eigen doelen leidend<br>2. Gezamenlijke doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde samenwerking |        | N: Netwerk<br>H: Hiërarchie<br>Hy: Hybride |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en gezamenlijke doelen<br>3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen |        | + Vastlegging<br>→ succes<br>- Niet vastgelegd<br>→ falen<br>0 Proces nog gaande |        |

Tabel 26 – Scores variabelen Keizershoeve I



## Bijlage 13 – Projectbeschrijving De Driehoek

In deze bijlage wordt het project De Driehoek besproken. Als eerste wordt ingegaan op het project. Vervolgens op verevening en het proces. De procesbeschrijving is opgedeeld in de beschrijving van de beleidsarena, doelen, arrangement en interactie. Daarna wordt ingegaan op de moeilijkheden en successen, en de overige punten. De beschrijvingen van de moeilijkheden, de successen en de overige punten komen voort uit de interviews waardoor sprake is van subjectiviteit. De projectdocumentatie geeft geen informatie over deze onderwerpen, waardoor bronnentriangulatie op deze twee paragrafen niet van toepassing is. Deze bijlage wordt afgesloten met een conclusie waarin een overzicht van de scores op de variabelen wordt gepresenteerd.

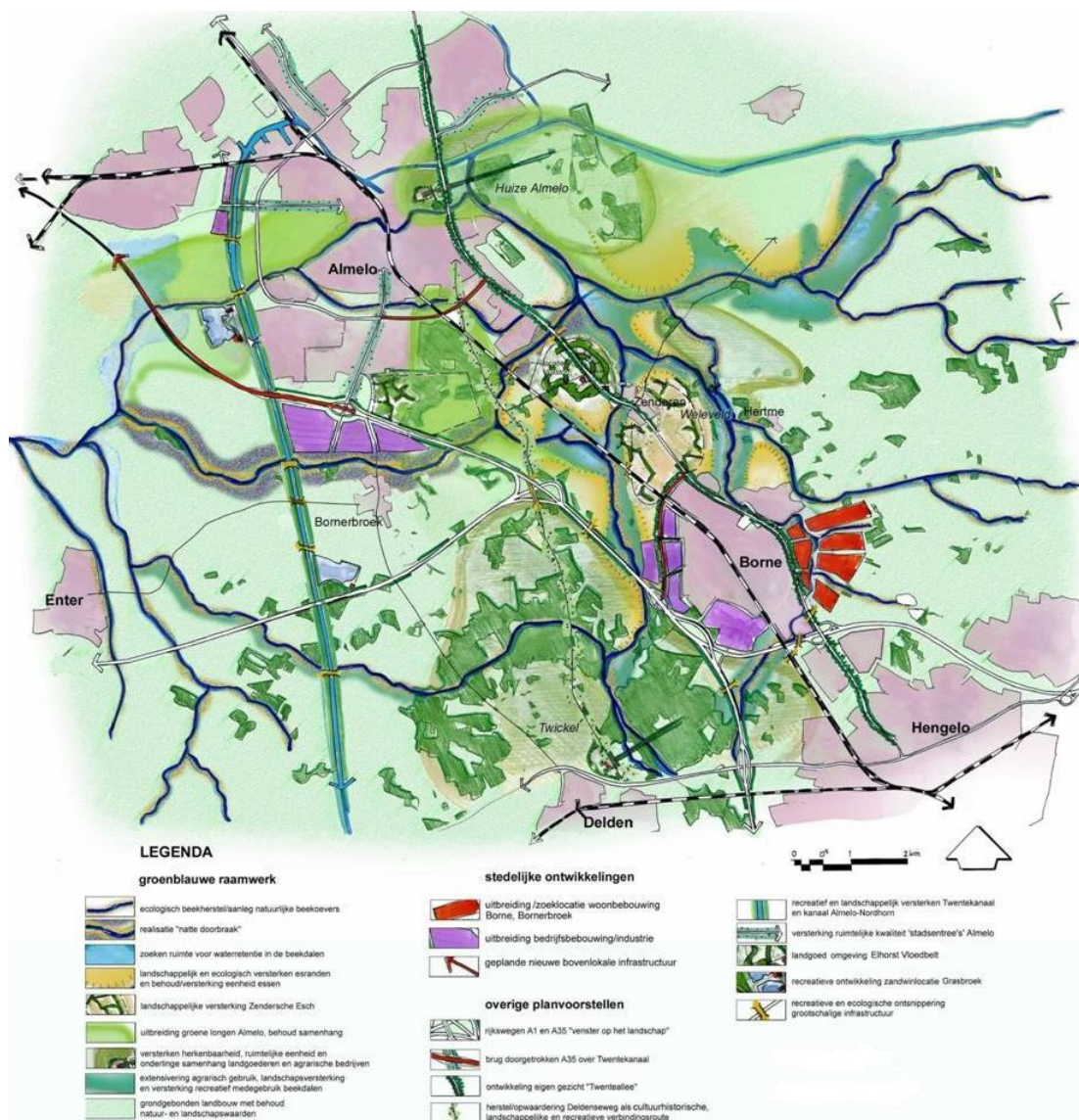
### Project

Het project De Driehoek Hart van Twente (kortweg: De Driehoek) ligt in het gebied tussen Almelo, Borne en Bornerhoek. De uitgangspunten voor het gebied zijn: de versterking van de kwaliteit van het landschap in relatie met de verstedelijkingsopgave en het herstructureren van de landbouw. Tijdens de periode voorafgaande aan dit project waren een aantal zaken aan de gang. Dit ging om het project de Natte Doorbraak van het waterschap Regge en Dinkel en het Regionaal Bedrijventerrein (RBT) voor de internationale bedrijvigheid in de regio.

De Driehoek is onderdeel van het reconstructieplan Zuidwest Twente voor de reconstructie van het plattelandsgedebied van Twente. De Driehoek is een pilot-project voor dit reconstructieplan. In dit gebied zijn veel functies geconcentreerd en er werd toekomstige druk vanwege nog meer functies verwacht. Bovendien is dit project een boegbeeldproject van Netwerkstad Twente, Ruimtelijke oriëntatie 2030.

In het gebied vormen de verstedelijkingsopgave en het herstructureren van de landbouw een spanning. Het gebied kende een combinatie aan bekenstelsels en bossen. De beken fungeren als de ruggengraat van de ecologische verbindingzones. Het gebied kent een bosgordel bij de Deldeneresch, een boscomplex aan de rand van Almelo en vele kleinere boselementen. Daarnaast kent het gebied een agrarisch cultuurhistorisch landschap en verscheidene landgoederen. De Driehoek is een project waarbij aandacht wordt besteed aan de balans tussen de waardevolle groene ruimte en de nabij gelegen stedelijke concentraties. Het plan van De Driehoek is met name gericht op de natuurontwikkeling, recreatief gebruik en de versterking van het Twentse landschapsbeeld. De bouw van woningen en bedrijvigheid wordt beperkt gezien de reeds geplande opgaven: RBT, woongebieden en bedrijventerreinen bij Borne en Bornerbroek, en enkele infrastructurele toevoegingen. Het plangebied bevat enkele honderden hectares met een investeringsomvang van 56 miljoen euro.

De ontwikkeling vindt plaats in het gebied tussen Almelo en Borne. Figuur 29 geeft een overzicht van het plangebied van het project. De ontwikkeling is een groen-blauw raamwerk waar de natuurontwikkeling en de bekenstructuur de hoofdmoot vormen. In dit buitengebied worden alleen woningen gebouwd waar dat een toevoeging is voor de kwaliteit van het landschap en is alleen sprake van verdichting van het woongebied in de aangrenzende bestaande kernen. De ontwikkeling betreft een integrale ontwikkeling ten aanzien van functies en belangen. De verschillende functies en belangen waren zo met elkaar verweven dat automatisch integrale afwegingen volgden. Binnen dit project draait het dus om de integraliteit van het product en van de actoren: multi-functie en multi-actor. Het project De Driehoek betreft een ontwikkeling in het *landelijk gebied* waar *openbare ruimte* wordt ontwikkeld. Groen-blauwe ontwikkelingen in het landelijk gebied zijn reconstructieopgaven. Het gaat dan om de herstructurering van dit landelijke gebied waarbij de groen-blauwe structuur versterkt wordt. Het betreft hier dus een *herontwikkeling* van het landelijk gebied. Dit moet niet verward worden met de herontwikkeling van vastgoed.



Figuur 29 – Ontwerp indeling plangebied

## Verevening

Het samenwerkingsverband van private partijen heeft een ontwikkelvisie opgesteld waarin verevening een rol speelde. Verevening is als oplossing voor de uitvoerbaarheid van de visie gepresenteerd. Volgens deze visie zou zonder de verevening een integraal plan niet tot uitvoering kunnen komen. Het kosten- en het opbrengstendeel zijn tegen elkaar afgewogen in de begroting om tot een goede realisatie te komen. De opbrengsten van delen van een bedrijventerrein en woonwijk zijn gezet tegenover de kosten die gemaakt worden door het waterschap die ten goede komen aan de totale gebiedsontwikkeling. Het idee was om met een bijdrage vanuit de opbrengsten tot ruimtelijke kwaliteit te komen. Om in functies te spreken; vastgoed draagt bij aan de functies openbare ruimte en infrastructuur. Het gebied kende één integrale grondexploitatie die kostenneutraal moest zijn. De deelgebieden konden wel positieve of negatieve exploitaties aannemen, welke middels de financiële constructie verevend moesten worden. Uiteindelijk is de visie van het samenwerkingsverband niet doorgezet en is geen vereveningsconstructie toegepast. De rendabele projecten konden zichzelf financieren. De financieel vruchtbare projecten zijn de Zenderse Esch (landschapspark), de



Natte Doorbraak (koppeling van het de watersystemen van de Regge) en het Regionaal Bedrijventerrein (RBT); deze zijn later separaat in ontwikkeling gebracht. Het landelijke casco is blijven liggen. Na desintegratie zijn de positieve exploitaties doorgegaan en aldus zijn de krenten uit de financiële pap gehaald.

Het private samenwerkingsverband had in haar visie ook een voorstel gedaan voor de samenwerkingsconstructie met de betrokken publieke partijen. Zij wilden graag een intentie- en samenwerkingsovereenkomst aangaan om zo de ontwikkeling functioneel en financieel te integreren. Het idee was om dit via een BV structuur op te zetten. Uiteindelijk is geen overeenkomst afgesloten. Alle partijen waren tevreden over de werkzame constructie uit de ontwikkelingsvisie, maar toen gingen de publieke partijen individueel kijken. De gemeente Almelo kon de ontwikkeling niet vermengen met de agenda van het gemeentelijke grondbedrijf. Het belang van het grondbedrijf was maatgevend waardoor de gemeente Almelo niet verder is gegaan met het proces.

Beoogd werd om de vereveningsafspraken via de privaatrechtelijke weg te regelen. In de tijdsperiode (2001-2002) van het project was een algemene discussie gaande, omdat veel zaken niet via de baatbelasting (oude WRO) geregeld konden worden. Op basis van privaatrechtelijke afspraken kon veel meer geregeld worden. De insteek was om tot een versnelling van de ontwikkeling te komen en de totale ontwikkeling zeker te stellen. Ook is de intentie voor risicospreiding informeel uitgesproken. Al met al was de privaatrechtelijke weg een betere manier om deze zaken te regelen dan de publiekrechtelijke baatbelasting.

Aan het einde van de initiatiefase is geen intentieovereenkomst getekend. Het plan is gedesintegreerd en heeft niet als integraal plan de haalbaarheidsfase gehaald. Dit proces heeft *gefaald* in het stadium van de initiatiefase. Een samenwerkingsovereenkomst in de haalbaarheidsfase is dan ook *niet van toepassing*.

## Proces

Dit plan is onderdeel van het reconstructieplan Zuidwest Twente voor de reconstructie van het plattelandsgebied van Twente. Aan dit plan is een proces van 3 à 4 jaar (1997-1998) vooraf gegaan. In die periode speelde al het project van de Natte Doorbraak van het waterschap Regge en Dinkel. Ook waren er al plannen voor het RBT voor internationale bedrijvigheid. Het RBT was een ontwikkeling van de provincie Overijssel, de gemeenten Almelo, Hengelo, Enschede en Borne. De gemeente Almelo kreeg hier het meeste mee te maken, omdat het RBT op haar grondgebied ligt. In oktober 2001 is gestart met de uitwerking van de visie door het private samenwerkingsverband. Dit samenwerkingsverband is als opdrachtnemer in concurrentie gekozen en verantwoordelijk voor het op gang brengen van de gebiedsontwikkeling middels een ontwikkelingsvisie.

De algemene mening van de geïnterviewden is dat de startfase van het proces niet geheel soepel verliep. De startbijeenkomst was slecht georganiseerd, want de private partijen waren onvoldoende voorbereid op het stedenbouwkundige deel. Vanuit de publieke partijen is hier ook kritiek op geleverd. In de vervolgstappen hebben de private partijen veel energie in het proces gestopt en hebben hier ook waardering voor gekregen. Na de start zijn een drietal workshops gehouden. Deze workshops waren opgesteld volgens een interactief proces voor de planvorming en de betrokken actoren. De planvorming is actief begeleid door de publiek-private projectgroep. In mei 2002 is de ontwikkelvisie aangeboden aan de publieke partijen. Op dat moment was sprake van een kanteling van de agenda's van de publieke partijen. Zij gingen meer in de richting van het denken en handelen naar eigen belangen, waardoor de private partijen de grip op het proces verloren. In Almelo is de visie uiteindelijk wel vastgesteld door de gemeenteraad, maar dan zonder de uitvoeringsparagraaf over een PPS constructie met financiering. Na de presentatie van de visie en de bestuurlijke besluiten is het project gedesintegreerd, dit was omstreeks juni 2002.

### Beleidsarena

In de initiatiefase zijn alle actoren die in de projectgroep zaten betrokken. Dit zijn vanuit de private kant: Arcadis en Ballast Nedam als woordvoerder, en Dura Vermeer en Koopmans op afstand. Deze vier partijen hebben zich als privaat samenwerkingsverband gepresenteerd. Dura Vermeer en Koopmans participeerden in het proces om bij de realisatie een grotere rol van betekenis te kunnen spelen. Zij waren dus in deze fase niet eerstelijns betrokkenen; wat inhoudt dat zij geïnformeerd werden over de plannen en hun naam eraan is verbonden. Daarnaast was Bleeker & Nauta Landschapsarchitecten aan de private zijde betrokken. Vanuit de publieke zijde zijn ook een aantal betrokken partijen, te weten: waterschap Regge en Dinkel, Provincie Overijssel, Gemeente Almelo, Gemeente Borne, Dienst Landelijk Gebied, GLTO, Natuur en Milieu Organisatie, Overijssels Particulier Grondbezit en Regio Twente.

De initiatiefnemers van het project waren de provincie Overijssel en het waterschap Regge en Dinkel in het kader van de uitwerking 'reconstructiepijlot'. Het waterschap wilde graag weten hoe om te gaan met het raamwerk van het bekenstelsel ter plaatse en de betekenis voor de omgeving van de gemeente Almelo en Borne. De initiator van de ontwikkelingsvisie was de provincie. Zij was tevens formeel opdrachtgever voor de ontwikkelvisie. Alle partijen in de projectgroep waren participanten in het proces en tegelijk ook de beoordelaars.

Het project is gedefinieerd door de gemeente Almelo en de provincie op punten van: potenties, ruimtelijke claims, voorstellen deelvisies, structuurvisie voor De Driehoek en financieringsconstructies. Het samenwerkingsverband is ingehuurd voor de uitwerking en presentatie van de visie. De planontwikkeling was de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het waterschap (mede namens de gemeente Almelo) en Arcadis samen met de combinanten als opdrachtnemer. Qua fasering van het project was men nog niet toe aan gezamenlijke financiering en risicomanagement. De beoogde gezamenlijke verantwoordelijkheden voor de haalbaarheidsfase waren echter wel planontwikkeling, financiering en risicomanagement. Zoals eerder al gesteld is, heeft dit project de haalbaarheidsfase nooit bereikt. In de fase van de studie was er sprake van een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie. De overheden hebben zich in deze fase nog niet verbonden om een samenwerking aan te gaan. Door de provincie, het waterschap en de gemeenten is bewust gekozen om eerst een studie uit te voeren. Het lag wel in de optiek om uiteindelijk samen te gaan werken, maar dit waren informele afspraken. De gezamenlijke verantwoordelijkheid van publieke en private partijen was de *planontwikkeling*, zij het in een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie.

### Doelen

Het gezamenlijke doel van de publieke en private partijen is het definiëren van een groen boegbeeld project voor Netwerkstad Twente. Dit project is in de vorm van een pilot neergezet. Vanuit de pilot werd dan gekeken om via de ontwikkelingsvisie tot een gebiedsontwikkeling te komen. De planvorming had tot publiek doel om de verstedelijking in het gebied af te wenden. De publieke partijen keken naar de problematiek in het gebied en het totaal aan belangen en wilden graag cofinanciering en risicospreiding met een groep private partijen organiseren. De gemeente Almelo had tot doel om een groene tegenhanger voor het RBT en een groen tussengebied als buffer te realiseren. De Driehoek moest aldus de maatschappelijke weerstand tegen het RBT wegnemen. Het doel van de private partijen is om via de pilot definitief betrokken te worden bij de gebiedsontwikkeling. Voor Arcadis gaat het dan om betrokken te zijn als adviseur en maar deels als realisator. Voor Ballast Nedam, Dura Vermeer en Koopmans ging het daarnaast ook om het deelnemen in de vastgoedexploitatie.

De *gezamenlijke visie* is leidend geweest. De gezamenlijke visie en de eigen doelen van de publieke en private partijen passen goed in elkaar. In een open proces als dit kan geen sprake zijn van alleen een eigen visie. Het product (de ontwikkelingsvisie) is een gezamenlijke visie van zowel publieke als private partijen.



### Arrangement

Het arrangement gaat over de organisatie en de besluitvorming. Opvolgend worden de coördinatiestructuur, de samenwerkingvorm en de organisatiestructuur besproken.

Zoals eerder is gebleken, zijn veel verschillende actoren betrokken geweest bij het proces. De partijen verschillen van belangen en kennisniveau. Het betreft dan verschillen tussen de publieke partijen, de private partijen, maar ook tussen de publieke en private partijen. Er is sprake van pluriformiteit. De private partijen waren afhankelijk van voldoende betrokkenheid van de overheidspartijen. De publieke partijen waren aangewezen op de uitwerking van de ontwikkelvisie van het private samenwerkingsverband. De publieke partijen waren horizontaal gelieerd en wilden het gebied De Driehoek realiseren. De publieke en private partijen waren wederzijds afhankelijk van elkaar, maar nog wel in een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie. Deze relatie impliceert een meer hiërarchische structuur. Er is geen superieure actor geweest die zijn of haar ideeën heeft opgelegd aan de andere partijen. De ontwikkelvisie is in goed overleg tussen de publieke en private partijen opgesteld. Tijdens dit project was er sprake van een dynamische omgeving. Na een minder soepele start waar partijen niet enthousiast waren, zijn deze partijen na een goede presentatie van mening veranderd. Aan het einde van de initiatiefase kregen de publieke partijen meer zicht op de consequenties van de ontwikkelvisie en de uitvoeringsorganisatie waardoor zij zijn afgehaakt. Daarnaast was er een kanteling van de politieke agenda en werd men voorzichtiger vanwege de commotie om de bouwfraude. Ondanks de duidelijke scheiding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer is in een netwerkstructuur aan het project gewerkt; er wordt voldaan aan de netwerkenmerken pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid en dynamiek. De coördinatiestructuur van dit proces wordt daarom ook gekarakteriseerd als een *netwerk*.

In dit stadium was er nog geen sprake van een overeengekomen grondexploitatiemodel. De insteek was om volledige gezamenlijkheid (joint venture) na te streven voor de eventuele intentieovereenkomst. Hierbij zou de juridische constructie via een BV geregeld worden met een verdeling van 50-50% voor de publieke en private partijen. Dit model is door Ballast Nedam gepresenteerd. Er is gekozen voor volledige gezamenlijkheid en de 50-50% verdeling om ook daadwerkelijk zeggenschap in de ontwikkeling te hebben. Het lag in de veronderstelling dat dit model ook werd doorgezet naar de haalbaarheids- en realisatiefase. De bestuurders waren het eens met de ontwikkelvisie, maar niet met het idee om een financieel en organisatorisch 'hek' om het plangebied te zetten. Door het voorstel van één integrale grondexploitatie was het voor het grondbedrijf van de gemeente Almelo niet meer mogelijk om winsten uit het plangebied in te zetten voor centrumplanontwikkelingen. Ook was de tijd er niet rijp voor om een financieel en organisatorisch hek om het totale driehoek gebied te zetten. Binnen de gemeente Almelo was de gemeenteraad er niet klaar voor om een ontwikkelmaatschappij met een aparte entiteit op te zetten. Het grondexploitatiemodel is binnen dit project *niet van toepassing*, maar de beoogde *joint venture* (BV) wordt niet uit het oog verloren.

De organisatie kende een grote projectgroep waarin alle betrokken publieke en private partijen vertegenwoordigd waren. In deze projectgroep werden alle beslissingen plenair genomen en er was dus geen aparte publiek-private stuurgroep. De publieke partijen hadden wel een eigen stuurgroep waarin de wethouder van Almelo en Borne, en vertegenwoordigers van het Waterschap en de provincie Overijssel zaten. Wat betreft de publiek-private beslissingen waren de projectgroep en stuurgroep verweven. Het proces rondom de communicatie heeft altijd plenair met alle partijen plaatsgevonden. Dit is ook best een rimpel in het proces geweest; er had beter een aparte publiek-private stuurgroep boven kunnen staan. De keuze om geen aparte stuurgroep in te stellen en de projectgroep in zijn totaal te laten opereren, is een bewuste afweging geweest. De reden hiervoor is dat alle partijen gedurende het proces maximaal betrokken zouden zijn en niets konden afwentelen op andere partijen. Vanuit de projectgroep hebben een aantal werkgroepen gewerkt op onderdelen/deelopdrachten. Dit zijn werkgroepen vanuit de private zijde geweest. De gemeente Almelo had een terugkoppelingwerkgroep waar de verschillende disciplines binnen de

gemeente op de hoogte werden gehouden. De organisatiestructuur kent dus alleen een gezamenlijke publiek-private projectgroep.

### *Interactie*

De grond in het gebied is geheel in handen van private eigenaren en zij hebben mogen reageren op de visie, maar zijn niet direct betrokken. De provincie Overijssel financierde vanuit de reconstructiegelden voor het reconstructieplan van Zuidwest Twente. De gemeente Almelo deed aan cofinanciering in de verdeling 70% provincie en 30% gemeente. De publieke partijen hebben daarnaast ook nog ambtelijke capaciteit beschikbaar gesteld. De private partijen hebben tijd in de zin van werknemersuren geïnvesteerd. Arcadis en Ballast Nedam hadden het initiatief genomen om te kijken of zij samen tot een gezamenlijk beeld konden komen. Daarnaast hebben zij op voorhand tijd geïnvesteerd in een dialoog met het waterschap en de provincie over de aanpak en de onderbouwing van de strategische visie. Hierdoor zijn Arcadis en Ballast Nedam naar alle waarschijnlijkheid in de positie gekomen als interessante partijen voor de medeontwikkeling en hebben zij de opdracht gekregen om tot een ontwikkelvisie te komen.

In eerste instantie zijn er middelen ingezet voor het behalen van het eigen doel. Voor private partijen is dit het participeren in de ontwikkeling en voor de publieke partijen het afwenden van de verstedelijking in het gebied. Om die doelen te halen, moet automatisch gekeken worden naar de doelen van de andere partijen. Het is een wisselwerking tussen *eigen, elkaars en gezamenlijke doelen* van publieke en private partijen.

### *Moeilijkheden en successen*

Binnen dit project zijn meerdere moeilijkheden aan het licht gekomen. Ten eerste was er volgens de geïnterviewden geen goede aftrap bij de gemeenteraden. Er lag geen sterk beeld of een emotionele trigger om de gedachten op gang te brengen. Ten tweede was de start van de private partijen ook niet heel voortvarend. De startbijeenkomst was slecht georganiseerd doordat de private partijen onvoldoende waren voorbereid op de presentatie en dan met name vanuit stedenbouwkundig oogpunt. Als derde punt is het plan onvoldoende als kans neergezet met een sprekend ontwerp. De financieringsconstructie was niet overtuigend genoeg voor de gemeente Almelo. Ten vierde werd het RBT, een kansrijk onderdeel, uit het proces gehaald voordat het begonnen was. Het vijfde punt was dat de bestuurlijke aandacht van de gemeente Almelo op dat moment niet alleen bij dit RBT lag, maar vooral ook bij het Masterplan van het stadscentrum, waardoor het groen-blauwe raamwerk niet afdoende aandacht had. Ten zesde is het niet gelukt de gemeente Almelo meer te laten doen dan haar publieke taak. Beleidsmatig was zij betrokken in het proces, maar projectmatig deed ze niet mee. De financieel ambtelijke verantwoordelijken, die over het planeconomisch deel gingen, zaten niet aan tafel. De bestuurlijke verantwoordelijken zaten wel aan tafel, maar bestuurlijk werd toen nog niets besproken. Punt zeven is dat het een langdurig proces is geweest waarin het voor de participerende publieke partijen niet altijd duidelijk was hoe het proces in elkaar zat. Er lagen wel procesafspraken, maar gedurende het proces moest ook sterk proactief gestuurd worden en dit is niet altijd gebeurd. Als laatste had dit proces te lijden onder de tijdgeest met de bouwfraude. In die tijd werden veel PPS-en in het land stilgelegd.

Naast de moeilijkheden, kent het project ook een aantal successen. Het gebied is voor enkele jaren veiliggesteld van verstedelijking, een groene tegenhanger voor het RBT is tot stand gekomen en de Natte Doorbraak is uitgevoerd. Ook is de samenwerking op netwerkstad niveau, dus op publiek-publiek niveau, tot stand gekomen. Daarnaast heeft Arcadis een landelijke structuurvisie neergelegd, waarmee de wens van GLTO is bereikt. Het plan was goed opgezet en de wethouders en provinciale besturen waren tevreden met het proces, alleen de gemeente Almelo wat minder. Specifiek voor Arcadis, kende het project ook successen. Arcadis heeft laten zien dat ze integrale trajecten kan aanpakken en een realisatiemodel kan neerzetten. Arcadis heeft zich onderscheiden niet alleen als technisch bureau, maar ook als een bureau met een visie op inhoud (planologisch, organisatorisch en realisatie vlak). Veel partijen hebben gezien dat Arcadis hierin kan interacteren en dat heeft Arcadis op de kaart gezet. Het proces heeft dus geresulteerd in imagoverbetering van Arcadis.

## Overige punten

Gezien het aantal actoren, de complexiteit en de integraliteit moet volgens één geïnterviewde het kwaliteitsniveau van het concept goed worden geborgd. Een voorbeeld waarbij dit tijdens dit proces niet het geval was, is de onvoldoende voorbereide stedenbouwkundige visie. Gaandeweg is aan de kwaliteit wel extra aandacht besteed; bijvoorbeeld doordat de eisen door de projectleider en de landschapsarchitecten opgeschroefd zijn. Volgens de geïnterviewden was het proces goed in orde evenals de technische kant, maar op het punt van kwaliteit was het niet heel goed georganiseerd. Bij dit soort processen is het volgens één geïnterviewde zinvol om zowel als publieke als private partij, op een hoog ambitieniveau in te steken om succesvol te kunnen zijn.

Daarnaast was het duidelijk dat er inhoudelijke overeenstemming was, maar dat de gevolgen voor het planeconomisch deel niet inzichtelijk waren. Deze situatie was ontstaan omdat niet met de desbetreffende verantwoordelijken bijtijds om de tafel is gezeten en dat is achteraf gezien niet verstandig geweest.

## Conclusie

Tabel 27 geeft een overzicht van de scores van het project. Het project De Driehoek is een landelijke herontwikkeling, ook wel herstructurering genoemd, van de openbare ruimte. De ontwikkelvisie, gepresenteerd door een samenwerkingsverband van private partijen, was geënt op het vastleggen van vereeningsafspraken in een intentieovereenkomst. Er is echter nooit een intentieovereenkomst getekend. De gemeente Almelo vond het voorstel voor de financieringsconstructie niet overtuigend genoeg en ze kon de ontwikkeling niet vermengen met de belangen van haar grondbedrijf. Het kwaliteitsniveau van het integrale concept was in het begin van het proces niet goed geborgd. Ook was in die tijd in het licht van de bouwfraude een algemene discussie in Nederland gaande over PPS-en. Uiteindelijk hebben alleen de rendabele planonderdelen afzonderlijk doorgang gevonden.

De ontwikkelvisie is uitgevoerd door het samenwerkingsverband in een opdrachtgever/opdrachtnemer relatie. Tussen de publieke en de private partijen is echter wel sprake van een gezamenlijk proces; de gezamenlijke visie is leidend, het beoogde samenwerkingsmodel is joint venture en publiek en privaat zetten middelen in voor eigen, gezamenlijke en elkaars doelen. Onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid valt alleen de planontwikkeling. Het proces was qua fasering nog niet zo ver dat er sprake kon zijn van gezamenlijke verantwoordelijkheid over financiering en risicomanagement. Het lag echter wel in de lijn om al deze verantwoordelijkheden te gaan delen.

| De Driehoek |                     |                 | Beleidsarena                                                                                                        |        | Doelen                                                    |        | Arrangement                                                                |        |                                            |        | Interactie                                                                                     |        | Verevening                                                                 |        |
|-------------|---------------------|-----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|
| Context     | Fysieke verandering | Karakteristiek  | Gezamenlijke verantwoordelijkheid                                                                                   |        | Gemeenschappelijkheid van doelen                          |        | Samenwerkingsvorm                                                          |        | Coördinatie structuur                      |        | Inzet van middelen                                                                             |        | Vastlegging in overeenkomst                                                |        |
|             |                     |                 | I-fase                                                                                                              | H-fase | I-fase                                                    | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase | I-fase                                     | H-fase | I-fase                                                                                         | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase |
| Landelijk   | Herontw             | Openbare ruimte | 1                                                                                                                   | nvt    | 2                                                         | nvt    | 2*                                                                         | nvt    | N                                          | nvt    | 3                                                                                              | nvt    | -                                                                          | nvt    |
|             |                     |                 | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling en financiering<br>3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement |        | 1. Eigen doelen leidend<br>2. Gezamenlijke doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde samenwerking |        | N: Netwerk<br>H: Hiërarchie<br>Hy: Hybride |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en gezamenlijke doelen<br>3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen |        | + Vastlegging → succes<br>- Niet vastgelegd → falen<br>0 Proces nog gaande |        |

Tabel 27 – Scores variabelen De Driehoek



## Bijlage 14 – Projectbeschrijving Project X

In deze bijlage wordt het project Project X besproken. Als eerste wordt ingegaan op het project. Vervolgens op verevening en het proces. De procesbeschrijving is opgedeeld in de beschrijving van de beleidsarena, doelen, arrangement en interactie. Daarna wordt ingegaan op de moeilijkheden en successen, en de overige punten. De beschrijvingen van de moeilijkheden, de successen en de overige punten komen voort uit de interviews waardoor sprake is van subjectiviteit. De projectdocumentatie geeft geen informatie over deze onderwerpen, waardoor bronnentriangulatie op deze twee paragrafen niet van toepassing is. Deze bijlage wordt afgesloten met een conclusie waarin een overzicht van de scores op de variabelen wordt gepresenteerd.

Project X (naam onder embargo) is een anoniem project, omdat de partijen nog met elkaar in onderhandeling zijn. Vanwege een stagnatie in het proces ligt dit uiterst gevoelig en willen partijen hun onderhandelingspositie op geen enkele manier prijsgeven. Ook ziet de gemeente nog potentie voor de doorgang van het project, waardoor de verkregen informatie te gevoelig is.

### *Project*

De stad, waar dit project zich in bevindt, heeft een regionale functie. Dit houdt in dit geval in dat deze stad nog steeds groeit ondanks een teruglopende bevolkingsgroei. Het project voorziet dan ook de in de bouw van de lokale en regionale woningbehoefte. De gemeente is niet alleen met dit project bezig, maar ook nog met de ontwikkeling van het centrumgebied, sport, recreatie, bedrijvigheid en gezondheidsvoorzieningen.

Voor deze specifieke ontwikkeling heeft de gemeente een aantal randvoorwaarden gesteld. Het betreft hier sociale en energetische duurzaamheid, een onderscheidende wijk (imago), afstemming van het woningbouwprogramma op de woningmarkt en woningbouwplannen van de gemeente (Woonplan Gemeente), ontsluiting van auto- en langzaam verkeer, openbaar vervoer, voorzieningen, natuurwaarden, openbaar groen en waterberging.

Het totale gebied wordt ontwikkeld tot een unieke en hoogwaardige woonwijk met daarin circa 3.500 woningen. De ontwikkeling vindt in twee fasen plaats. De focus binnen dit onderzoek ligt op fase II. Fase I betreft een gebied van circa 80 hectare en fase II circa 130 hectare. In fase II zijn ongeveer 2.000 woningen gepland en de investeringsomvang is ongeveer 60 miljoen euro. Het plangebied van fase II kent een negental deelgebieden met elk verschillende woningtypen, woonmilieus, openbaar groen, infrastructuur en water. De ruimtelijke inpassing is gerelateerd aan het landschap buiten het plangebied en aan de stadsranden. Het globale bestemmingsplan verdeelt de gronden in een viertal groepen: wonen, verkeersontsluiting, groen en water, en parkeren. Binnen dit plan is sprake van een samenhangend ontwerp en een kwaliteitsplan met daarin alle functies.

De ontwikkeling vindt plaats aan de rand van de stad, waarbij direct grenzend aan de bebouwde kom wordt gebouwd. Dit project is dus aan te merken als een *randstedelijke ontwikkeling*. Het plangebied wordt in de huidige situatie gekenmerkt door archeologische en cultuurhistorische waarden. In het gebied vindt nu hoofdzakelijke agrarische bedrijvigheid plaats. Het gaat hier om een *uitleg* ontwikkeling, aangezien de oorspronkelijke locatie nog niet eerder ontwikkeld is. Uit bovenstaande is duidelijk geworden dat het hier de ontwikkeling van woningen betreft. Dit project wordt daarom gekarakteriseerd als een *vastgoed* ontwikkeling.

### *Verevening*

Binnen het plan worden alle voorzieningen (inclusief het wateruitloopgebied) en openbare kwaliteiten betaald vanuit de woonhuiskavels. Om in functies te spreken: woningen betalen voor infrastructuur, parkeren, groen en water. Er is sprake van één integrale grondexploitatie voor het plangebied. Naast de

binnenplanse verevening is er ook een afdracht aan het fonds bovenwijks. De afdracht voor de sociale woningen is lager dan voor de vrije sector woningen en appartementen. De voorzieningen zijn niet per deelgebied toe te rekenen, waardoor een overkoepelende neutrale grondexploitatie is opgesteld.

De vereveningsafspraken zijn vastgelegd in een intentieovereenkomst tussen de gemeente en de private ontwikkelaar. Dit moet de kern vormen voor de samenwerkingsovereenkomst welke zich nog in onderhandeling bevindt. Het idee is dat in een later stadium per deelgebied nog een realisatieovereenkomst gesloten wordt met daarin een verdere uitwerking van de plannen en de voorbereiding voor de realisatie. De onderhandelingen zijn in de haalbaarheidsfase spaak gelopen vanwege een discussie over de fasering van de uitvoering van de ontwikkelingen. De ontwikkelaar wil beginnen met de realisatie van de meer doorsnee ontwikkelingen welke gemakkelijker uit te voeren zijn. Op deze manier kan hij cashflow genereren voor de bijzondere woonmilieus die moeilijker te ontwikkelen zijn. Een bijkomend punt is dat de ontwikkelaar de gronden voor de wat meer doorsnee milieus reeds in handen heeft en de gronden voor de bijzondere woonmilieus nog niet. De gemeente wil beginnen met de ontwikkeling van de bijzondere woonmilieus ten behoeve van de verrijking van de regio.

De afspraken worden zowel via de privaat- als publiekrechtelijke weg geregeld. Via de privaatrechtelijke weg kan meer geregeld worden. Daarnaast is het volgens de geïnterviewde prettiger om het met elkaar eens te worden dan het kostenverhaal publiekrechtelijk af te moeten dwingen. Dit plan is onderhevig aan de nieuwe Grondexploitatiewet en daarom kan gebruik gemaakt worden van het exploitatieplan. De gemeente heeft ook een exploitatieplan op laten stellen, zodat ze wat achter de hand heeft voor als zij er met partijen niet uit kan komen. Dit betreft de private ontwikkelaar, maar ook de overige private grondeigenaren van percelen waar geen koopovereenkomst mee gesloten is.

De vereveningsafspraken zijn dus vastgelegd in een intentieovereenkomst aan het einde van de initiatiefase. Hier wordt dus gesproken van *succes*. In de haalbaarheidsfase zijn nog geen afspraken vastgelegd. De onderhandelingen over de samenwerkingsovereenkomst bevinden zich in een kritiek stadium, waarbij de uitkomst nog onzeker is. Het proces van onderhandeling is dus *nog gaande*, maar wel gestagneerd. Hierom wordt dit project als falen geclassificeerd in de meervoudige case analyse.

## Proces

In het begin van de jaren negentig is het initiatief genomen voor de ontwikkeling van de totale woonwijk. In 1997 zijn de eerste plannen door de gemeenteraad goedgekeurd en dit heeft eind 2000 geleid tot oplevering van de eerste woning. In 2004 is een toekomstvisie gepresenteerd over de leefbaarheid van de omgeving. In 2005 is het initiatief genomen om tot verdere uitwerking en realisering van fase II te komen. In hetzelfde jaar hebben de gemeente en de private ontwikkelaar een intentieovereenkomst getekend. Op dit punt hebben de partijen het ontwerp van de structuurvisie geaccepteerd. In 2008 heeft de gemeente nog een tweetal plannen gepresenteerd: Woonplan over duurzaam en veilig wonen, en een Waterplan voor de berging van het water in stedelijk en landelijk gebied. Halverwege 2008 is de MER-studie uitgevoerd en eind 2008 is de Structuurvisie door het college van B&W vastgesteld. De planning is dat in 2012 gestart wordt met de bouw van de eerste woningen.

## Beleidsarena

De betrokken actoren binnen dit proces zijn de gemeente en de private ontwikkelaar. Dit geldt voor zowel de initiatie- als de haalbaarheidsfase. De initiatiefnemer van het woningbouwproject is het college van B&W van de gemeente en het bevoegde gezag is de gemeenteraad. De gemeente heeft de ontwikkelaar uitgenodigd om één-op-één deel te nemen in de ontwikkeling van het plangebied. De aanleiding hiervoor was de goede ervaring van de gemeente met deze ontwikkelaar. De ontwikkelaar heeft een beperkte grondpositie ( $< 1/3$ ). De gemeente heeft gekozen voor een actief grondbeleid (Wet Voorkeursrecht Gemeenten) met de intentie deze grond later in te brengen in de samenwerking met de ontwikkelaar. De gemeente is dus de initiator van

de ontwikkeling en gedurende het proces heeft zij een steeds grotere participantenrol gekregen. De ontwikkelaar is ook een participant in het proces. De uiteindelijke beoordelaar van de plannen is de gemeenteraad.

In de initiatiefase hebben de gemeente en de ontwikkelaar gezamenlijk de inrichtingsvisie in de vorm van een structuurvisie document opgesteld. Met het accepteren van het ontwerp en de structuurvisie zijn de partijen het eens met elkaar geworden. De gezamenlijke verantwoordelijkheid in de *initiatiefase* is dus de *planontwikkeling*. In de *haalbaarheidsfase* zijn deze gezamenlijke verantwoordelijkheden *uitgebreid met de financiering en risicoverdeling*. De gemeente heeft voor gezamenlijke verantwoordelijkheden gekozen, omdat het project een te grote voorinvestering en risico's kent voor een traditionele publieke ontwikkeling. De ontwikkelaar kan de risico's beter inschatten en heeft meer financieringsmogelijkheden voor het project. De gemeente spreidt de risico's en wil ook graag aan het stuur van de ontwikkeling zitten. De gemeente voert de regie en wil hiervoor graag (financieel) bijdragen aan het project.

### Doelen

Het doel van de ontwikkeling is invulling geven aan het toekomstige gebied. De woonwijk moet duurzaam zijn wat betreft de lokale en regionale woningbehoefte. Hierbij is het streven om zo goed mogelijk in te spelen op de toekomstige woonwensen. Het gebied moet voorzien in een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving, waarbij wordt ingespeeld op kansen en beperkingen van de natuur en het water. Het doel voor de gemeente is dus het ontwikkelen van een aantrekkelijk woongebied en een toevoeging aan de woonmilieus in de regio te bewerkstelligen. De ontwikkelaar wil graag een rendabel plan neerzetten. Het gezamenlijke doel is het ontwikkelen van een woongebied. Het accent voor de ontwikkelaar ligt op het rendement en voor de gemeente op de bijzondere allure. Deze verschillen, naast de volgorde van ontwikkelen, zijn dan ook discussiepunten in de haalbaarheidsfase.

In de initiatiefase was het duidelijk wat beide partijen wilden. De beoordeling over het kwaliteitsniveau in het gebied is gezamenlijk geformuleerd. In de *initiatiefase* is het *gezamenlijke doel* leidend geweest. Over de kwaliteit is in het begin echter een discussie gevoerd aangezien het planidee voor de ontwikkelaar te hoogwaardig was opgezet. De gemeente heeft gedurende het proces de ontwikkelaar meegekregen door een overtuigend verhaal neer te zetten en het proces voldoende tijd te gunnen. In de haalbaarheidsfase is een discussie op gang gekomen over de volgorde van ontwikkeling. Deze discussie heeft geleid tot een stagnatie van het proces. De ontwikkelaar wil eerst cashflow genereren, terwijl de gemeente wil beginnen met de ontwikkeling van de meest bijzondere woonmilieus. In de *haalbaarheidsfase* gaan de partijen dus meer uit van hun *eigen doelen*.

### Arrangement

Het arrangement gaat over de organisatie en de besluitvorming. Opvolgend worden de coördinatiestructuur, de samenwerkingvorm en de organisatiestructuur beschreven.

De gemeente heeft belang bij een woongebied met bijzondere allure, terwijl de ontwikkelaar een rendabel plan wil neerzetten. Hier is sprake van een wezenlijk spanningsveld dat onderdeel uitmaakt van discussies in het proces. Dit proces kent dus pluriformiteit. De gemeente is afhankelijk van de financiering van de ontwikkelaar voor de daadwerkelijke ontwikkeling van het plan. Daarnaast kan de ontwikkelaar de risico's ook beter inschatten. De ontwikkelaar is afhankelijk van de gemeente voor het verwerven van gronden aangezien de ontwikkelaar maar een beperkte grondpositie in het gebied heeft. De ontwikkelaar heeft daarnaast de gemeente nodig voor het doorlopen van de planologische procedures. Binnen dit proces is dus sprake van wederzijdse afhankelijkheid. De gemeente en de ontwikkelaar zijn in het overleg en de onderhandelingen gelijkwaardig. De besluitvorming vindt in eenstemmigheid plaats, want anders wordt er niets afgesproken. Er is geen partij superieur, dus zijn de actoren gesloten voor hiërarchische interventies. Het idee over de kwaliteit van de ontwikkeling verschilde nogal tussen de actoren. Gedurende het proces heeft de gemeente

de ontwikkelaar proberen te overtuigen met krachtige ideeën en door het proces tijd te gunnen. De ontwikkelaar is langzaam meegegaan in de hoogwaardige plannen van de gemeente. Uiteindelijk is in de haalbaarheidsfase de discussie over kwaliteit weer opgekomen, want in deze fase draait het om de daadwerkelijke investering. Mening en posities ten opzichte van de plannen zijn aan dynamiek onderhevig. Bovenstaande redeneringen gelden voor zowel de initiatie- als haalbaarheidsfase. Het wordt gesteld dat dit project de coördinatiestructuur van een *netwerk* heeft, omdat er sprake is van: pluriformiteit, wederzijdse afhankelijkheid, geslotenheid voor hiërarchische interventies en dynamiek.

De samenwerkingsvorm tussen de gemeente en ontwikkelaar in de initiatie- en haalbaarheidsfase is het *bouwclaimmodel*. Er is één exploitatie voor het hele plangebied waarin alle kosten en baten tegenover elkaar worden gezet. Het plan wordt binnen deze exploitatie sluitend gemaakt. De gemeente maakt de grond bouwen woonrijp en verkoopt deze daarna terug aan de ontwikkelaar. Bij deze verkoop worden alle financiën volledig verrekend.

De organisatie van dit project kent een gezamenlijke stuur- en projectgroep. De wethouder(s) en de directie van de ontwikkelaar maken deel uit van de stuurgroep. De projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van de gemeente en de ontwikkelaar en hun adviseurs. Arcadis heeft de adviseurrol binnen dit project. De projectgroep stuurt inhoudelijk aan en huurt externen in voor verdere uitwerking van de plannen. De gemeente is de opdrachtgever voor alle voorbereiding van besluiten, waar de projectgroep verantwoordelijk voor is. Het project kent ook werkgroepen voor specifieke onderwerpen, maar deze zijn separaat per organisatie.

#### *Interactie*

De gronden in het plangebied zijn deels in eigendom van de gemeente. De private ontwikkelaar heeft ook een beperkte grondpositie en de rest van de gronden is in handen van derden. De gemeente zet haar grondposities niet in als drukmiddel, maar brengt deze in de ontwikkeling in. Zoals eerder vermeld, zet de gemeente haar publiekrechtelijke instrumentarium in om de overige gronden in het plangebied te verwerven en zij heeft de intentie om deze in de samenwerking in te brengen. De gemeente zet daarnaast kennis (eigen en ingehuurd) en tijd (vanuit deskundigheid van personen) in. Ook zet zij geld in, maar dat komt uiteindelijk op de rekening van de ontwikkelaar te staan. Dit is een voorfinanciering en de gemeente krijgt deze in een later stadium terug. De daadwerkelijke financiering komt dus van de ontwikkelaar, maar valt wel onder de gezamenlijke verantwoordelijkheden van de inhoudelijke uitwerking. Als tussenstap is een exploitatieplan opgesteld waarin alle kosten staan die de gemeente meeneemt in de bijdrage van de ontwikkelaar in de exploitatie. De gemeente verkrijgt ook nog geld voor een fonds bovenwijks, welke zij inzet voor de verkeers-/ontsluitingsvoorzieningen. De ontwikkelaar zet naast geld ook nog kennis en tijd in vanuit zijn organisatie.

De gemeente zet middelen in voor het behalen van haar eigen doelen; een hoogwaardige kwaliteit van de woonomgeving. Daarmee zet zij ook direct middelen in voor het gezamenlijke doel van het ontwikkelen van een woongebied. De gemeente heeft oog voor het doel van de ontwikkelaar (rendement) en wil hierin meedenken. Ze toont dus wel begrip, maar zet hier geen middelen voor in. De ontwikkelaar zet automatisch middelen in voor de doelen van de gemeente als zij een kwalitatief hoogwaardige woonwijk ontwikkelt. In de haalbaarheidsfase is echter een discussie ontstaan over de bijzondere allure en de volgorde van de ontwikkelingen. De publieke en private partijen zetten middelen in voor *eigen en gezamenlijke doelen*.

#### *Moeilijkheden en successen*

Het proces kent niet echte onoverkomelijke moeilijkheden. Dit houdt niet in dat het proces altijd van een leien dakje gaat. Het grootste punt van aandacht is het verschil in ambitieniveau. De gemeente is ambitieus wat betreft hoogwaardige kwaliteit, terwijl de ontwikkelaar risicomijdend is. Dit leidt tot discussies, zoals over



de kwaliteit versus rendement en de volgorde van ontwikkeling. In de initiatiefase is dit makkelijker verlopen dan in de haalbaarheidsfase. In deze laatste fase draait het namelijk om de daadwerkelijke investering.

Het succes van dit project is dat de gemeente de mogelijkheden vanuit de oude en nieuwe wetgeving heeft gezien en gebruikt. Door een exploitatieplan op te stellen heeft zij zich niet te afhankelijk opgesteld.

## Overige punten

De geïnterviewde heeft een extra punt van aandacht meegegeven: *‘Het grondexploitatiemodel is niet bepalend, maar de houding van partijen in de onderhandeling.’*

## Conclusie

Tabel 28 geeft een overzicht van de scores van de variabelen voor dit project. Project X is een randstedelijke uitleg ontwikkeling waar vastgoed in de vorm van woningbouw gerealiseerd gaat worden. Vereveningsafspraken zijn vastgelegd in een intentieovereenkomst tussen de gemeente en de private ontwikkelaar. Deze overeenkomst zou ook de basis vormen voor de samenwerkingsovereenkomst, maar de onderhandelingen zijn vastgelopen. Er is een discussie gaande over de fasering van de ontwikkelingen. De gemeente wil graag beginnen met de bijzondere woonmilieus, maar de ontwikkelaar wil graag beginnen met de doorsnee woonmilieus voor het genereren van cashflow voor de ontwikkeling van de bijzondere woonmilieus. De gemeente heeft al een exploitatieplan laten opstellen voor het geval de partijen niet uit de onderhandelingen komen. De gemeente wil dus zekerheid over het kostenverhaal. Het proces is om tot overeenstemming tussen publieke en private partijen aangaande verevening te komen is dus nog gaande.

De gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de inhoudelijke uitwerking is in de initiatiefase alleen planvorming. In de haalbaarheidsfase is sprake van zowel planvorming als financiering en risicomanagement. In de initiatiefase zijn de gezamenlijke doelen leidend, maar in de haalbaarheidsfase de eigen doelen. De samenwerkingsvorm is ingericht als het bouwclaimmodel. Publieke en private partijen zetten in zowel de initiatie- als de haalbaarheidsfase middelen in voor eigen en gezamenlijke doelen. Partijen bevinden zich zowel in de initiatie- als haalbaarheidsfase in een netwerk.

| Project X |                     |                | Beleidsarena                                                                                                        |        | Doelen                                                    |        | Arrangement                                                                |        |                                            |        | Interactie                                                                                     |        | Verevening                                                                                    |                |
|-----------|---------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| Context   | Fysieke verandering | Karakteristiek | Gezamenlijke verantwoordelijkheid                                                                                   |        | Gemeenschappelijkheid van doelen                          |        | Samenwerkingsvorm                                                          |        | Coördinatie structuur                      |        | Inzet van middelen                                                                             |        | Vastlegging in overeenkomst                                                                   |                |
|           |                     |                | I-fase                                                                                                              | H-fase | I-fase                                                    | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase | I-fase                                     | H-fase | I-fase                                                                                         | H-fase | I-fase                                                                                        | H-fase         |
| Randst    | Uitleg              | Vastgoed       | 1                                                                                                                   | 3      | 2                                                         | 1      | 1                                                                          | 1      | N                                          | N      | 2                                                                                              | 2      | +                                                                                             | 0 <sup>-</sup> |
|           |                     |                | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling en financiering<br>3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement |        | 1. Eigen doelen leidend<br>2. Gezamenlijke doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde samenwerking |        | N: Netwerk<br>H: Hiërarchie<br>Hy: Hybride |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en gezamenlijke doelen<br>3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen |        | + Vastlegging<br>→ succes<br>- Niet vastgelegd<br>→ falen<br>0 <sup>-</sup> Proces nog gaande |                |

Tabel 28 – Scores variabelen Project X



## Bijlage 15 – Projectbeschrijving Project Y

In deze bijlage wordt het project Project Y besproken. Als eerste wordt ingegaan op het project. Vervolgens op verevening en het proces. De procesbeschrijving is opgedeeld in de beschrijving van de beleidsarena, doelen, arrangement en interactie. Daarna wordt ingegaan op de moeilijkheden en successen, en de overige punten. De beschrijvingen van de moeilijkheden, de successen en de overige punten komen voort uit de interviews waardoor sprake is van subjectiviteit. De projectdocumentatie geeft geen informatie over deze onderwerpen, waardoor bronnentriangulatie op deze twee paragrafen niet van toepassing is. Deze bijlage wordt afgesloten met een conclusie waarin een overzicht van de scores op de variabelen wordt gepresenteerd.

Project Y (naam onder embargo) is anoniem, omdat het falen van het project zich nog vers in het geheugen van betrokkenen bevindt. Daarnaast heeft de gemeente geprobeerd om de ontwikkeling alsnog een nieuwe impuls te geven met een nieuwe constellatie van actoren en een nieuwe strategie.

### *Project*

De stad, waar dit project zich in bevindt, wil zich graag profileren als een groeikern met voldoende werkgelegenheid en woonmogelijkheden in het groen. Er wordt een nieuwe stedelijke kern ontwikkeld met daarin ruimte voor groen en water. De gemeente heeft ambitieuze plannen ten aanzien van het combineren van wonen, werken, voorzieningen en groen. Het Masterplan uit 2003 geeft het integrale kader voor de verwezenlijking van deze ambities.

Het totale gebied (circa 300 hectare) wordt ontwikkeld tot een nieuwe woonwijk met circa 3100 woningen. De ontwikkeling kent een verdeling in vijf deelgebieden: een bedrijventerrein, twee centrale woongebieden, een zorg- en woonpark en een groene wig. Elk deelgebied krijgt haar preciezere invulling in de stedenbouwkundige uitwerking binnen het integrale kader van het Masterplan.

Dit onderzoek focust op de ontwikkeling van het ‘zorg- en woonpark’ deelgebied. Het doel van dit specifieke deel is het creëren van een landelijk woongebied met veel groen en een goede bereikbaarheid. Dit gebied is opgedeeld in een noord en zuid ontwikkeling. Het noordelijke deel richt zich op parkachtig wonen en het zuidelijke deel, waar op gefocust wordt binnen dit onderzoek, op het zorg- en woonpark. Indien gesproken wordt over de ontwikkeling, het (plan)gebied, het project of het zorg- en woonpark dan wordt daarmee dus de zuidelijke ontwikkeling van het deelgebied zorg- en woonpark bedoeld.

Het plangebied van de ontwikkeling is circa 48,8 hectare waarvan 11,7 hectare de bestemming Maatschappelijke doeleinden heeft. Dit deel betreft het terrein van de zorginstelling die al in dit gebied zit. Er zijn 140 vrije woonkavels gepland binnen het grondgebied van de zorginstelling en nog eens 150 koopwoningen met een totale investeringsomvang van ongeveer 35 miljoen euro. Naast deze woningen bevat het programma: kantoren, water, groen, geluidswal, verharding, overige openbare voorzieningen, bestaande bebouwing en de zorginstelling. In dit gebied bevinden zich nog een tiental gemeentelijke monumenten waarvan één wordt omgebouwd tot wooneenheden.

De ontwikkeling grenst direct aan de rand van de stad waar zich al enige bebouwing bevindt. Dit project is aan te merken als een *randstedelijke ontwikkeling*. Het hele plangebied kenmerkt zich door een open landschap, maar dit deelgebied heeft een minder open karakter dan de rest van het landschap. Dit komt omdat het terrein van de geestelijke gezondheidszorg reeds is ingericht. Dit gebied heeft een parkachtige uitstraling met veel begroeiing en een verspreide bebouwing. Het terrein van de zorginstelling betreft een herontwikkeling en de rest van het plangebied is uitleg. Het grootste gebied (37,1 hectare) betreft een uitleg ontwikkeling en daarom wordt dit project als een *uitleggegebied* aangemerkt. Dit project betreft de ontwikkeling van een

woonwijk met daarbij het zorgcomplex. Het betreft hier aan *vastgoed* ontwikkeling, waarbij de groen-blauw ontwikkeling ook een belangrijke rol speelt.

## Verevening

Binnen dit plan worden de risico's, de positieve en de negatieve onderdelen tegenover elkaar gezet in de grondexploitatie. De woningen, appartementen en kantoren leveren financieel gewin op en dragen bij aan de ontwikkeling van verharding, water en groen. Voor de gemeente moet de ontwikkeling minimaal 2,3 miljoen euro winst opleveren. De gemeente participeert voor 1/3 en de externen voor 2/3 in de grondexploitatie. De externen zijn de zorginstelling en een Stichting gelieerd aan de zorginstelling. Het doel was om een gezamenlijke grondexploitatie te voeren. Uiteindelijk werd het één gemeentelijke integrale grondexploitatie met winstuitkering aan de private partijen. Dit is het geval omdat de zorginstelling van hogerhand niet mocht participeren in een PPS. De Stichting mocht formeel wel deel uitmaken van de PPS, waardoor deze Stichting de woordvoerder van de externe partijen is geworden. De gronden van de zorginstelling zijn buiten de grondexploitatie gelaten, maar de gronden van de Stichting niet.

Vereveningsafspraken zijn niet vastgelegd in overeenkomsten. De intentie om door te gaan naar de haalbaarheidsfase is nooit formeel vastgelegd, omdat tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase nooit onderscheid is gemaakt. Het heeft dus ook nooit in de opzet gelegen om vereveningsafspraken te formaliseren in een intentieovereenkomst. Wel kan gesteld worden dat impliciet de intentie is uitgesproken, omdat de betrokken partijen het onderhandelingstraject zijn in gegaan.

Het idee was om aan het einde van de haalbaarheidsfase een samenwerkingsovereenkomst te sluiten tussen de gemeente en de Stichting gelieerd aan de zorginstelling. De gemeente wordt dan een privaatrechtelijke rechtspersoon, een soort ontwikkelaar, waardoor zij ook een stukje winst kan ontvangen. De afspraak over de 1/3 versus 2/3 verdeling is aanvaard door de gemeente. De Stichting was hier aanvankelijk ook tevreden mee, maar uiteindelijk was zij het niet eens met de winst (het bedrag) die de gemeente zou behalen. De discussie ging over de inbrengwaarden van de gronden van de zorginstelling. Dit besef kwam pas later in het proces toen bleek dat de ontwikkeling voor de zorginstelling financieel niet haalbaar was.

De vereveningsafspraken zijn dus niet formeel vastgelegd in een intentieovereenkomst aan het einde van de initiatiefase. In de haalbaarheidsfase is ooit sprake geweest van een samenwerkingsovereenkomst, maar deze is nooit getekend. In beide fasen kan gesteld worden dat het vereveningsproces heeft *gefaald*.

## Proces

In het begin van 2002 is de ruimtelijke ontwikkelingsvisie door de gemeenteraad vastgesteld. In 2003 is een Masterplan, dat ging over het programma en de ruimtelijke hoofdstructuur van het woongebied, gepresenteerd door de gemeente.

Dit onderzoek focust verder op het deelgebied van het zorg- en woonpark. In begin 2005 is door de gemeente, zorginstelling en Stichting gewerkt aan de gewenste stedenbouwkundige invulling van het gebied. De eerste exploitatieopzet vanuit een beoogde joint venture werd ook in dat jaar gepresenteerd. De voorlopige verkaveling van het gebied is halverwege 2005 bestuurlijk goedgekeurd en gebruikt als basis voor het bestemmingplan van het gehele deelgebied en de samenwerkingsovereenkomst. Hierna is tot en met juni 2007 gewerkt aan de samenwerkingsovereenkomst. Eind 2005 heeft de gemeente overeenstemming met de Stichting bereikt over de samenwerking, zowel financieel als organisatorisch.

De zorginstelling mag geen PPS aangaan, waardoor in het begin van 2006 de juridische structuur wordt omgebogen naar een bouwclaimmodel. De gemeente voert hierin de grondexploitatie en draagt winsten af aan de Stichting, welke de belangen van de zorginstelling behartigt. Halverwege 2006 wordt de verdeelsleutel van 1/3 gemeente en 2/3 Stichting vastgesteld. Al snel volgen enkele opmerkingen over de grondexploitatie

vanuit de private partijen. Deze hebben echter nog geen betrekking hebben op de grondprijzen en gronduitwisseling, waarom uiteindelijk het contract niet is getekend. Later dat jaar, als de nieuwste versies van de overeenkomsten worden doorgenomen, geeft de zorginstelling aan er financieel niet uit te komen. Vervolgens is in gezamenlijk overleg gekeken naar een optimalisatie van de grondexploitatie en is men tot de conclusie gekomen dat het financiële gat gedicht was. Aan het einde van dat jaar (2006) denkt de gemeente overeenstemming te hebben bereikt met de zorginstelling, maar dan blijkt dat zij de planontwikkeling zelfstandig opnieuw heeft opgestart. In december geven de zorginstelling en de Stichting aan dat er inhoudelijke verschillen zijn in de grondexploitatie op het gebied van het programma, inbrengwaarden van de gronden, gronduitwisseling, parameters en het saldo. In de periode daarvoor zijn ze gewoon met de samenwerking doorgegaan zonder hun nieuwe plannen aan te kaarten, terwijl voor hen in oktober 2006 al duidelijk was dat de overeenkomst zou moeten worden gewijzigd. Eind december 2006 geeft de gemeente te kennen de samenwerking tijdelijk te willen verbreken, omdat zij zich eerst intern wil beraden. In 2007 is getracht de patstelling te doorbreken; want de gemeente heeft ook naar de mogelijkheden van de nieuwe plannen van de zorginstelling gekeken. In begin 2008 geeft de gemeente aan dat de nieuwe plannen niet passen binnen het bestemmingsplan en zij als uitgangspunt de 2,3 miljoen euro winst behoudt. Hiermee is de samenwerking afgebroken en vanaf toen heeft de gemeente gezocht naar nieuwe strategieën om het gebied te ontwikkelen. Het proces begint vanaf dat moment weer opnieuw en uiteindelijk wordt gekozen voor een PPS met een nieuwe constellatie van actoren: gemeente, Stichting en een private ontwikkelaar. Dit hernieuwde proces vormt geen onderdeel van dit onderzoek.

Binnen dit proces wordt geen onderscheid gemaakt tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase. De procesfactoren worden dus niet afzonderlijk per fase beschreven. Een aandachtspunt in dit proces is de ombuiging van de juridische structuur van een PPS naar een bouwclaimmodel die vroeg in het proces gemaakt is.

#### **Beleidsarena**

Het proces is gestart met het oogmerk om een PPS op te richten met drie partijen: de gemeente, de zorginstelling en een Stichting gelieerd aan de zorginstelling. Het idee lag er om gezamenlijk gronden aan te kopen; dit kon dan via de gemeente of via een PPS gebeuren. Toen duidelijk werd dat de zorginstelling van hogerhand niet mocht participeren in de PPS, heeft de Stichting de belangen van de zorginstelling behartigd. Tussen de Stichting en de zorginstelling zijn mondelinge afspraken hierover gemaakt. De gemeente regelt dus formeel haar zaken met de Stichting. De zorginstelling is dus nog wel een partij, maar bij monde van de Stichting. In het gebied had een ontwikkelaar ook grondposities en deze heeft de vraag gesteld om mee te mogen doen. De drie partijen voor de beoogde PPS hadden dit afgehouden, omdat ze het met elkaar wilde ontwikkelen. De ontwikkelaar deed dus niet mee in de onderhandelingen. De ontwikkelaar heeft ook aangegeven genoeg te nemen met een bouwclaim, zodat hij een stuk bouwproductie kon leveren. Naast de gemeente, zorginstelling, Stichting en ontwikkelaar hebben het waterschap, een woningstichting en een private eigenaar grondposities in het plangebied.

De gemeente heeft een kleine grondpositie in het gebied en ze had geen idee hoe ze dit gebied wilde ontwikkelen. De zorginstelling en de Stichting hadden aan de gemeente gemeld dat ze de grond wel wilden kopen en de ontwikkeling wilden trekken. Omdat er winstpotentie in het gebied ligt vanwege het woningbouwprogramma voor de dure sector wilde de gemeente er zelf ook de vruchten van plukken. Voor de externe partijen is het voordelig om ook de gemeente aan tafel te hebben voor meer zicht op planologische procedures, het programma en de snelheid. De initiator van dit specifieke deelproject was dus eigenlijk de Stichting samen met de zorginstelling. De gemeente is hierop ingehaakt, maar zij had al wel een Masterplan voor het totale gebied liggen. De gemeente, Stichting en zorginstelling zijn de participanten in het proces. De beoordelaars van de plannen zijn de gemeente en de Stichting.

Het Masterplan uit 2003 is opgesteld door de gemeente. Na dit Masterplan is de planontwikkeling van het zorg- en woonpark gezamenlijk gedaan. In feite is er een gemeentelijke grondexploitatie, maar er zijn over de financiering, winst- en risicoverdeling afspraken gemaakt. Dit is de verdeling van 1/3 voor de gemeente en 2/3 voor de Stichting welke een mondelinge regeling met de zorginstelling heeft. De *gezamenlijke verantwoordelijkheden* liggen dus in de *planontwikkeling, financiering en risicoverdeling*. De reden om deze verantwoordelijkheden te delen was dat de gemeente winstpotentie in het gebied zag en hierin wilde meedingen. Vanuit een actieve positie wilde de gemeente ook grip hebben op de ontwikkeling. Het project was een lucratieve ontwikkeling waarbij de risico's voor beide partijen beperkt waren. Het ging de gemeente meer om het behalen van winsten.

### Doelen

Het doel van de totale ontwikkeling is het realiseren van een nieuwe woonwijk in een groen-blaauwe omgeving. Het doel van de gemeente voor dit zorg- en woonpark is het houden van grip op de ontwikkeling en het creëren van winst. De zorginstelling en de Stichting gaan ook voor de winst, want met dit positieve saldo van de grondexploitatie kunnen zij bijdragen aan de herontwikkeling van het zorgterrein. Het gemeenschappelijke doel is de woningbouwproductie voor het behalen van rendement.

Het lag in de veronderstelling dat de partijen er financieel uit waren. Maar toen kwamen er geruchten dat de zorginstelling de planvorming opnieuw wilde doen. Deze geruchten zijn via-via bij de gemeente terecht gekomen. De gemeente dacht dat de onderhandelingen geslaagd waren, want er lag al een samenwerkingsovereenkomst. Het vertrouwen is geschaad door de zorginstelling. In december 2007 geven de zorginstelling en de Stichting namelijk aan dat de inhoudelijke beoordeling van de gemeentelijke exploitatie heeft geleid tot de constatering dat er verschillen zijn op het gebied van het programma, de bepaling van de inbrengwaarden, routing van de gronduitwisseling, parameters en het saldo. Het beoogde resultaat voor het gemeentelijke perspectief lag op 2,3 miljoen euro, terwijl vanuit de externe partijen 1 miljoen euro winst (voor de gemeente) redelijk werd geacht. Het programma, vanuit de nieuwe planontwikkeling, dat de zorginstelling graag wilde, paste niet binnen het bestemmingsplan. Er is wel gezocht naar oplossingen voor deze problemen, maar toen begon een welles-nietes spel. Door alle omstandigheden is de samenwerking niet voortgezet.

De gemeente is uitgegaan van haar eigen visie. Ze heeft in het achterhoofd wel de doelen van de andere partijen meegenomen en het besef gehad dat er wellicht concessies gedaan moesten worden. Hun eigen visie komt uit het integrale kader van het Masterplan. Deze visie had een praktische insteek. Of de Stichting en de zorginstelling van hun eigen visie uitgegaan zijn gedurende het proces is niet bekend. Wel kan gesteld worden dat de zorginstelling door haar actie om de planontwikkeling zelfstandig over te doen, laat zien dat zij in ieder geval aan het einde van het proces haar eigen doel (winst ter investering voor de ontwikkeling van haar terrein) volgde. Voor dit project wordt gesteld dat de *eigen doelen* vanuit gemeentelijke zijde en vanuit de zorginstelling leidend zijn geweest.

### Arrangement

Het arrangement gaat over de organisatie en de besluitvorming. Opvolgend worden de coördinatiestructuur, de samenwerkingvorm en de organisatiestructuur besproken. Binnen dit project wordt geen onderscheid gemaakt tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase, aangezien hier geen duidelijk onderscheid in te maken is vanuit de praktische situatie.

Alle betrokken partijen willen winst maken, maar de achtergronden verschillen. De gemeente wil naast winst behalen ook invloed op de ontwikkeling hebben. De zorginstelling en de Stichting willen de winst gebruiken voor de herontwikkeling van hun zorgterrein. De gemeente bevindt zich in een publieke omgeving waardoor zij andere kennis bezit dan de zorginstelling en Stichting. De partijen kennen onderlinge verschillen, wat pluriformiteit kenmerkt. De partijen zijn wederzijds afhankelijk van elkaar, want ze hebben elkaars kennis en

mogelijkheden nodig. De private partijen willen de gemeente als participant voor de snelheid van procedures en zicht op het programma. De zorginstelling en de Stichting hadden grondposities en zij gaven aan de gemeente aan het gebied te willen ontwikkelen. De gemeente wilde echter winst behalen en invloed uitoefenen op de kwaliteit van de ontwikkeling. Er is geen superieure actor die de anderen dingen kan opleggen. Het voorbeeld hierbij is dat partijen het niet eens zijn geworden over de samenwerkingsvoorwaarden. Voor lange tijd leek het proces stabiel; er traden geen veranderingen in het systeem op. Dit bleek uiteindelijk schijn te zijn, want de zorginstelling en Stichting waren het niet eens met de inbrengwaarden van gronden en de winst die de gemeente zou behalen. Dit heeft een flinke dynamiek in het proces teweeg gebracht. Daarnaast heeft dynamiek plaatsgevonden in het beoogde samenwerkingsmodel; deze is veranderd van een joint venture naar een bouwclaimmodel, omdat de zorginstelling niet mocht participeren in het proces. Binnen dit proces is sprake van een *netwerk*.

Het eerste idee was om een volledige gezamenlijke grondexploitatie te voeren. Later in het proces veranderde dit en is gezamenlijke gekeken naar nieuwe mogelijkheden van grondinbreng. Er is een tweedeling te maken in het grondgebied ten aanzien van de grondinbreng: het zorgterrein en de rest van het gebied. In het algemeen is er sprake van het *bouwclaimmodel*.

De gemeente koopt de gronden met uitzondering van het zorgterrein op, maakt deze bouw- en woonrijp en geeft deze weer uit aan de private eigenaren (ABA-constructie). De gemeente maakt winst op deze gronden en draagt een deel (2/3) van hiervan af aan de Stichting. De Stichting heeft weer een onderlinge regeling met de zorginstelling over deze winstuitkering. Voor het terrein van de zorginstelling is de inbreng van gronden op een andere manier geregeld. Deze gronden zijn buiten de grondexploitatie gelaten, maar vallen wel onder de ontwikkeling. De Stichting brengt de gronden van het zorgterrein die nodig zijn voor de herontwikkeling hiervan niet in in de gemeentelijke grondexploitatie. De Stichting verkoopt deze gronden rechtstreeks aan de zorginstelling, omdat zij niet mag deelnemen in een PPS.

De gemeente heeft ervoor gekozen om het grondexploitatiemodel samen met de zorginstelling en de Stichting op te zetten, omdat in een samenwerkingsverband de gemeente meer winst kon behalen. Een traditionele ontwikkeling was voor de gemeente niet mogelijk, omdat de zorginstelling en Stichting een beroep zouden doen op zelfrealisatie. De gemeente had de gronden dan nooit kunnen verwerven. Daarnaast is de gemeente ook zeer beperkt in haar sturing bij zelfrealisatie, vanwege de locatie-eisen en het kostenverhaal vanuit de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening. Ook de zorginstelling had een aantal redenen om een samenwerking met de gemeente aan te gaan: marktconforme grondexploitatie, risicobeperking, extra kwaliteit, nieuwbouwactiviteiten, slopen, bouw- en woonrijp maken en fiscale gevolgen hiervan, planning overhevelen naar de samenwerkende partijen en aankoopmogelijkheden aangrenzend aan haar terrein.

De totale ontwikkeling kent een strakke organisatiestructuur. Voor dit specifieke deelproject was de organisatie minder gestructureerd en was het een heel informeel proces. De besluitvorming werd gezamenlijk gedaan, maar de zorginstelling ontbrak veelal bij bijeenkomsten. Zij werd zich waarschijnlijk pas op het laatste moment bewust van de consequenties. De besluitvorming is gezamenlijk gevoerd en werd vastgelegd in verslagen. Er is echter geen sprake van een formele stuurgroep, projectgroep en/of werkgroepen. Afspraken werden gemaakt op basis van goed vertrouwen en flexibiliteit. Buiten de besprekingsverslagen is dus niets formeel vastgelegd.

### **Interactie**

De gemeente zet tijd en deskundigheid (ambtelijke kosten) in om de grondexploitatie te voeren. Daarnaast heeft zij de mogelijkheid tot het inzetten van het onteigeningsinstrument voor de aankoop van gronden. De gemeente zet haar gronden in, maar dat is deels een middel, omdat de gemeente hier uiteindelijk geld voor krijgt. De zorginstelling en de Stichting willen hun terrein herontwikkelen met de bijdrage vanuit de winst van de grondexploitatie. De zorginstelling had financiële tekorten, waardoor zij hebben gestuurd op een

optimalisatie van de grondexploitatie. De Stichting zette gronden, financiering vanuit de winst en hun tijd en deskundigheid in. De zorginstelling heeft geen gronden ingezet, want deze zijn buiten de grondexploitatie gebleven. Financiering vanuit de winst voor de herontwikkeling van hun terrein zet zij wel in en tijd en deskundigheid, maar minimaal. Zij was namelijk via de Stichting vertegenwoordigd en zat zelf niet vaak aan tafel.

De gemeente heeft haar middelen ingezet met als achterliggende gedachte 'het behalen van winst en regie'. De gemeente was zich er wel van bewust dat zij de andere partijen nodig had, want zonder de samenwerking zou de ontwikkeling niet haalbaar zijn. De samenwerking is niet voortgezet en er lagen geen afspraken over het kostenverhaal vast. Hierdoor zijn de ambtelijke kosten niet verhaalbaar en dus een risico voor de gemeente. De inzet van de gemeentelijke middelen was voor het behalen van *eigen doelen*. Dit heeft natuurlijk ook invloed gehad op het bereiken van de gezamenlijke doelen, maar dat was niet het uitgangspunt.

### ***Moeilijkheden en successen***

De grootste moeilijkheid in het proces is geweest dat de zorginstelling pas laat in het proces achter de consequenties van de afspraken kwam. Voor de zorginstelling was het plan financieel niet haalbaar en hierdoor zijn ze (zelfstandig) opnieuw begonnen met de planontwikkeling. De zorginstelling had dit niet gecommuniceerd naar de gemeente, want de gemeente dacht overeenstemming bereikt te hebben en dat het contract getekend kon worden. Ook hebben alle partijen nog aan tafel gezeten om over de overeenkomst te praten, terwijl het voor de zorginstelling toen allang inzichtelijk was dat de overeenkomst zou moeten worden gewijzigd. De gemeente heeft dit gerucht via het informele circuit te horen gekregen en haar vertrouwen in de zorginstelling is hierdoor geschaad.

De nieuwe plannen van de zorginstelling passen niet binnen het bestemmingsplan, de overeenkomst en de visie van de gemeente voor het gebied. De gemeente heeft met de nieuwe plannen van de zorginstelling niet ingestemd en vastgehouden aan het bestemmingplan en de 2,3 miljoen euro voor de gemeente. Uiteindelijk hebben de zorginstelling en de Stichting nooit de contracten ondertekend, omdat de verschillen tussen de partijen te groot zijn. Dit proces heeft gefaald. De gemeente ziet toch potentie in dit gebied en wil daarom doorgaan met de ontwikkeling, maar dan met een nieuwe constellatie van actoren (gemeente, Stichting en de private ontwikkelaar).

Een succes binnen dit project was de openheid van alle partijen in de onderhandelingen en gesprekken, met uitzondering van de nieuwe plannen van de zorginstelling. De zorginstelling heeft bijvoorbeeld aangegeven over te weinig financiële middelen te beschikken en toen heeft de gemeente meegedacht over een optimalisatie in de grondexploitatie. De belangen zijn nooit naar elkaar uitgesproken, maar dit wisten partijen wel van elkaar: alle partijen wilden winst maken. Een ander succes is de inbreng van gemeentelijke kennis en de actieve inzet van de gemeente. Hierdoor is de snelheid van het proces om tot planontwikkeling en verwerving van de gronden te komen opgevoerd.

### ***Overige punten***

Een belangrijk punt in het proces om tot afspraken te komen is communicatie. Men moet open en duidelijk naar elkaar zijn: bedoelen we hetzelfde, hebben we het over hetzelfde, weten we wat het betekent en heeft iedereen hetzelfde kennisniveau (begrijpen van het proces). Binnen dit proces was sprake van open communicatie, maar soms was het niet duidelijk of men op hetzelfde niveau zat.

Een ander punt is de stijl van de projectleider. Deze persoon ging veelal zijn eigen gang en vertrouwde erop dat alles goed kwam, zonder (deel)afspraken schriftelijk vast te leggen. Uit eerdere ervaringen bleek dit ook het geval, maar hierdoor zijn dus in een eerder stadium geen afspraken over het verhalen van kosten vastgelegd.



## Conclusie

Tabel 29 geeft een overzicht van de scores van de variabelen voor dit project. Project Y is een randstedelijke uitleg locatie voor de bouw van vastgoed. Een onderdeel van het plan beslaat de herontwikkeling van een zorginstelling. Bij dit project is geen onderscheid te maken tussen de initiatie- en haalbaarheidsfase. In de initiatiefase is geen sprake geweest van een formele intentieovereenkomst en de samenwerkingsovereenkomst, die voort is gekomen uit de haalbaarheidsfase, is nooit getekend. De zorginstelling en de Stichting waren het niet eens met de winst (2,3 miljoen euro) die de gemeente zou behalen.

De eigen doelen van de partijen zijn leidend, het proces is gearrangeerd volgens een bouwclaimmodel en publiek en privaat zetten alleen middelen in voor hun eigen doelen. Binnen dit project bevinden de partijen zich in een publiek-privaat netwerk. De publieke en private partijen delen de volledige verantwoordelijkheid voor zowel de planontwikkeling als de financiering en het risicomanagement.

| Project Y |                     |                | Beleidsarena                                                                                                        |        | Doelen                                                    |        | Arrangement                                                                |        |                                            |        | Interactie                                                                                     |        | Verevening                                                                 |        |
|-----------|---------------------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|-----------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|--------------------------------------------|--------|------------------------------------------------------------------------------------------------|--------|----------------------------------------------------------------------------|--------|
| Context   | Fysieke verandering | Karakteristiek | Gezamenlijke verantwoordelijkheid                                                                                   |        | Gemeenschappelijkheid van doelen                          |        | Samenwerkingsvorm                                                          |        | Coördinatie structuur                      |        | Inzet van middelen                                                                             |        | Vastlegging in overeenkomst                                                |        |
|           |                     |                | I-fase                                                                                                              | H-fase | I-fase                                                    | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase | I-fase                                     | H-fase | I-fase                                                                                         | H-fase | I-fase                                                                     | H-fase |
| Randst    | Uitleg              | Vastgoed       | 3                                                                                                                   | 3      | 1                                                         | 1      | 1                                                                          | 1      | N                                          | N      | 1                                                                                              | 1      | -                                                                          | -      |
|           |                     |                | 1. Planontwikkeling<br>2. Planontwikkeling en financiering<br>3. Planontwikkeling, financiering en risicomanagement |        | 1. Eigen doelen leidend<br>2. Gezamenlijke doelen leidend |        | 1. Bouwclaim<br>2. Joint venture<br>3. Concessie<br>* Beoogde samenwerking |        | N: Netwerk<br>H: Hiërarchie<br>Hy: Hybride |        | 1. Eigen doelen<br>2. Eigen en gezamenlijke doelen<br>3. Eigen, gezamenlijke en elkaars doelen |        | + Vastlegging → succes<br>- Niet vastgelegd → falen<br>0 Proces nog gaande |        |

Tabel 29 – Scores variabelen Project Y

Laatste pagina



