

Flexibele samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen

Contractuele afspraken om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden

Colofon

Titel rapport: Flexibele samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen:
Contractuele afspraken om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden

Plaats en datum: Baarn, 23 juni 2009

Omvang: 102

Status: Definitief

Auteur: H.V. (Harold) Topper (s0049379),
Civil Engineering and Management,
Universiteit Twente
h.v.topper@alumnus.utwente.nl

Afstudeercommissie: Prof. Dr. G.P.M.R. (Geert) Dewulf (Universiteit Twente)
Drs. M. (Marnix) Smit (Universiteit Twente)
Ir. I.L. (Ivo) van Ophem (AT Osborne)

Universiteit Twente
Faculteit Construerende Technische Wetenschappen
Postbus 217
7500 AE Enschede
Tel: 053 – 4899111
www.utwente.nl

AT Osborne B.V.
Postbus 168
3740 AD Baarn
Tel: 035 - 5434343
www.atosborne.nl



Voorwoord

Na zeven jaar studie komt met dit afstudeeronderzoek aan mijn studie Civil Engineering & Management aan de Universiteit Twente een einde. Voor u ligt het eindresultaat van mijn onderzoek naar afspraken over flexibiliteit binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkeling om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden dat is uitgevoerd binnen AT Osborne. Gebiedsontwikkeling sprak mij in de studie het meeste aan en het afstuderen heeft mij de mogelijkheid gegeven om mij verder te verdiepen op dit gebied. Na een eerste inventarisatie van mogelijke afstudeerthema's binnen gebiedsontwikkeling kwam ik al snel uit op het thema flexibiliteit. Een thema waarvoor binnen de praktijk van gebiedsontwikkeling steeds meer aandacht is en waarvoor de aandacht gedurende mijn afstuderen door de kredietcrisis alleen maar is toegenomen. Er mag dan al wel veel gepraat worden over nut en noodzaak van flexibiliteit er is nog veel onduidelijkheid over het concreet invullen ervan. Met de resultaten van dit onderzoek hoop ik een bijdrage te leveren aan inzicht over mogelijkheden die afspraken over flexibiliteit binnen overeenkomsten kunnen bieden om in te spelen op veranderende omstandigheden en op welke wijze dit concreet ingevuld kan worden.

Verscheidene personen hebben een bijdrage geleverd aan dit onderzoek en deze wil ik hier dan ook graag bedanken. Allereerst wil ik mijn afstudeercommissie Geert Dewulf, Marnix Smit en Ivo van Ophem bedanken. Geert, je hebt altijd aangegeven overtuigd te zijn van mijn capaciteiten om een degelijke scriptie op te leveren ondanks dat ik hier zelf met regelmaat mijn twijfels over uitte. Bedankt voor het vertrouwen in mij. Marnix, jij hebt mij met regelmaat geholpen bij het structureren van mijn onderzoek en je praktische feedback bracht mij telkens een stap verder. Daarnaast kon ik altijd met mijn vragen bij je terecht. Ivo, jouw kennis en kunde over de praktijk van gebiedsontwikkeling heeft een grote bijdrage geleverd om de focus van mijn onderzoek op de praktijk te houden. Daarnaast bedankt voor de vele gesprekken met je over mijn onderzoek en dat je me hebt duidelijk gemaakt dat niet alles perfect kan en hoeft te zijn. Tevens wil ik alle collega's van AT Osborne bedanken voor het bezorgen van een gezellig afstudeerperiode. Jullie kennis over de praktijk op uiteenlopende gebieden en interesse in mijn afstudeeronderzoek zorgde voor een inspirerende afstudeeromgeving, waar je als afstudeerder bij het begin alleen maar op kan hopen.

Daarnaast wil ik Patricia, mijn vriendin, enorm bedanken voor haar steun in het afgelopen jaar. Het was een jaar waarin mijn stemming en motivatie regelmatig wisselde, maar jij hebt me er altijd weer bovenop gekregen. Nu kunnen we weer een nieuwe stap maken in ons leven. Tevens wil ik alle familie en vrienden bedanken voor hun steun gedurende dit laatste jaar en de bijdragen die ze geleverd hebben aan mijn scriptie. Als laatste wil ik mijn ouders bedanken voor alle mogelijkheden die zij mij gegeven hebben. Jullie hebben mij altijd alle ruimte gegeven om te doen wat mij het beste leek en daarbij mij onvoorwaardelijk gesteund.

Wanneer ik terugblik op mijn afstudeeronderzoek betrof het afstuderen voor mij een lange weg. Hierbij heb ik niet alleen nieuwe inhoudelijke kennis opgedaan, maar vooral ook mijzelf weer beter leren kennen. Het heeft de nodige tijd, stress en frustratie gekost maar uiteindelijk is dan toch de eindstreep gehaald. Mijn studententijd komt hiermee ten einde. De afgelopen zeven jaar is voor mij een geweldige periode geweest met vele hoogtepunten. Alle vrienden die mijn studententijd tot een geweldige periode hebben gemaakt: bedankt!

Harold Topper

Soest, juni 2009

Samenvatting

Aanleiding

Gebiedsontwikkelingen zijn projecten met een zeer hoge inhoudelijke, organisatorische en financiële complexiteit. Daarnaast is er bij gebiedsontwikkelingen meestal sprake van een zeer lange doorlooptijd. De combinatie van een hoge mate van complexiteit en een lange doorlooptijd zorgt ervoor dat dit soort projecten onderhevig zijn aan veranderende omstandigheden. Niet alle mogelijke omstandigheden kunnen bij dergelijke projecten voorzien worden en contractueel worden vastgelegd. Huidige samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkeling bieden niet altijd voldoende ruimte om aanpassingen te kunnen verrichten en hiermee in te spelen op toekomstige ontwikkelingen.

Onderzoeksopzet

Het doel van het onderzoek is het geven van inzicht in mogelijkheden die afspraken over flexibiliteit binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen bieden om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden die zich voordoen na het afsluiten van de overeenkomsten. Hiervoor is zowel een literatuuronderzoek als een casusonderzoek uitgevoerd. Bij het casusonderzoek zijn een viertal binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen onderzocht: Noordelijk Stationsgebied – Gouda, Haarlem – Raaks, Stationsgebied Utrecht en Waalfront – Nijmegen. Er zijn met zowel de betrokken publieke als private partijen interviews gehouden. Met de interviews is inzicht verkregen in de wijze waarop in de samenwerkingsovereenkomsten van de gebiedsontwikkelingen afspraken zijn gemaakt over flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Tevens is een beeld verkregen van andere mogelijke afspraken.

Resultaten

Uit het literatuuronderzoek komt naar voren dat ongeacht het gekozen samenwerkingsmodel voor de realisatie van een gebiedsontwikkeling publieke en private partijen over het algemeen een samenwerkingsovereenkomst sluiten. In een samenwerkingsovereenkomst vindt er formele vastlegging plaats van de afspraken tussen de partijen met als doelstelling de realisatie van een bepaalde ontwikkeling. Hierdoor ontstaat er een bepaalde mate van zekerheid over het nakomen van de verplichtingen van alle partijen. Zonder een vorm van zekerheid zullen partijen niet overgaan tot investeren en zal er geen realisatie van projecten plaatsvinden. De zekerheid die overeenkomsten bieden aan partijen blijkt echter gelimiteerd te zijn. Literatuur over de transactiekostentheorie maakt duidelijk dat gegeven beperkte rationaliteit en onzekerheid overeenkomsten altijd incompleet zullen zijn. Dit geldt nadrukkelijk voor overeenkomsten met een lange doorlooptijd en een hoge mate van complexiteit, zoals bij gebiedsontwikkelingen. Er dient dus rekening gehouden te worden met onzekerheid en bij gebiedsontwikkelingen dient geaccepteerd te worden dat veranderende omstandigheden zullen optreden en deze van invloed zullen zijn op de gemaakte afspraken. De veranderende omstandigheden waar gebiedsontwikkelingen onderhevig aan zijn kunnen verschillend van aard zijn: economisch, politiek, maatschappelijk en juridisch. Inbouwen van flexibiliteit in overeenkomsten komt in de literatuur als middel naar voren om in te spelen op deze veranderende omstandigheden.

Alle partijen bij de onderzochte cases zijn zich ervan bewust dat gedurende de looptijd van de ontwikkeling veranderende omstandigheden zullen optreden. Uit het casusonderzoek komt naar voren dat niet voor alle soorten veranderende omstandigheden er een wens is bij publieke en private partijen om afspraken over flexibiliteit te maken om in te kunnen spelen op deze veranderende omstandigheden. Hierin valt een onderscheid te maken. Partijen wensen wel flexibiliteitsafspraken om in te kunnen spelen op veranderende economische en maatschappelijke veranderingen. Naar

voren komt dat voor het behalen van de doelstellingen die partijen hebben met de ontwikkeling het van belang is om te kunnen inspelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Voor veranderende politieke omstandigheden is er juist geen behoefte aan mogelijkheden om hierop in te kunnen spelen. Dit komt de continuïteit van het bestuur en het realiseren van de ontwikkeling niet ten goede. Wat betreft veranderende juridische omstandigheden geven partijen aan dat gewoon voldaan dient te worden aan de geldende wet- en regelgeving ook wanneer deze aan verandering onderhevig is.

Uit het casusonderzoek komen een drietal verschillende mogelijkheden naar voren om afspraken over flexibiliteit in te bouwen in samenwerkingsovereenkomsten:

- 1 Opnemen van inhoudelijke, financiële, organisatorische of planningstechnische flexibiliteitsafspraken in de samenwerkingsovereenkomst. Door niet uit te gaan van vaste waarden is het mogelijk om flexibele afspraken op te nemen in de overeenkomst waardoor ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden. Door op bepaalde aspecten afspraken flexibel te maken is het mogelijk om op andere aspecten zekerheid te verkrijgen.
- 2 Toepassen van een gefaseerde contracteringsstrategie. Er worden gedurende de ontwikkeling steeds verdergaande verbintenissen gesloten waarbij de contractering niet vooruitloopt op de inhoudelijke uitwerking van de gebiedsontwikkeling. Hierdoor is het voor partijen mogelijk om tussentijds nog aanpassingen te verrichten aan de ontwikkeling.
- 3 Maken van procesafspraken in de samenwerkingsovereenkomst waarbij verdere ontwikkeling van de realisatie afhankelijk is van de optredende economische en maatschappelijke omstandigheden. Dit geeft een grote mate van flexibiliteit doordat nog niks definitief vastligt. Dit komt voort uit het creëren van vergaande gedeelde belangen tussen publieke en private partijen op het gebied van zeggenschap, risicoverdeling en financiering. Hierdoor ontstaat een hoge mate van gebondenheid tussen partijen waarbij partijen er alles aan gelegen is de ontwikkeling tot een goed einde te brengen. De gevolgen van tussentijdse beëindiging voor de partijen zijn groot.

Bij alle onderzochte cases is er sprake van een algemene overlegbepaling ten aanzien van veranderende omstandigheden. In deze overlegbepalingen is opgenomen dat bij het optreden van onvoorziene omstandigheden partijen in overleg zullen treden om tot een oplossing te komen. Er is echter slechts beperkt sprake van aanvullende afspraken en richtlijnen over hoe partijen dienen te handelen bij het optreden van veranderende omstandigheden.

Conclusies en aanbevelingen

Geconcludeerd kan worden op basis van dit onderzoek dat er verschillende mogelijkheden zijn om door afspraken over flexibiliteit in samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen in te spelen op veranderende omstandigheden. De afspraken over flexibiliteit bieden daarbij vooral mogelijkheden om in te spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Daarnaast kunnen de afspraken over flexibiliteit een positieve bijdrage leveren aan de relatie tussen partijen doordat de flexibiliteitsafspraken een bepaalde mate van comfort aan partijen geeft. Publieke en private partijen wordt dan ook aanbevolen om bij samenwerkingsovereenkomsten bij toekomstige ontwikkelingen gebruik te maken van de inzichten in de mogelijkheden van de afspraken over flexibiliteit die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Hiermee kan invulling gegeven worden aan de wens van publieke en private partijen om flexibelere samenwerkingsovereenkomsten te creëren.

Wel zitten er grenzen aan het inbouwen van afspraken over flexibiliteit in overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Zowel uit het literatuuronderzoek als het casusonderzoek komt naar voren dat er een bepaalde mate van zekerheid is gewenst voordat overgegaan wordt tot investeren in een gebiedsontwikkeling. Oneindige flexibiliteit in een

overeenkomst is dus geen mogelijkheid. Er dient sprake te zijn van een bepaald evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid.

Daarnaast is het mogelijk om aanvullende algemene afspraken te maken over het handelen van partijen bij het optreden van veranderende omstandigheden. Hiermee worden richtlijnen bedoeld die duidelijk maken hoe partijen dienen te handelen bij het optreden van veranderende omstandigheden. Om meer flexibiliteit te creëren in de overeenkomst wordt aanbevolen nadere invulling te geven aan de algemene afspraken. Hierdoor wordt het duidelijker hoe partijen dienen te handelen en kan sneller ingespeeld worden op veranderende omstandigheden. Door de algemene afspraken nader in te vullen kan de doorlooptijd van heronderhandelingen, welke langdurig en kostbaar kunnen zijn, mogelijk beperkt worden. Tevens wordt opportunistisch gedrag door partijen voorkomen doordat vooraf duidelijk is hoe partijen dienen te handelen bij veranderende omstandigheden.

Als laatste wordt aanbevolen om een considerans op te nemen bij de samenwerkingsovereenkomsten waarin de beweegredenen en achtergrond van de gemaakte afspraken zijn opgenomen. De realisatie van gebiedsontwikkelingen is voor een groot deel afhankelijk van de personen die er bij betrokken zijn. Gedurende de doorlooptijd zullen hier echter wijzigingen in optreden. Een considerans die dient als 'contractueel geheugen' kan bijdragen aan een eenduidige interpretatie van de overeenkomst gedurende de gehele looptijd.

Inhoudsopgave

VOORWOORD	5
SAMENVATTING	7
1 INLEIDING	13
2 ONDERZOEKSOPZET	15
2.1 PROBLEEMSTELLING	15
2.2 DOELSTELLING	15
2.3 ONDERZOEKSVRAGEN	16
2.4 RELEVANTIE	16
2.5 ONDERZOEKSSTRATEGIE	17
2.5.1 <i>Literatuuronderzoek</i>	17
2.5.2 <i>Casusonderzoek</i>	17
3 THEORETISCH KADER	19
3.1 GEBIEDSONTWIKKELING	19
3.1.1 <i>Ontwikkelingen ruimtelijk beleid</i>	20
3.1.2 <i>Complexe opgaven</i>	21
3.1.3 <i>Fasering en contractvormen bij gebiedsontwikkelingen</i>	23
3.1.4 <i>Partijen bij gebiedsontwikkelingen</i>	24
3.1.5 <i>Samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkelingen</i>	24
3.2 SAMENWERKINGSOVEREENKOMSTEN	26
3.2.1 <i>Incompleteheid overeenkomsten (transactiekostentheorie)</i>	26
3.2.2 <i>Huidige overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen</i>	27
3.2.3 <i>Inhoud van samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen</i>	28
3.3 VERANDERENDE OMSTANDIGHEDEN	28
3.4 AFSPRAKEN OVER FLEXIBILITEIT	30
3.5 CONCEPTUEEL RAAMWERK	32
4 CASUSONDERZOEK	35
4.1 NOORDELIJK STATIONSGBIED – GOUDA	35
4.1.1 <i>Kenmerken Noordelijk Stationsgebied – Gouda</i>	35
4.1.2 <i>Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied</i>	37
4.1.3 <i>Afspraken over flexibiliteit</i>	38
4.1.4 <i>Veranderende omstandigheden</i>	41
4.1.5 <i>Tevredenheid over overeenkomst</i>	43
4.1.6 <i>Overige mogelijkheden voor het vergroten van flexibiliteit</i>	44
4.1.7 <i>Conclusie</i>	44
4.2 HAARLEM – RAAKS	45
4.2.1 <i>Kenmerken Haarlem – Raaks</i>	45
4.2.2 <i>Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks</i>	47

4.2.3	<i>Afspraken over flexibiliteit</i>	48
4.2.4	<i>Veranderende omstandigheden</i>	50
4.2.5	<i>Tevredenheid over overeenkomst</i>	52
4.2.6	<i>Overige mogelijkheden voor het vergroten van flexibiliteit</i>	53
4.2.7	<i>Conclusie</i>	53
4.3	STATIONSGBIED UTRECHT	53
4.3.1	<i>Ontwikkeling Stationsgebied Utrecht</i>	54
4.3.2	<i>Bilaterale Ontwikkelovereenkomsten Utrecht/Corio</i>	56
4.3.3	<i>Afspraken over flexibiliteit</i>	58
4.3.4	<i>Veranderende omstandigheden</i>	61
4.3.5	<i>Tevredenheid over overeenkomst</i>	62
4.3.6	<i>Overige mogelijkheden voor het vergroten van flexibiliteit</i>	63
4.3.7	<i>Conclusie</i>	64
4.4	CASE: WAALFRONT – NIJMEGEN	65
4.4.1	<i>Ontwikkeling Waalfront – Nijmegen</i>	65
4.4.2	<i>Overeenkomst Waalfront – Nijmegen</i>	67
4.4.3	<i>Afspraken over flexibiliteit</i>	68
4.4.4	<i>Veranderende omstandigheden</i>	71
4.4.5	<i>Tevredenheid over overeenkomst</i>	72
4.4.6	<i>Overige mogelijkheden vergroten flexibiliteit</i>	73
4.4.7	<i>Conclusie</i>	73
5	CROSS-CASE ANALYSE	75
5.1	OVERZICHT CASES	75
5.2	GEWENSTE FLEXIBILITEITSMOGELIJKHEDEN	76
5.3	OVERZICHT GEMAAKTE AFSPRAKEN OVER FLEXIBILITEIT	76
5.4	ALGEMENE AFSPRAKEN T.A.V. VERANDERENDE OMSTANDIGHEDEN	77
5.5	VERANDERENDE OMSTANDIGHEDEN	78
5.6	TEVREDENHEID OVER OVEREENKOMSTEN	81
5.7	OVERIGE MOGELIJKHEDEN VOOR VERGROTEN VAN FLEXIBILITEIT.....	81
6	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	83
6.1	CONCLUSIES	83
6.2	AANBEVELINGEN VOOR DE PRAKTIJK	86
6.3	AANBEVELINGEN VOOR VERDER ONDERZOEK	88
6.4	REFLECTIE OP HET ONDERZOEK	89
	LITERATUURLIJST	91
	BIJLAGE 1: OVERZICHT GEÏNTERVIEWDEN CASUSONDERZOEK	97
	BIJLAGE 2: INTERVIEWPROTOCOL	98

1 Inleiding

Gebiedsontwikkelingen zijn projecten met een zeer hoge inhoudelijke, organisatorische en financiële complexiteit. Daarnaast is er bij gebiedsontwikkelingen doorgaans sprake van een zeer lange doorlooptijd. De combinatie van een hoge mate van complexiteit en een lange doorlooptijd zorgt ervoor dat dit soort projecten onderhevig zijn aan veranderende en onvoorziene omstandigheden. Niet alle mogelijke omstandigheden kunnen bij dergelijke projecten voorzien worden en vooraf contractueel worden vastgelegd. Een duidelijk voorbeeld dat gebiedsontwikkelingen ook daadwerkelijk te maken kunnen krijgen met veranderende omstandigheden is ten tijde van dit onderzoek gebleken met de kredietcrisis (Daamen, 2008). Deze veranderende economische omstandigheid heeft onder meer invloed op de woning- en kantorenmarkt en de grondopbrengsten. De gevolgen van deze kredietcrisis ondervinden zowel in realisatie zijnde gebiedsontwikkelingen als ontwikkelingen welke zich in de planvormingfase bevinden.

Huidige samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen laten onvoldoende ruimte voor aanpassingen om hiermee in te spelen op toekomstige ontwikkelingen. De samenwerkingsovereenkomsten worden door zowel publieke als private partijen ervaren als rigide en het wordt noodzakelijk geacht bij toekomstige ontwikkelingen ruimte te laten in samenwerkingsovereenkomsten om adequaat te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden (Deloitte, 2008, Zeegers et al, 2008). Dit onderzoek heeft tot doel inzicht te geven in de mogelijkheden om ruimte in te bouwen binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen.

De afstudeeropdracht is uitgevoerd binnen de business unit gebiedsontwikkeling van het managementadviesbureau AT Osborne. AT Osborne treedt al 40 jaar op als managementadviesbureau bij het inrichten van de gebouwde omgeving. Eén van de specialisaties van AT Osborne betreft advisering bij gebiedsontwikkelingsprojecten. Het merendeel van de opdrachten wordt hierbij uitgevoerd voor publieke partijen. Eén van de gebieden waarop AT Osborne partijen adviseert bij gebiedsontwikkelingen is het bepalen van een passende contracteringsstrategie. Vanuit het werkveld is er een toenemende vraag naar flexibiliteit in contracten bij gebiedsontwikkelingen om in te kunnen spelen op toekomstige ontwikkelingen. Inzicht in de wijze waarop door afspraken over flexibiliteit in contracten bij gebiedsontwikkelingen ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden kan een bijdrage leveren aan het vervullen van deze vraag.

Om duidelijkheid te verkrijgen over de context waarbinnen het onderzoek zich afspeelt wordt allereerst in hoofdstuk 2 het onderzoekskader uiteengezet. Hierbij wordt onder meer ingegaan op de probleem- en doelstelling van het onderzoek evenals de onderzoeksvragen en de gehanteerde onderzoeksstrategie om tot de resultaten van het onderzoek te komen. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 verder gegaan met de uitwerking van het theoretisch kader van het onderzoek. Hierbij is onder meer gebruik gemaakt van literatuur over gebiedsontwikkeling, transactiekostentheorie en flexibiliteit. Er wordt ingegaan op de kenmerken van gebiedsontwikkelingen, samenwerkingsovereenkomsten tussen publieke en private partijen, veranderende omstandigheden die zich kunnen voordoen bij gebiedsontwikkelingen en de mogelijkheden van flexibiliteit. Het theoretisch kader eindigt met een conceptueel raamwerk dat de basis vormt voor de analyse van de cases. In hoofdstuk 4 komt vervolgens de uitwerking van het casusonderzoek aan bod. Hiervoor zijn vier binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen geanalyseerd. De analyse vindt plaats aan de hand van interviews met de betrokken publieke en private partijen en de afgesloten samenwerkingsovereenkomst tussen de partijen. Naast een beschrijving van de algemene kenmerken van de cases wordt specifiek ingegaan op de gemaakte flexibiliteitsafspraken in de samenwerkingsovereenkomsten en de opgetreden veranderende omstandigheden en de wijze waarop partijen hierop hebben ingespeeld. Na de individuele beschrijving van de cases volgt in hoofdstuk 5 een cross-case analyse. In deze analyse worden de resultaten van de afzonderlijke casebeschrijvingen met elkaar vergeleken. Het onderzoek wordt in

hoofdstuk 6 afgesloten met de conclusies van het onderzoek. Daarnaast zijn er aanbevelingen opgenomen voor zowel de praktijk als voor verder onderzoek en vindt er reflectie plaats op het onderzoek

2 Onderzoeksopzet

In dit hoofdstuk wordt allereerst ingegaan op de probleemstelling van het onderzoek (paragraaf 2.1) gevolgd door de doelstelling van het onderzoek (paragraaf 2.2). Vervolgens komen in paragraaf 2.3 de onderzoeksvragen aan bod om de doelstelling van het onderzoek te behalen en in paragraaf 2.4 wordt ingegaan op de resultaten van het onderzoek en de relevantie hiervan voor zowel de wetenschap als de praktijk van gebiedontwikkeling. Als laatste wordt in de onderzoekstrategie (paragraaf 2.5) de aanpak voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen besproken.

2.1 Probleemstelling

Hoge inhoudelijke, organisatorische en financiële complexiteit en een lange doorlooptijd bij gebiedsontwikkelingen zorgen ervoor dat deze projecten onderhevig zijn aan veranderende omstandigheden. Deze complexiteit komt onder meer voort uit de betrokkenheid van een groot aantal actoren en de integratie van diverse functies (wonen, werken, recreatie, infrastructuur, natuur) bij gebiedsontwikkelingen. Men verwacht een verdere toename van complexiteit en doorlooptijd bij toekomstige gebiedsontwikkelingen (Deloitte, 2008, Gils & Huys, 2005, Zeegers et al, 2007, de Zeeuw, 2007). Huidige samenwerkingsovereenkomsten tussen publieke en private actoren worden vaak “dichtgetimmerd” en partijen ervaren deze als star en rigide (Hilten & Ophem, 2008). Ze laten niet genoeg ruimte om aanpassingen te kunnen verrichten en hiermee in te spelen op veranderende omstandigheden. Hierdoor zijn aanpassingen aan de gebiedsontwikkeling gedurende de looptijd van de ontwikkeling moeilijk te bewerkstelligen. Wanneer er niet ingespeeld wordt op veranderende omstandigheden kan dit leiden tot gebieden waar geen vraag naar is, verminderde ruimtelijke kwaliteit, ongewenste financiële gevolgen of onbenutte kansen (Deloitte, 2008). Tevens kunnen starre contracten leiden tot conflicten tussen partijen met ellenlange rechtsgangen en vertragingen in de realisatie (Daamen, 2008). Zowel publieke als private partijen geven de wens en noodzaak aan bij toekomstige ontwikkelingen ruimte te laten in samenwerkingsovereenkomsten om adequaat te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden gedurende de looptijd van het project (Deloitte, 2008, Zeegers et al, 2008). Bij huidige overeenkomsten wordt echter de voorkeur gegeven aan het streven naar zekerheden om opportunistisch gedrag te beperken, hierdoor ontstaat niet de gewenste ruimte binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen.

De huidige samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen laten niet voldoende ruimte na afsluiten van de overeenkomst om aanpassingen te kunnen verrichten en daarmee in te spelen op veranderende omstandigheden.

2.2 Doelstelling

Wat voorkomen moet worden bij toekomstige gebiedsontwikkelingen is dat er samenwerkingsovereenkomsten tussen publieke en private partijen afgesloten worden welke aanpassingen tijdens de realisatiefase wegens veranderende omstandigheden niet toestaan. Het is goed om naar zekerheden te streven in processen van planning, maar het is evenzeer van belang om op een goede manier om te gaan met onvermijdelijke onzekerheden (Zuidema et al, 2004). Hoewel zowel publieke als private partijen beseffen dat er een noodzaak is tot het inbouwen van veerkracht binnen samenwerkingsovereenkomsten komt dit nog niet van de grond. De doelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Inzicht geven in mogelijkheden die afspraken over flexibiliteit binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen bieden om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden die zich voordoen na afsluiten van de overeenkomst.

2.3 Onderzoeksvragen

Om inzicht te verkrijgen hoe door afspraken over flexibiliteit in samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden en hiermee de doelstelling van het onderzoek te behalen zijn een aantal onderzoeksvragen opgesteld. Deze vallen uiteen in één centrale vraag met een vijftal deelvragen. De onderzoeksvragen zijn als volgt geformuleerd:

Centrale vraag:

Hoe kan door afspraken over flexibiliteit in samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen (op een effectieve en efficiënte wijze) worden ingespeeld op veranderende omstandigheden?

Deelvragen:

1. Wat zijn de kenmerken van gebiedsontwikkelingen?
2. Welke veranderende omstandigheden die van invloed zijn op de gemaakte afspraken kunnen zich voordoen bij gebiedsontwikkelingen?
3. Welke afspraken over flexibiliteit zijn in samenwerkingsovereenkomsten gemaakt om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden tijdens de uitvoering van de overeenkomst?
4. Welke effect hebben deze afspraken op de mate van succes in de wijze waarop ingespeeld wordt op veranderende omstandigheden?
5. Wat voor andere afspraken om de flexibiliteit van samenwerkingsovereenkomsten te vergroten zijn mogelijk om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden?

2.4 Relevantie

Dit onderzoek levert inzicht op over afspraken over flexibiliteit binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen waarmee kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden die zich voordoen na het afsluiten van de overeenkomst. Hiermee kunnen aanbevelingen gedaan worden ten aanzien van afspraken die partijen kunnen maken in een samenwerkingsovereenkomst om flexibiliteit te behouden voor het kunnen inspelen op veranderende omstandigheden tijdens de realisatie van een gebiedsontwikkeling. In de literatuur wordt er aandacht geschonken aan het belang om voorzieningen op te nemen in contracten om met onvoorziene en veranderende omstandigheden om te gaan. Er is in de literatuur geen overzicht van mogelijkheden om flexibiliteit in te bouwen in samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. De resultaten van dit onderzoek dragen bij aan de kennis van dit probleem. Daarnaast is er door betrokken partijen bij gebiedsontwikkelingen, zowel publiek als privaat, de noodzaak benadrukt van meer ruimte in samenwerkingsovereenkomsten bij toekomstige gebiedsontwikkelingen. Door inzicht in hoe door afspraken over flexibiliteit ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden ontstaat er een overzicht hoe hier invulling aan gegeven kan worden binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. De resultaten van dit onderzoek kunnen door AT Osborne onder meer gebruikt worden bij hun advisering bij gebiedsontwikkelingen over contracteringsstrategieën.

2.5 Onderzoeksstrategie

De keuze voor een onderzoeksstrategie bepaalt de wijze waarop het onderzoek wordt uitgevoerd. Bij het maken van een keuze ten aanzien van de onderzoeksstrategie dient er een aantal afwegingen in acht genomen te worden: breedte of diepgang, kwantificering of kwalificering en empirisch of bureauonderzoek (Verschuren & Doorewaard, 2002). Elke onderzoeksstrategie bestaat uit een combinatie van de hierboven genoemde afwegingen. Om tot beantwoording van de onderzoeksvragen te komen is er gekozen voor het uitvoeren van een casusonderzoek. De nadruk ligt bij een casusonderzoek op diepgang en kwalificering. Het casusonderzoek wordt voorafgegaan door een literatuurstudie. Deze literatuurstudie wordt uitgevoerd om een beeld te krijgen van het onderzoeksveld en uiteindelijk een raamwerk te ontwikkelen welke de basis vormt voor het casusonderzoek tijdens het empirisch gedeelte van het onderzoek. Meer over het literatuuronderzoek is opgenomen in subparagraaf 2.5.1.

Een casestudy wordt gedaan wanneer er sprake is van "hoe" en "waarom"-vragen (Yin, 2002). De reden om voor dit onderzoek te kiezen voor een casestudy is dat door het uitvoeren van een casusonderzoek er een diepgaand inzicht verkregen kan worden in de wijze waarop bepaalde processen zich in de praktijk voltrekken en waarom ze zich zo en niet anders afspelen (Verschuren & Doorewaard, 2002). In dit onderzoek betreft het de wijze waarop door afspraken over flexibiliteit in samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Meer over de opzet van het casusonderzoek in subparagraaf 2.5.2.

2.5.1 Literatuuronderzoek

Allereerst wordt aan de hand van literatuur over gebiedsontwikkeling duidelijkheid gegeven over de inhoud van de term "gebiedsontwikkeling" en de verschillende kenmerken. Zo wordt er onder meer ingegaan op de betrokken partijen, fasering, typen en de complexiteit van gebiedsontwikkeling. Hierna wordt ingegaan op de transactiekostentheorie en de samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen tussen publieke en private partijen. Daarnaast is het van belang om inzicht te verkrijgen over veranderende omstandigheden bij gebiedsontwikkelingen die van invloed zijn op de afspraken die gemaakt worden in samenwerkingsovereenkomsten. Vervolgens wordt er gekeken naar de inhoud van flexibiliteit en de betekenis hiervan voor de praktijk van gebiedsontwikkeling om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Het literatuuronderzoek eindigt met het opzetten van een conceptueel raamwerk. Dit raamwerk heeft tot doel de samenhang tussen de verschillende onderdelen uit de literatuurstudie duidelijk te maken. Tevens vormt dit raamwerk de basis voor de objecten die in het casusonderzoek aan bod dienen te komen.

2.5.2 Casusonderzoek

Door de beperkte onderzoekstijd is het slechts mogelijk een beperkt aantal cases te onderzoeken. Voor dit onderzoek is er gekozen voor een aantal van vier cases. De selectie van de cases dient zorgvuldig plaats te vinden, onder meer om er voor te zorgen dat niet halverwege de dataverzameling blijkt dat een case geen antwoord kan geven op de onderzoeksvragen. De selectie van de cases wordt onder andere bepaald door de opgestelde probleemstelling en onderzoeksvragen. Hieronder volgen enkele voorwaarden waaraan de cases dienen te voldoen:

- Minimaal dient er een samenwerkingsovereenkomst afgesloten te zijn tussen de betrokken publieke en private partijen aangaande de gebiedsontwikkeling. Het project hoeft nog niet daadwerkelijk afgerond te zijn;
- Het moet mogelijk zijn inzage te krijgen in de samenwerkingsovereenkomst;
- Er dient sprake te zijn van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, dit kunnen binnenstedelijke herstructureringen (transformaties) zijn of centrumplannen, zodat er sprake is van een vergelijkbare context.

- De gebiedsontwikkeling moet bestaan uit een combinatie van meerdere soorten functies (wonen, werken, recreatie, maatschappelijke voorzieningen), zodat er sprake is van een bepaalde mate van complexiteit

Er is gekozen voor binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen omdat de verwachting is dat toekomstige gebiedsontwikkelingen meer gericht zijn op binnenstedelijke ontwikkelingen. Het aantal uitleglocaties in Nederland neemt af en in de huidige Nota Ruimte wijst het Rijk ook geen grootschalige locaties meer aan. Op basis van bovenstaande selectiecriteria zijn de volgende vier cases geselecteerd: 1) Noordelijk Stationsgebied – Gouda, 2) Haarlem – Raaks, 3) Stationsgebied Utrecht en 4) Waalfront – Nijmegen.

De vergelijkingsmethode die gekozen is voor de analyse van de cases is de hiërarchische methode zoals beschreven door Verschuren & Doorewaard (2002). Hierbij vindt het onderzoek in twee fasen plaats. In de eerste fase worden de afzonderlijke cases onderzocht alsof het een serie van enkelvoudige cases betreft. De resultaten uit deze fase worden in de tweede fase gebruikt als input voor een vergelijkende analyse over alle cases heen. Hierin wordt gezocht naar verklaringen voor de overeenkomsten en verschillen tussen de cases. Deze methode heeft voor dit onderzoek als grootste voordeel ten opzichte van de sequentiële methode dat alle cases vooraf gekozen kunnen worden en de keuze voor vervolgcases niet afhankelijk is van de resultaten van de eerste case.

Doordat er gewerkt wordt met een klein aantal onderzoekseenheden wordt er gebruik gemaakt van kwalitatieve onderzoeksgegevens. Door gebruik te maken van kwalitatieve data kan er een goede beeldvorming ontstaan van de onderliggende dynamiek van gebeurtenissen voor de beschrijving van relaties, als waarom en wat gebeurt (Eisenhardt, 1989). Voor het verkrijgen van de onderzoeksgegevens is er gebruik gemaakt van face-to-face interviews en documentonderzoek. Om een goed beeld te krijgen van de cases zijn er per case interviews afgenomen met zowel de betrokken publieke als private partij uit de overeenkomst. Door zowel iemand vanuit de publieke als private kant te interviewen kunnen eventuele interpretatieverschillen van afspraken uit de samenwerkingsovereenkomst naar voren komen. Tevens is het interessant om vanuit zowel de publieke als private hoek te vernemen welke mogelijkheden zij zien voor afspraken over flexibiliteit binnen de samenwerkingsovereenkomst. Daarnaast heeft er een inhoudsanalyse plaatsgevonden van tekstueel materiaal zoals de samenwerkingsovereenkomsten. Hierdoor vindt er methoden- en bronnentriangulatie plaats.

3 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk vindt de uitwerking plaats van het theoretisch kader van dit onderzoek en wordt inzicht gegeven in verschillende begrippen die naar voren zijn gekomen bij de onderzoeksopzet in hoofdstuk 2. Voor het vervolg van het onderzoek is het van belang duidelijkheid te hebben over de inhoud van deze begrippen en vanuit welk wetenschappelijk kader er naar de problematiek is gekeken. In dit onderzoek ligt de focus op samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Daarom wordt in paragraaf 3.1 inzicht gegeven in de inhoud van de term 'gebiedsontwikkeling' en in paragraaf 3.2 wordt verder ingegaan op het sluiten van overeenkomsten en de inhoud van samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.3 aandacht geschonken aan veranderende omstandigheden waar gebiedsontwikkeling onderhevig aan zijn en in paragraaf 3.4 hoe door middel van flexibiliteit in overeenkomsten daar op ingespeeld zou kunnen worden. Afgesloten wordt in paragraaf 3.5 met het integreren van de verschillende theoretische inzichten tot een conceptueel raamwerk dat als startpunt dient voor het casusonderzoek.

3.1 Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling neemt binnen de Nota Ruimte *"Ruimte voor Ontwikkeling"* een centrale plaats in. Hiermee is echter nog geen sprake van een eenduidige definitie van het begrip gebiedsontwikkeling, wat gezien kan worden als een containerbegrip. Het begrip wordt op verschillende wijzen door partijen omschreven en een ieder heeft zo zijn eigen visie op de inhoud van gebiedsontwikkeling.

Zoals de term gebiedsontwikkeling aangeeft gaat het in essentie om de *ontwikkeling* van een *gebied*. Het is een middel om een efficiënte invulling te geven aan de schaarse ruimte in Nederland en geen doel op zich. Wat betreft het te ontwikkelen gebied kan het gaan om zowel nieuwe ontwikkelingen (zogenaamde uitleglocaties) als het herontwikkelen/herstructureren van bestaande locaties. Dit kan plaatsvinden in zowel landelijk als stedelijk gebied (Kenniscentrum PPS, 2004a, Schütte et al, 2002). Kenmerkend voor gebiedsontwikkeling is het in onderlinge samenhang ontwikkelen van de verschillende functies die het gebied zal vervullen en het betrekken van de verschillende partijen en hun belangen in het gebied ten einde het realiseren van een hogere ruimtelijke kwaliteit. De verschillende ruimtelijke functies zijn in te delen in verschillende groepen: vastgoed (rood), landschapsontwikkeling (groen), infrastructuur (grijs) en waterbeheer (blauw). Betrokken partijen zijn zowel publiek als privaat: overheden, ontwikkelaars, aannemers, investeerders, banken, woningcorporaties, maatschappelijke instanties, burgers, enzovoort. Bij gebiedsontwikkeling ligt de focus dus op zowel multi-functie als multi-actor (Bult-Spiering et al, 2005). Dit komt ook tot uitdrukking in de definitie die het Kenniscentrum PPS (2003) hanteert voor integrale gebiedsontwikkeling: *"Het komen tot een afstemming van verschillende relevante functies (wonen, werken, recreëren, mobiliteit, etc.) en belangen (publiek en privaat), leidend 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."*

Hierna vindt er een verdere uitwerking plaats van de inhoud van gebiedsontwikkelingen. Allereerst wordt in subparagraaf 3.1.1 de ontwikkeling van het ruimtelijk beleid van de afgelopen jaren beschreven die geleid hebben tot de huidige praktijk van gebiedsontwikkeling. Vervolgens wordt verder ingegaan op de complexiteit van gebiedsontwikkelingen (3.1.2). In de subparagrafen 3.1.3 en 3.1.4 komen achtereenvolgens de fasering en de betrokken

partijen bij gebiedsontwikkelingen aan bod. Deze paragraaf eindigt met een overzicht van verschillende samenwerkingsmodellen (3.1.5).

3.1.1 Ontwikkelingen ruimtelijk beleid

Het ruimtelijk rijksbeleid in Nederland vindt zijn oorsprong in de jaren zestig wanneer de Eerste Nota over de Ruimtelijke Ordening uitkomt. Na nog vier nota's over de ruimtelijke ordening is in 2006 de Nota Ruimte "Ruimte voor Ontwikkeling" definitief vastgesteld, waarin het kabinet de visie op de ruimtelijke ontwikkeling in Nederland uiteenzet. Gebiedsontwikkeling staat centraal in de Nota Ruimte en vormt de rode draad voor het ruimtelijk beleid in Nederland voor de komende jaren. Het ontwikkelen van gebieden in Nederland gebeurt al jaren en is daarmee niet nieuw. De Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005) nuanceert dan ook in zijn eindrapport "*Ontwikkel Kracht!*" het nieuwe van gebiedsontwikkeling. Het ontwikkelen van gebieden is iets wat al jaren in Nederland plaatsvindt. Wel hebben er de afgelopen jaren zich een aantal ontwikkelingen binnen het ruimtelijk rijksbeleid in Nederland plaatsgevonden welke van invloed zijn geweest op de wijze waarop we nu tegen gebiedsontwikkelingen aankijken en er invulling aangeven. Deze ontwikkelingen worden in deze subparagraaf beschreven.

Sturingsfilosofie

Waar men in de nota's over de ruimtelijke ordening werkte met het gedachtegoed van toelatingsplanologie kiest de overheid in de Nota Ruimte voor ontwikkelingsplanologie. Hiermee verschuift het accent van het "stellen van beperkingen" naar "het stimuleren van ontwikkelingen" (Ministerie van VROM, 2006). Toelatingsplanologie was gericht op een sturende overheid (Kenniscentrum PPS, 2004) die definieerde wat niet mocht en slechts gericht ontwikkelingen toeliet (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005). Bij deze vorm van planologie worden plannen slechts toegestaan wanneer ze de toetsing aan door overheden opgestelde ruimtelijke eisen doorstaan (van Rooy et al, 2004). Met ontwikkelingsplanologie wordt er meer ruimte gegeven aan maatschappelijke initiatieven welke plaats kunnen vinden binnen door publiek vastgestelde kaders (van Rooy et al, 2004, de Jonge, 2007). Het is van belang dat zowel medeoverheden, maatschappelijke organisaties, burgers en marktpartijen worden betrokken bij de planvorming en uitvoering van gebiedsgericht beleid, zodat er sprake is van een breder draagvlak. In de Nota Ruimte wordt benadrukt dat ontwikkelingsplanologie in de praktijk werkt vanuit een gebiedsgerichte aanpak, waarbij het gaat om de kwaliteit van het geheel en minder om de verschillende doelstellingen afzonderlijk. Met deze aanpak wil men de ruimtelijke kwaliteit van een gebied verbeteren door met verschillende partijen in een overzienbare periode een pakket samenhangende projecten uit te voeren (Ministerie van VROM, 2006). Nadat ontwikkelingsplanologie in eerste instantie voornamelijk werd geïntroduceerd als tegenhanger van toelatingsplanologie tekende zich later een bepaalde samenhang tussen beide zienswijzen af. Er is namelijk een bepaalde publieke kaderstelling nodig om ervoor te zorgdragen dat er zorgvuldig met de beschikbare ruimte wordt omgegaan en beide methoden kunnen dus gezien worden als complementair.

Integraal beleid

Een andere ontwikkeling die heeft plaatsgevonden binnen het ruimtelijk beleid is een verschuiving in de werkwijze van sectoraal naar integraal beleid. Na jarenlange sectorale aansturing vanuit verschillende departementen van de overheid begon het Rijk in de jaren negentig met de bundeling van de sectorale opgaven. Steeds meer kwam er het besef dat de verschillende vraagstukken die speelden bij de departementen samenhang vertoonden en onderling verbonden waren. Voor het realiseren van samenhangende ontwikkelingen in gebieden is het van groot belang om te zorgen voor afstemming tussen de verschillende te realiseren beleidsdoelstellingen. Hiervoor moet over bestuurlijke en sectorale grenzen heen gekeken worden. Om een invulling te geven aan vraagstukken als leefbaarheid, mobiliteit, natuurbehoud,

duurzaamheid, internationale concurrentiepositie enzovoorts is een integrale benadering benodigd (Deloitte, 2008). Dit zorgde ervoor dat de ontwikkeling van ruimtelijke opgaven steeds meer een combinatie van ruimtelijke functies werd. Door de toenemende ruimtedruk in Nederland en het streven van de overheid om de open ruimte te behouden, zoals vastgelegd in de Nota Ruimte, en verrommeling van de schaarse ruimte tegen te gaan werd de noodzaak tot multifunctionaliteit bij ruimtelijke opgaven verder vergroot (Commissie Fundamentele Verkenning Bouw, 2008, Habiforum & Nirov, 2008, Ministerie van VROM, 2006, Kenniscentrum PPS, 2004).

Publieke-Private Samenwerking

Een derde ontwikkeling die waarneembaar is in de afgelopen jaren is de verschuiving van de verhoudingen tussen publieke en private partijen. Waar in het verleden de ruimtelijke ordening altijd een pure overheidstaak is geweest, is sinds eind jaren tachtig een verschuiving waarneembaar waarbij de invloed van de private partijen geleidelijk is toegenomen. Redenen hiervoor zijn onder meer de toename van grondposities door private partijen waardoor hun onderhandelingsposities werd versterkt. Daarnaast nam de grootte en complexiteit van de opgaven toe wat gepaard ging met grotere investeringen en meer risico's. De benodigde investeringen werden te groot om alleen door de overheid gedragen te worden. Investerings vanuit de markt waren nodig en tevens was het wenselijk te zorgen voor spreiding van de risico's. Daarnaast is er sprake van een terugtrekkende overheid, waarbij men meer aan de markt wil overlaten. (Bult-Spiering et al, 2005, Bult-Spiering & Dewulf, 2006, Habiforum & Nirov, 2008, Zeegers et al, 2007)

Door de verschuivingen tussen publiek en privaat is er de afgelopen jaren behoefte ontstaan aan nieuwe samenwerkingsvormen, zoals publiek-private samenwerking (PPS). Dit sluit tevens aan bij de overige beschreven ontwikkelingen van het ruimtelijk beleid. Met PPS wordt hier een samenwerkingsverband bedoeld waarbij overheid en bedrijfsleven met behoud van eigen identiteit en verantwoordelijkheid, gezamenlijk een project realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling (Kenniscentrum PPS, 2004b). De opkomst van PPS in Nederland is terug te vinden eind jaren tachtig. In het regeerakkoord van het kabinet Lubbers II in 1986 wordt voor het eerst gesproken over het opzetten van publiek-private samenwerkingen. Dit ten behoeve van het opvoeren van het investeringsvolume binnen onder meer stedelijke vernieuwing. Vervolgens werd in 1988 in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Vino) aangehaald dat de benodigde investeringen ten behoeve van stedelijke vernieuwing niet alleen door publieke partijen kunnen worden opgebracht en dat financiering door private partijen benodigd is. Na de presentatie van de Vino zijn de eerste voorbeeldprojecten met PPS opgestart. Een vervolg aan dit beleid werd gegeven in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) waarin wordt aangegeven dat de uitvoering van het beleid extra inspanningen vraagt op het gebied van PPS. Hiermee lijkt het belang van de toepassing van PPS in Nederland definitief op de kaart gezet en blijft het in de belangstelling staan (Bult-Spiering et al 2005, Bult-Spiering & Dewulf, 2006, Deloitte, 2008).

3.1.2 Complexe opgaven

Gebiedsontwikkelingen worden gezien als complexe opgaven. Wanneer er geschreven of gesproken wordt over gebiedsontwikkelingen wordt vaak de complexiteit van de realisatie en de context waarbinnen deze zich afspeelt aangehaald. Zoals naar voren is gekomen in subparagraaf 3.1.1. heeft het ruimtelijk beleid in Nederland de afgelopen jaren een aantal grote ontwikkelingen ondergaan. Deze ontwikkelingen hebben ervoor gezorgd dat de context waarbinnen ruimtelijke planning plaatsvindt ingrijpend is veranderd en de complexiteit van gebiedsontwikkelingen is toegenomen. De verwachting is dat de complexiteit van gebiedsontwikkelingen de komende jaren nog verder zal toenemen (Deloitte, 2008, Gils & Huys, 2005, Zeegers et al, 2007, de Zeeuw, 2007).

In een studie van P3BI (Blanken et al, 2004) is onderzoek gedaan naar de verschillen tussen objectontwikkeling waarbij sprake is van de ontwikkeling van één functie en gebiedsontwikkelingen waarin de integratie tussen verschillende ruimtelijke functies centraal staat. In tabel 1 zijn de verschillen tussen object- en gebiedsontwikkeling opgenomen. Hierin komt naar voren dat er bij gebiedsontwikkelingen ondermeer sprake van een hogere inhoudelijke en organisatorische complexiteit, grote investeringsbedragen en een langere doorlooptijd.

	Complexiteit	Investeringsbedrag	Aspect Tijd	Overheidsbetrokkenheid
Object-ontwikkeling	Lage inhoudelijke en organisatorische complexiteit	Door één partij te dragen	Korte doorlooptijd	Alleen door wetgeving betrokkenheid overheid
Gebieds-ontwikkeling	Hoge inhoudelijke en organisatorische complexiteit	Te hoog voor één partij	Lange doorlooptijd	Vergaande samenwerking tussen publieke en private partijen

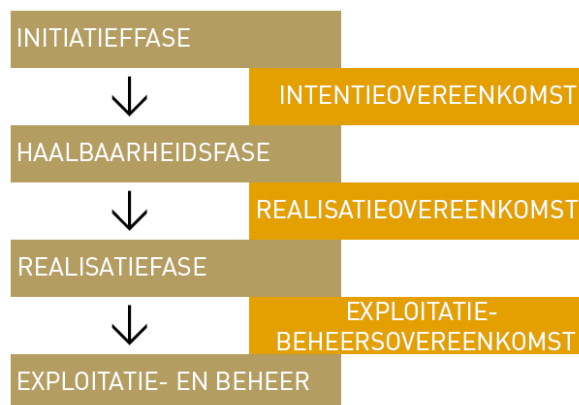
Tabel 1: Verschillen tussen object- en gebiedsontwikkeling (Blanken et al, 2004, geciteerd door Bult-Spiering et al, 2005)

Bij gebiedsontwikkelingen is dus sprake van verschillende soorten complexiteit, welke hieronder afzonderlijk besproken zullen worden (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, Bult-Spiering et al, 2005, Kenniscentrum PPS, 2004):

- **Inhoudelijk:** Gebiedsontwikkelingen betreft ontwikkelingen die een integraal karakter hebben. Voor het bereiken van deze integraliteit betekent het dat er een grote verscheidenheid aan functies in samenhang gerealiseerd dient te worden, zoals vastgoed (rood), landschapsontwikkeling (groen), infrastructuur (grijs) en waterbeheer (blauw). De gedachte achter het integraal ontwikkelen van gebieden is dat er een grote onderlinge samenhang is tussen de verschillende functies in een gebied, zowel ruimtelijk als functioneel. Daarnaast zijn de functies onderling afhankelijk van elkaar. Zo zal de waarde van het vastgoed onder andere bepaald worden door de publieke voorzieningen die in een gebied gerealiseerd worden. De ontwikkeling van publieke voorzieningen is echter weer mede afhankelijk van het te realiseren vastgoed. Door deze afhankelijkheden tussen ruimtelijke functies zorgt het in samenhang ervan realiseren wel voor een hoge mate van inhoudelijke complexiteit.
- **Organisatorisch:** Bij de realisatie van gebiedsontwikkelingen zijn vaak vele verschillende partijen betrokken, zowel publieke, private als maatschappelijke actoren. Voor de realisatie van ruimtelijke projecten zijn vaak veel middelen nodig. Het gaat daarbij zowel om financiële middelen als om de inzet van kennis en capaciteit. Deze middelen zijn echter schaars. Ook de benodigde locaties zijn schaars en vaak al op enigerlei wijze bestemd of in gebruik. Dit maakt dat bij ruimtelijke projecten vaak veel actoren betrokken zijn. De grote hoeveelheid aan verschillende partijen die betrokken zijn bij een ontwikkeling zorgt voor een grote verscheidenheid aan belangen (politieke, sociaaleconomische, financiële, gebruikers enz.) en doelen. Voor het succesvol realiseren van een gebiedsontwikkeling is het van belang dat er afstemming plaatsvindt tussen de verschillende actoren (en hun belangen en doelen) wat zorgt voor een hoge organisatorische complexiteit.
- **Financieel:** Gebiedsontwikkelingen zijn projecten die een hoge mate van financiële complexiteit kennen. Er zijn grote investeringsbedragen mee gemoeid die kunnen oplopen tot honderden miljoen euro's. Deze investeringsbedragen zijn te hoog voor één partij en kunnen niet langer enkel en alleen door de overheid worden opgebracht. Investeringsbedragen vanuit de markt zijn noodzakelijk. Daarnaast is de financiële haalbaarheid van ontwikkelingen vaak afhankelijk van verevening tussen de winstgevendende en onrendabele onderdelen van een project.
- **Doorlooptijd:** Gebiedsontwikkelingen zijn projecten, die ondanks hun tijdelijke aard, een zeer lange doorlooptijd kennen. De totale ontwikkeling kan zich uitstrekken over periodes van tien tot twintig jaar of langer.

3.1.3 Fasering en contractvormen bij gebiedsontwikkelingen

Elke gebiedsontwikkeling is een uniek project met zijn eigen kenmerken. Het proces dat de meeste gebiedsontwikkelingen doorlopen en de overeenkomsten die worden gesloten vertonen echter wel gelijkenissen (PPS-Bureau Landelijk Gebied, 2002, Zeegers et al, 2007). Hieronder is een visualisatie opgenomen (zie Figuur 1) van de fasering volgens welke het proces bij gebiedsontwikkeling over het algemeen wordt gestructureerd gevolgd door een beschrijving van de verschillende fasen.



Figuur 1: Fasering en contractvormen (VROM, 2008)

Voor de beschrijving van de verschillende fasen is gebruikt gemaakt van (KEI, 2008, Kenniscentrum PPS, 2004, VROM, 2008):

- **Initiatieffase:** Deze fase vormt de start voor een nieuwe gebiedsontwikkeling en kan voortkomen uit een idee voor een nieuwe ontwikkeling van zowel een publieke als een private partij. In deze fase ligt er wat betreft de ontwikkeling nog niets vast. Activiteiten die tijdens deze fase worden uitgevoerd zijn verkennend van aard en gericht op het ontwikkelen van een eerste globaal plan. Het einde van deze fase wordt gevormd door het sluiten van intentieovereenkomsten, welke de basis vormen voor verdere samenwerking tussen partijen. Intentieovereenkomsten kunnen zowel publiek-publiek als publiek-privaat zijn en richten zich voornamelijk op afspraken tussen partijen voor de uitwerking van het masterplan. Partijen zijn vaak nog niet definitief gebonden aan elkaar.
- **Haalbaarheidsfase:** In de haalbaarheidsfase vindt op basis van de gesloten intentieovereenkomst verdere uitwerking van het plan voor de gebiedsontwikkeling plaats. In deze fase wordt zowel gewerkt aan de inhoudelijke uitwerking, door de oorspronkelijke globale ideeën verder uit te werken tot een definitief masterplan, als aan de uitwerking van het proces van de realisering van het project en de samenwerking tussen partijen. Voor de haalbaarheid van het plan is het van belang dat er zowel duidelijkheid is over de inhoudelijke als de procesmatige aspecten. Wanneer men positief is over de haalbaarheid van de ontwikkeling zal dit uitmonden in een samenwerkings- of realisatieovereenkomst. Ondanks dat er verschillende samenwerkingsvormen zijn voor het realiseren van een gebiedsontwikkeling is er altijd sprake van een samenwerkings- of realisatieovereenkomst tussen partijen. Hoofddoel van deze overeenkomst is het vastleggen dat partijen zich aan elkaar verbinden tot samenwerking voor de realisatie van de ontwikkeling, wat men gaat ontwikkelen en de wijze waarop de samenwerking wordt georganiseerd.
- **Realisatiefase:** In deze fase vindt de daadwerkelijke uitvoering van de plannen plaats op basis van de gesloten samenwerkings- of realisatieovereenkomst. De aandacht in deze fase ligt voornamelijk op de monitoring van de gemaakte afspraken tussen partijen. Aan het eind van deze fase worden overeenkomsten gesloten voor het beheer van het gebied.

- Exploitatie- en beheerfase: Nadat de plannen zijn uitgevoerd en de gebiedsontwikkeling is gerealiseerd wordt overgegaan tot de exploitatie- en beheer fase. Het onderhouden van het gebied staat centraal in deze fase totdat een eventuele herontwikkeling van het gebied aan bod komt en er in feite weer sprake is van een nieuwe ontwikkeling.

3.1.4 Partijen bij gebiedsontwikkelingen

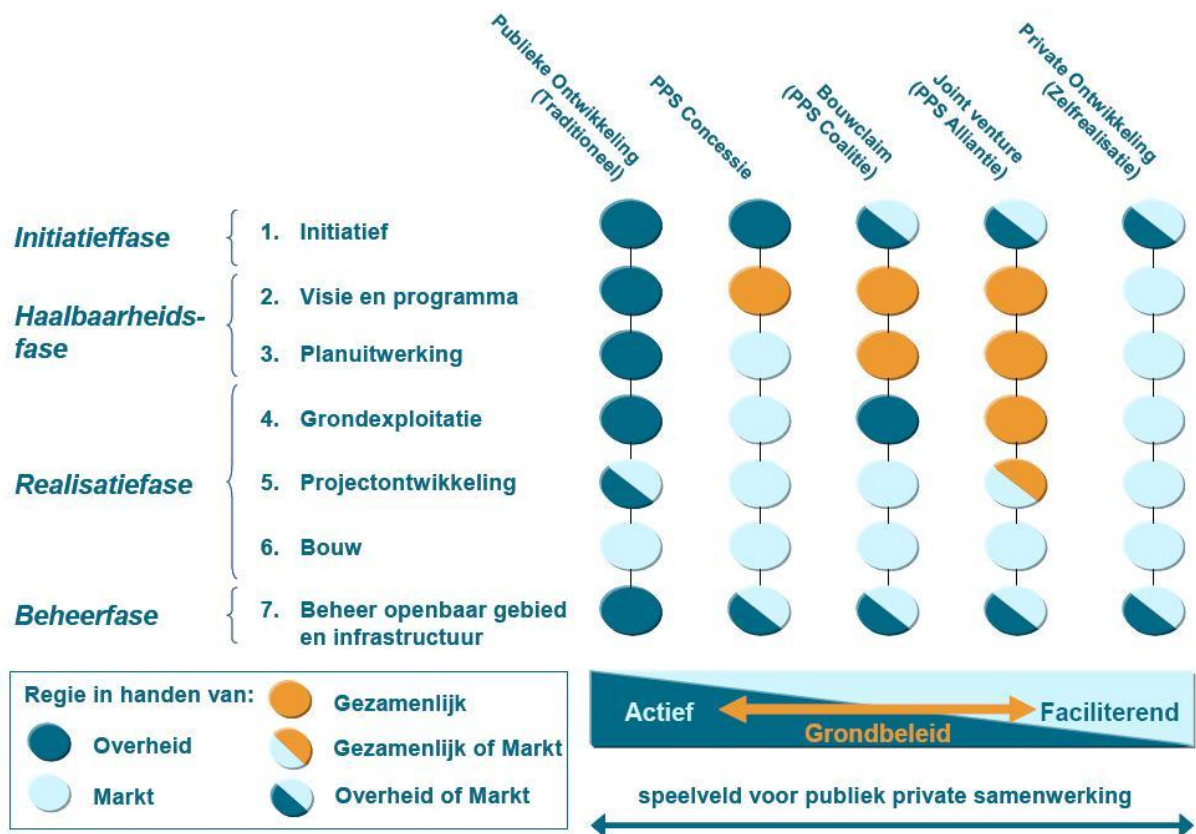
Zoals naar voren gekomen in de vorige paragraaf is er een groot aantal betrokkenen bij gebiedsontwikkelingen. Elke partij heeft zijn eigen belangen en doelstellingen bij een ontwikkeling. De betrokken partijen bij gebiedsontwikkelingen kunnen onderverdeeld worden in drie verschillende groepen, te weten (Bult-Spiering et al, 2005, Wolting, 2006):

- Publiek: Bij publieke partijen draait het bij de realisatie van een gebiedsontwikkeling om het behalen van een zeker maatschappelijk rendement. Het maatschappelijk rendement wordt bepaald door de mate waarin de behoeften van (een deel van) de samenleving bevredigd worden. Het ruimtelijk inrichtingsbeleid is erop gericht om de volgende doelstellingen in meer of mindere mate te bereiken: revitaliseren van economische en sociaal achtergebleven gebieden, verbeteren van de leefbaarheid, verbeteren van de bereikbaarheid en creëren van werkgelegenheid. Bij gebiedsontwikkelingen zijn vaak verschillende lagen van de overheid betrokken: rijksoverheid, provincies en gemeenten. De mate en wijze waarin elke overheidslaag is betrokken, is afhankelijk van de specifieke karakteristieken van een ontwikkeling. De huidige Nota Ruimte heeft het motto “decentraal wat kan, centraal wat moet” waardoor er vanuit de rijksoverheid wel steeds meer overgelaten wordt aan lokale overheden. Bij de meeste ontwikkelingen bevindt de gemeente zich in de rol van initiatiefnemer. Als initiatiefnemer bij gebiedsontwikkelingen heeft de gemeente regie over de wijze waarop het planvormingsproces wordt ingericht. De belangen tussen de verschillende overheidslagen kunnen sterk uiteenlopen waardoor het van belang is deze vooraf zo veel mogelijk op één lijn te krijgen. Het sluiten van een publiek-publieke overeenkomst kan hieraan bijdragen.
- Privaat: Waar het bij publieke actoren gaat om het behalen van maatschappelijk rendement staat bij private partijen het behalen van bedrijfseconomisch rendement centraal. Private actoren zullen dus streven naar een zo hoog mogelijk rendement op hun investering en naar continuïteit van hun onderneming. Waar tijdens de fase van planvorming de regie meestal in handen ligt bij de gemeente verschuift dit tijdens de uitvoeringfase ten gunste van de private partijen. Net als bij de publieke actoren is er ook onder de private partijen een zeer grote verscheidenheid aan partijen te herkennen. Mogelijke private partijen die betrokken kunnen zijn bij een gebiedsontwikkeling zijn: projectontwikkelaars, aannemers, beleggers en woningcorporaties. Met regelmaat vormen private partijen onderling een consortium.
- Maatschappelijk: De overige partijen die betrokken zijn bij gebiedsontwikkelingen kunnen geschaard worden in de categorie maatschappelijk. Het betreft hier ondermeer huidige en toekomstige bewoners van het gebied, welke de uiteindelijke gebruikers zullen zijn van de te realiseren voorzieningen. Hierdoor is het voor een succesvolle realisatie van een gebiedsontwikkeling noodzakelijk om hun belangen mee te nemen. Naast bewoners heeft men bij gebiedsontwikkelingen te maken met belangenorganisaties. Zij komen vaak op voor één specifiek belang.

3.1.5 Samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkelingen

Naast volledig publieke of private ontwikkeling wordt voor de realisatie van gebiedsontwikkelingen vaak gekozen voor realisatie door middel van publiek-private samenwerking. Realisatie van een gebiedsontwikkeling met PPS kan plaatsvinden door middel van een aantal verschillende modellen: bouwclaim, joint venture of concessie. Voor de realisatie van gebiedsontwikkelingen zijn dus meerdere samenwerkingsmodellen mogelijk. De samenwerkingsmodellen verschillen op het punt van de reikwijdte van de samenwerking tussen de publieke en private partijen. In Figuur 2 is een

weergave opgenomen van de verschillen tussen de samenwerkingsmodellen wat betreft de verantwoordelijkheden per fase.



Figuur 2: Samenwerkingsmodellen bij gebiedsontwikkeling (Kenniscentrum PPS, 2006)

Hieronder volgt een korte beschrijving van de verschillende samenwerkingsmodellen op basis van (Berenschot, 2003, Kenniscentrum PPS, 2006):

- **Traditioneel:** Bij een traditionele ontwikkeling is er sprake van een volledig publieke ontwikkeling. De gemeente is in dit model verantwoordelijk voor de grondexploitatie en voert zelfstandig de planvorming uit. Gronduitgifte aan marktpartijen voor de realisering van vastgoed vindt plaats onder strikte randvoorwaarden en eisen die opgesteld zijn door de gemeente. In dit model heeft de gemeente dus maximale invloed op de vormgeving van de uiteindelijke ontwikkeling.
- **Bouwclaim:** Bij een bouwclaim model is de gemeente de verantwoordelijke voor de grondexploitatie en drager van de bijbehorende risico's, ondanks dat zij in eerste instantie niet alle gronden in bezit heeft. Private partijen dragen in dit model hun gronden over aan de gemeente waarna zij na bouw- en woonrijp maken hier een aantal bouwrijpe kavels voor terugkrijgen. Publieke en private partijen dienen tot overeenstemming te komen over de voorwaarden waaronder de grondoverdracht plaatsvindt. Net als bij een concessie is hier sprake van het vooraf verdelen van zeggenschap, werkzaamheden en risico's. Door het voeren van de grondexploitatie houdt de gemeente invloed op de ontwikkeling en kan het deels mee profiteren van de opbrengsten.
- **Joint venture:** Joint venture PPS wordt in tegenstelling tot concessie PPS vaak gezien als een echte vorm van samenwerking. Er is een gezamenlijk opdrachtgeverschap en gezamenlijke eindverantwoordelijkheid. De regie is in handen van de publieke en private partners en niet alleen in handen van een publieke partij. Voor de samenwerking wordt vaak een nieuwe juridische entiteit opgericht, waarbinnen winsten en verliezen worden gedeeld. Het draait dus om het delen van werkzaamheden, zeggenschap en risico's, in plaats van verdelen.

- Concessie: Bij een samenwerking gebaseerd op een concessie neemt een private partij of een consortium van meerdere partijen de verantwoordelijkheid op zich voor de gehele ontwikkeling voor een bepaalde periode. Het gaat hierbij dus om zowel de planuitwerking, realisatie als het beheer en onderhoud. Hiervoor verkoopt de publieke partij alle gronden aan de private partij, welke hiermee ook verantwoordelijk wordt voor het bouw- en woonrijp maken van de gronden. De publieke partijen kunnen voorafgaande aan het sluiten van het concessiecontract wel kaders opstellen (programma en kwaliteitsniveau) waaraan de ontwikkeling dient te voldoen. Dit vereist van de publieke partijen dat zij strategisch vooruit denken, aangezien hun zeggenschap na gunning van de concessie beperkt is.
- Zelfrealisatie: Naast een volledige publieke ontwikkeling kan ook sprake zijn van een volledig private ontwikkeling. Men spreekt dan van zelfrealisatie. Zelfrealisatie door private partijen is mogelijk wanneer zij alle gronden in eigen bezit hebben. De private partij werkt dan zelf een plan uit voor de ontwikkeling en voert zowel de grondexploitatie als vastgoedexploitatie uit voor eigen risico. De overheid heeft in dit model slechts een kaderstellende rol met het stellen van planologische kaders.

3.2 Samenwerkingsovereenkomsten

Zoals eerder naar voren is gekomen sluiten de betrokken publieke en private partijen een samenwerkingsovereenkomst (contract) met elkaar voordat overgegaan wordt tot realisatie van een gebiedsontwikkeling. Een samenwerkingsovereenkomst is een vorm voor het formeel vastleggen van afspraken tussen twee of meer partijen met het oog op een bepaald doel (Blanken et al, 2004). Met behulp van het sluiten van overeenkomsten tussen partijen worden de verplichtingen die twee of meer partijen met elkaar aangaan juridisch bindend vastgelegd, waardoor ze kunnen worden afgedwongen. Hiermee ontstaat er een verbintenis tussen de partijen die een bepaalde zekerheid geeft over het nakomen van de verplichtingen van alle partijen ten einde het project te realiseren. In een rondetafel gesprek met GEM-directeuren komt naar voren dat zij de samenwerkingsovereenkomst beschouwen als de 'bijbel' van de samenwerking (Hilten & Ophem, 2008). Zonder een vorm van zekerheid dat alle partijen hun verplichtingen nakomen, is de kans klein dat een individuele partij over zal gaan tot investeringen (Masten, 1999, Klein & Teisman, 2002). Partijen sluiten dus overeenkomsten om "op zeker te gaan" (Dorée, 2001).

Hierna volgt een verdere uitwerking van samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Allereerst is in subparagraaf 3.2.1 gekeken naar de incompleetheid van overeenkomsten. Vanuit de transactiekostentheorie komt naar voren dat overeenkomsten altijd incompleet zullen zijn. De zekerheid die overeenkomsten bieden is gelimiteerd. Vervolgens wordt gekeken naar de huidige samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen (3.2.2) en de inhoud van deze samenwerkingsovereenkomsten (3.2.3).

3.2.1 Incompleetheid overeenkomsten (transactiekostentheorie)

Overeenkomsten worden dus gesloten om op zeker te gaan, maar de zekerheid die overeenkomsten bieden zijn begrensd. Aangezien overeenkomsten over de toekomst gaan welke altijd het element onvoorzien heeft, zijn volkomen contracten fictie (Dorée, 2001). De transactie kosten theorie van Oscar Williamson (1979) beargumenteert dat gegeven beperkte rationaliteit en onzekerheid contracten altijd incompleet zullen zijn. Dit geldt vooral voor langdurige contracten die een hoge mate van complexiteit bezitten, zoals overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen.

Met beperkte rationaliteit worden de cognitieve beperkingen van de mens bedoeld. Zo is de kennis en de ervaring van de mens gelimiteerd. Deze beperkte rationaliteit in relatie tot onzekerheid zorgt ervoor dat contracten incompleet zijn.

Doordat ten tijde van het opstellen van het contract (ex ante) niet alle mogelijke omstandigheden waar men tijdens de uitvoering van het contract (ex post) tegen aan zal lopen, benoemd en gespecificeerd kunnen worden. Wanneer het maken van contracten kosteloos zou zijn dan zou het in principe mogelijk zijn om complete contracten te maken, maar het specificeren van alle mogelijke omstandigheden ex ante is zeer kostbaar (King & Smith, 2006, Williamson, 1979, Yates, 1999).

Wanneer er gebeurtenissen of omstandigheden voorkomen die niet volledig en ondubbelzinnig opgenomen zijn in contracten, kan dit er toe leiden dat één van de partijen opportunistisch gedrag gaat vertonen (Yates, 1999). Dit wil zeggen dat een partij acties onderneemt die afwijken van de oorspronkelijke plannen en die zijn individuele doel ten goede komt, maar ten koste gaat van het gezamenlijke doel of de individuele doelen van één van de andere partijen. Door het “dichttimmeren” van contracten probeert men dit gedrag te voorkomen, maar hierdoor blijft er geen ruimte over om in te spelen op onvoorziene omstandigheden en wordt flexibiliteit weggereguleerd (Dorée, 2001).

Incomplete contracten kunnen beschouwd worden als een ‘fact of life’. In plaats van het dichtspijkeren van contracten vooraf zou er gekeken moeten worden naar de rol van het contract in het gehele proces (van Ark, 2005). Williamson (1979) benadrukt dat er in het contract rekening gehouden moet worden met de incompleetheid en het mogelijk hieruit voortkomende opportunistisch gedrag. Hiervoor zouden er beschermingsmaatregelen in het contract opgenomen moeten worden die partijen ex ante zekerheid geeft en ex post ervoor zorgt dat de relatie bestand is tegen eventuele aanpassingen (Poppo & Zenger, 2002, Williamson, 1979). Dorée (2001) ziet deze beschermingsconstructie als het inbouwen van een gespecialiseerde organisatorische structuur die conflicten naar inzicht en redelijkheid kan beslechten. Dit mechanisme is zichtbaar in de projecten waar vooraf al afspraken gemaakt zijn over geschillencommissies en het functioneren daarvan. Luo (2002) geeft hier verder invulling aan met het begrip “contingency adaptability”. Contingency adaptability is de mate waarin binnen een overeenkomst rekening is gehouden met onvoorziene omstandigheden en richtlijnen zijn aangeven hoe te reageren op dergelijke omstandigheden. Kortom hoe te reageren op toekomstige onvoorziene omstandigheden, problemen en conflicten. Juist door vooraf na te denken hoe hier mee om te gaan, kan in de ogen van Luo (2002) de compleetheid van contracten worden vergroot. Dit in ogenschouw nemende is de keuze van de mate waarin een contract incompleet is deels een keuze van de partijen die het afsluiten.

3.2.2 Huidige overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen

Uit het eindrapport “Evaluatie Verstedelijking VINEX, 1995 tot 2005” (Winsemius, 2006) blijkt dat de praktijk van VINEX aantoont dat de keuze die is gemaakt voor de ontwikkeling van grote uitleglocaties het moeilijk heeft gemaakt om snel te kunnen reageren op veranderingen in de marktomstandigheden en schommelingen in de conjunctuur. De VINEX projecten waren kwetsbaar voor gewijzigde omstandigheden. Vanuit zowel de publieke als de private hoek komt echter naar voren dat men een verdere toename verwacht van de omvang, complexiteit en looptijd van gebiedsontwikkelingen ten opzichte van de vorige generatie projecten (Deloitte, 2008, Gils & Huys, 2005, Zeegers et al, 2007, de Zeeuw, 2007). Hierdoor zullen toekomstige projecten mogelijk nog meer onderhevig zijn aan veranderende omstandigheden.

In Nederland wordt bij gebiedsontwikkelingen vaak gestreefd naar een hoge mate van zekerheid door partijen voordat ze een samenwerking met elkaar gaan. Dit wordt versterkt door de botsing tussen verschillende strategieën tussen publieke en private actoren welke leidt tot het wederzijds dicht willen timmeren van afspraken (Klein et al, 2006). Deze zekerheid wordt pas bereikt als over alle aspecten (plankwaliteiten, verdeling van taken, verantwoordelijkheden, kosten, opbrengsten, winst en risico's), ook van de woningen die pas over vijftien jaar opgeleverd zullen worden –

overeenstemming bereikt is. Dat vraagt veel tijd en blijkt zodra veranderingen zich aandienen al snel een schijnzekerheid (Gelinck, 2006).

De huidige overeenkomsten die worden gesloten voor de realisatie van gebiedsontwikkelingen zijn echter niet immuun voor de doorlooptijd van de ontwikkeling. Met regelmaat is er sprake van tussentijdse onderhandelingen als gevolg van contractuele onvolkomenheden. Daarnaast zijn afspraken over hoe om te gaan met veranderende omstandigheden veelal onvoldoende aanwezig. (Zeegers et al, 2008). In de gezamenlijke publicatie van publieke en private partijen “Alleen ga je sneller, samen kom je verder” (Deloitte 2008) wordt dan ook aangegeven dat het noodzakelijk is om flexibiliteit in relatie tot veranderende omstandigheden in te bouwen in de contracten. Wanneer alles vooraf wordt dichtgespijkerd in contracten wordt het haast onmogelijk om later in het daadwerkelijke ontwikkelingsproces aanpassingen te doen (Deloitte, 2008). Bij de langdurige looptijden van gebiedsontwikkelingen (meer dan 10 jaar) is het onmogelijk om vooraf alle mogelijke gebeurtenissen te voorspellen en contractueel op te nemen (Deloitte, 2008, Kenniscentrum PPS, 2004a). Kortom onzekerheid is een realiteit waar rekening mee gehouden dient te worden (Zuidema et al, 2004) en partijen zullen dus moeten accepteren dat afwijkingen zullen ontstaan in door hun gemaakte plannen gedurende de ontwikkeling.

3.2.3 Inhoud van samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen

Hoofddoel van een samenwerkingsovereenkomst is het vastleggen dat partijen zich aan elkaar verbinden tot samenwerking voor de realisatie van het gebied dat men gaat ontwikkelen en de wijze waarop de samenwerking wordt georganiseerd. Daarnaast is de samenwerkingsovereenkomst van belang voor de uiteindelijke strategie voor de realisatie, coördinatie en verdeling van taken en risico's. Elk samenwerkingsmodel heeft zo zijn eigen specifieke contractstructuur- en inhoud, desondanks is een groot aantal zaken die worden vastgelegd in de overeenkomsten gelijk. Zaken die vastgelegd worden zijn (PPS-bureau landelijk gebied, 2002, Wolting, 2006):

- Doel/begripsomschrijvingen/randvoorwaarden;
- Ruimtelijk functioneel programma (ontwikkeling plangebied en kwaliteitsniveaus)
- Planning: Indeling in deelplannen/deelprojecten/fasen
- Verdeling van taken, risico's, zeggenschap, besluitvormingsprocedures
- Vereveningsmechanismen, financieel model en financiële normen
- Publiekrechtelijke procedures
- Onvoorziene omstandigheden
- Geschillenregeling, afscheidsregeling
- Overige bepalingen: duur en beëindiging van de overeenkomst, procedures/rechtsverhouding na beëindiging, verbod overdracht contractpositie, communicatie en marketing, etc.)

3.3 Veranderende omstandigheden

Hoge inhoudelijke, organisatorische en financiële complexiteit gecombineerd met een lange doorlooptijd bij gebiedsontwikkelingen zorgen ervoor dat deze projecten onderhevig zijn aan veranderende omstandigheden. Zoals al eerder naar voren is gekomen, kunnen niet alle mogelijke gebeurtenissen in de toekomst vooraf worden voorzien en contractueel worden opgenomen. Tijdens de realisatie van een gebiedsontwikkeling zal men op enig moment te maken krijgen met veranderende omstandigheden die van invloed zijn op de ontwikkeling. In deze paragraaf wordt ingegaan op veranderende omstandigheden die zich kunnen voordoen bij gebiedsontwikkelingen.

Bij projecten die te maken hebben met ruimtelijke ontwikkelingen is de kans op veranderende omstandigheden een aanzienlijk probleem (Meer & Edelenbos, n.d.). Gebiedsontwikkelingen zijn zeer dynamische projecten en vanwege hun lange looptijd en complexiteit zijn ze onderhevig aan veranderende omstandigheden. Bij veranderende omstandigheden is het vooraf niet mogelijk om of de kans van optreden vast te stellen of het effect van de gevolgen ervan. Hierin verschillen veranderende omstandigheden van risico's, welke met behulp van statistische gegevens zijn te berekenen. In de literatuur worden verschillende terminologieën gehanteerd voor veranderende omstandigheden. Door Van Asselt (2007) in haar dissertatie over Risk Governance worden dergelijke veranderende omstandigheden ook wel gekarakteriseerd als "onzekere risico's", welke vanwege grote onzekerheden niet te berekenen zijn. Bij dergelijke "onzekere risico's" draait het altijd om erkennen van, en omgaan met, onzekerheid. Het gaat daarbij dus om wat er in de toekomst zou kunnen gebeuren en dus over mogelijke toekomsten in plaats van over waarschijnlijkheid. Door Wolting (2006) worden veranderende omstandigheden benoemd als externe risico's (niet vanuit het project beïnvloedbaar) en vooral betrekking hebbend op veranderingen in de markt en maatschappij.

Veranderende omstandigheden kunnen van verschillende aard zijn en gevolgen hebben voor de afspraken die in de samenwerkingsovereenkomst zijn gemaakt. Hierdoor kunnen de doelen van de ontwikkeling wijzigen (Bult-Spiering & Dewulf, 2006). Een veelgebruikte categorisering voor het in kaart brengen van externe factoren is het PEST-raamwerk (Political, Economical, Social, Technological), welke gebruikt wordt om de externe invloedsfactoren in kaart te brengen van de omgeving waarin een bedrijf opereert (Bryson & Roering, 1987, Byars, 1991). In de loop der jaren zijn er varianten ontstaan van de PEST-analyse welke uitbreidingen op het bestaande raamwerk betreffen: SLEPT (legal), SLEEPT (legal, environment) en STEEPLE (legal, environment, ethics). Voor het analyseren van veranderende omstandigheden bij gebiedsontwikkelingen is er voor gekozen om gebruik te maken van het SLEPT-raamwerk ofwel economisch, politiek, maatschappelijk, juridisch en technologisch veranderende omstandigheden (Bryson & Roering, 1987, Bult-Spiering & Dewulf, 2006, Meer & Edelenbos, n.d.). Aangezien veranderende technologische omstandigheden vooral van invloed zullen zijn op de bouwmethoden en ontwerpen en niet zozeer op de afspraken in de overeenkomst is deze categorie verder buiten beschouwing gelaten. Wel kunnen veranderingen op technologisch gebied gevolgen hebben op maatschappelijke denkbeelden en wet- en regelgeving. Hieronder volgt een korte omschrijving van de verschillende categorieën veranderende omstandigheden toegepast op gebiedsontwikkelingen:

- Economisch: Bij de realisatie van gebiedsontwikkelingen zal men te maken krijgen met een op en neer bewegende conjunctuur welke voor economische veranderingen zorgt. Een recessie (zie huidige kredietcrisis) kan grote gevolgen hebben voor de uitvoerbaarheid van de plannen en is zowel op de planontwikkeling als in planeconomisch opzicht van invloed. Het zal onder meer de grond- en vastgoedopbrengsten van een ontwikkeling beïnvloeden, maar ook de mogelijkheden om kapitaal aan te trekken. Daarnaast zal de vraag vanuit de maatschappij en consumenten verschillen al naar gelang de economische situatie. Veranderingen kunnen zijn dat de behoefte aan kantoren achterblijft of de behoefte aan goedkopere woningbouw of sociale huur toeneemt (Wolting, 2006). Een ander voorbeeld van een veranderende economische omstandigheid die van invloed kan zijn is de prijsverandering van bouwmaterialen.
- Politiek: Vanwege de lange doorlooptijd van gebiedsontwikkelingen hebben deze projecten te maken met wisselingen van de politieke besluitvormers. In ieder geval eens in de vier jaar kan de groep politieke besluitvormers van samenstelling wisselingen (Bult-Spiering et al, 2004). Een nieuw politiek bewind kan een veranderende publieke

opinie op een ontwikkeling teweegbrengen en van invloed zijn op de besluitvorming. Dit maakt de politieke besluitvorming bij gebiedsontwikkelingen onvoorspelbaar.

- Maatschappelijk: Bij projecten met een lange doorlooptijd zal er sprake zijn van veranderende maatschappelijke opvattingen. Dit kan ingegeven zijn door gewijzigde economische omstandigheden, maar ook door bijvoorbeeld demografische ontwikkelingen. De wensen van de consument zullen dus tijdens de ontwikkeling veranderen. Daarnaast kan er sprake zijn van een veranderende visie op maatschappelijke problemen. De wijze waarop er naar het klimaat gekeken wordt is de afgelopen twintig jaar ingrijpend veranderd, waardoor de maatschappij nu andere eisen stelt aan duurzaamheid. Ook veranderingen in het draagvlak vanuit bewoners kan van invloed zijn op de gebiedsontwikkeling.
- Juridisch: Veranderende wetgeving of nieuwe wetgeving op een groot aantal gebieden kan van invloed zijn op gebiedsontwikkelingen. Voorbeelden hiervan zijn veranderingen in milieuwetgeving welke van invloed zijn op het geplande programma van de ontwikkeling, maar ook aanpassingen van het bouwbesluit kunnen bijvoorbeeld een rol spelen. Daarnaast kunnen veranderingen in aanbestedingswetgeving van grote invloed zijn op de organisatie van een gebiedsontwikkeling.

3.4 Afspraken over flexibiliteit

Flexibiliteit is geen doel op zich, maar een middel om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Wanneer er niet ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden kan dit leiden tot gebieden waar geen behoefte aan is bij de consument, verminderde ruimtelijke kwaliteit, ongewenste financiële gevolgen of onbenutte kansen. Ook kan het ervoor zorgen dat een ontwikkeling in zijn geheel niet meer van de grond komt of dat er conflicten ontstaan tussen de betrokken partijen uit de overeenkomst. De drang om bij gebiedsontwikkelingen a priori tot afspraken en toetsingen te komen staat doorgaans op gespannen voet met de lange tijdsduur van het proces. De kredietcrisis heeft wederom bevestigd dat de omstandigheden waaronder samenwerkende partijen tot deals komen zeer veranderlijk zijn (Daamen, 2008). Veranderende omstandigheden bij gebiedsontwikkeling zijn een gegeven en dienen geaccepteerd te worden door de partijen die een ontwikkeling realiseren. Het Ruimtelijk Planbureau heeft in de publicatie Ontwikkelingsplanologie (2005) de ervaringen in drie gebiedsontwikkelingsprojecten onderzocht en in dit onderzoek wordt aangegeven dat flexibiliteit een belangrijke eigenschap is om in te kunnen spelen op veranderingen. Flexibiliteit is dus van groot belang bij gebiedsontwikkelingen om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en aanpassingen te verwerken (Bult-Spiering & Dewulf, 2006, Meer & Edelenbos, n.d., Teisman, 2001).

De Raad Landelijk Gebied (2007) beschrijft flexibiliteit als contractuele afspraken die zorgen voor het ingebouwde vermogen om veranderende omstandigheden op te nemen en daarbij koers te houden en binnen redelijke termijnen resultaten te boeken. Dit sluit aan bij de definitie van Upton (1994) *“the ability to change or react with little penalty in time, effort, cost or performance”* (Koste & Malhotra, 1999). Verwacht wordt dus dat door het opnemen van afspraken over flexibiliteit op een effectieve en efficiënte ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden.

Zoals duidelijkheid is geworden zijn, gegeven beperkte rationaliteit en onzekerheid, overeenkomsten onvermijdelijk incompleet. De mate van incompleetheid is echter tot op een bepaalde hoogte een keuze van de betrokken partijen. Door in een overeenkomst bewust rekening te houden met het optreden van veranderende omstandigheden kan de

incompleteheid van overeenkomsten gedeeltelijk voorkomen worden. Luo (2002) introduceert hiervoor het begrip “contingency adaptability”: *de mate waarin binnen een overeenkomst rekening is gehouden met onvoorziene omstandigheden en richtlijnen zijn aangeven hoe te reageren op dergelijke omstandigheden*. Naar voren komt in Luo (2002) dat er rekening gehouden kan worden met veranderende omstandigheden in overeenkomsten doordat partijen gezamenlijk overeenkomen een bepaalde mate van tolerantie in te bouwen in de afspraken. Het is mogelijk om bij het maken van afspraken uit te gaan van bepaalde bandbreedten in plaats van vaste waarden. Daarnaast kunnen er richtlijnen gespecificeerd worden hoe partijen dienen te handelen bij veranderende omstandigheden.

De specifieke inhoud van samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen zal per project verschillen, maar de onderwerpen die aan bod komen in de overeenkomsten komen grotendeels overeen (zie 3.2.4). Van belang is het om vooraf een inschatting te maken van verschillende categorieën afspraken binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen waarbinnen flexibiliteitsafspraken kunnen worden gemaakt. Deze onderwerpen vallen op hoofdlijnen te categoriseren met de verschillende aspecten van complexiteit van gebiedsontwikkelingen:

Categorie Afspraken	Wordt bedoeld op afspraken in de overeenkomst met betrekking tot
Inhoudelijke flexibiliteitsafspraken	het te realiseren ruimtelijke functionele programma (ontwikkeling plangebied en kwaliteitsniveaus), planonderdelen, uitgangspunten en randvoorwaarden, etc.
Organisatorische flexibiliteitsafspraken	de projectorganisatie, planologische maatregelen/procedures, verwervingen, besluitvormingsprocedures, etc.
Financiële flexibiliteitsafspraken	financieel model, financiële kaders, planeconomische uitgangspunten, vereveningsmechanismen, etc.
Planningstechnische flexibiliteitsafspraken	fasering van het project, indeling in deelplannen en deelprojecten, etc.

Tabel 2: Overzicht afspraken in samenwerkingsovereenkomsten

Vervolgens kan binnen de overeenkomsten gekeken worden naar de flexibiliteit van de afspraken per categorie afspraken. Om de mate van flexibiliteit van afspraken te typeren wordt gebruik gemaakt van onderstaand schema (zie Tabel 3):

<i>Flexibiliteit</i>	<i>Soort Afspraak</i>
Weinig flexibel	Vaste waarde
↓	Bandbreedte (één variabele parameter)
	Rekenmodel (meerdere variabele parameters)
Zeer flexibel	Procesafpraak

Tabel 3: Mate van flexibiliteit

De gemaakte afspraken in de samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen kunnen dus zelf een bepaalde mate van flexibiliteit in zich hebben om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Daarnaast kunnen er algemene afspraken worden opgenomen in overeenkomsten over hoe partijen dienen te handelen bij veranderende omstandigheden. Kortom zijn er afspraken opgenomen in de overeenkomst hoe te reageren op toekomstige onvoorziene omstandigheden, problemen en conflicten, zodat er wanneer zich veranderende omstandigheden voordoen tijdens de uitvoering van de overeenkomst duidelijk is welke weg er gevolgd dient te worden. Voordeel van dergelijke afspraken is tweeledig (Mayer & Bercovitz, 2003):

- Het zorgt voor enige mate van flexibiliteit binnen de relatie tussen partijen en daarmee de mogelijkheid om aanpassingen te verrichten wanneer omstandigheden veranderen;
- Daarnaast vermindert het de kans op opportunisme doordat duidelijk is hoe partijen dienen te handelen bij het optreden van veranderende omstandigheden.

3.5 Conceptueel raamwerk

Ter afsluiting van de literatuurstudie van dit onderzoek wordt er aan de hand van de theorie een definitief conceptueel raamwerk opgesteld, welke als basis dient voor de analyse van de cases. De opzet van dit raamwerk wordt gevormd door de volgende vier onderdelen:

- Kenmerken gebiedsontwikkeling
- Veranderende omstandigheden
- Afspraken over flexibiliteit in samenwerkingsovereenkomsten
- Effect van de afspraken over flexibiliteit

Bij de opzet van het conceptueel raamwerk is het van belang dat de afhankelijke en onafhankelijke variabele uit de centrale vraag aan bod komen. Ter verduidelijking zijn deze hieronder nogmaals opgenomen:

- Afhankelijke variabele: kunnen inspelen (op een effectieve en efficiënte wijze) op veranderende omstandigheden
- Onafhankelijke variabele: afspraken over flexibiliteit in samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen

Aan de hand van de behandelde literatuur in de voorafgaande paragrafen kunnen de onderlinge relaties tussen de verschillende onderdelen inzichtelijk gemaakt worden.

- Kenmerken gebiedsontwikkeling en veranderende omstandigheden

Bij het uitwerken van de inhoud van gebiedsontwikkelingen is naar voren gekomen dat dit projecten zijn met een zeer hoge mate van complexiteit en een lange doorlooptijd. Vanuit de transactiekostentheorie komt naar voren dat juist bij transacties met een hoge mate van complexiteit en een lange duur niet alle mogelijke omstandigheden in de toekomst vooraf bepaald kunnen worden. Tijdens de uitvoering van de overeenkomst zal men te maken krijgen met veranderende omstandigheden.

- Bij cases ingaan op de inhoudelijke, financiële en organisatorische complexiteit en doorlooptijd.

- Veranderende omstandigheden en afspraken over flexibiliteit

De transactiekostentheorie heeft verduidelijkt dat overeenkomsten gegeven bounded rationality en onzekerheid altijd incompleet zullen zijn. Tijdens de uitvoering van een overeenkomst bij gebiedsontwikkelingen zullen partijen dus altijd tegen veranderende omstandigheden aanlopen. Deze veranderende omstandigheden kunnen gecategoriseerd worden met het SLEPT-raamwerk en zijn dus in te delen naar economisch, politiek, maatschappelijk en juridisch veranderende omstandigheden. In diverse bronnen komt het belang naar voren van flexibiliteit om hier op in te kunnen spelen. Uit de literatuur komt naar voren dat dit mogelijk is door afspraken op te nemen die een bepaalde mate van ruimte in zich hebben. Het creëren van mogelijkheden om in te spelen op veranderende omstandigheden door flexibiliteit van de daadwerkelijke afspraken in de samenwerkingsovereenkomst. De afspraken in de overeenkomsten zijn ingedeeld in volgende vier algemene categorieën: inhoudelijk, financieel, organisatorisch en planningstechnisch. De flexibiliteit van de afspraken per categorie wordt gemeten door de afspraken te typeren naar vier verschillende soorten, te weten (van weinig flexibel tot zeer flexibel): vaste waarde, bandbreedte,

rekenmodel en procesafpraak. Een aanvulling hierop is het opnemen van afspraken over hoe partijen dienen te handelen wanneer er sprake is van veranderende omstandigheden.

- De combinatie van afspraken die een bepaalde mate van ruimte in zich hebben om in te spelen op veranderende omstandigheden en richtlijnen over het handelen van partijen van partijen bij veranderende omstandigheden geeft inzicht in de mate van contingency adaptability (Luo, 2002).
- Bij de cases wordt gekeken naar veranderende omstandigheden die zich hebben voorgedaan na afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst. Aangezien bij de geselecteerde cases sprake is van recent gesloten overeenkomsten en partijen vaak nog aan het begin van de uitvoering staan, zal het aantal veranderende omstandigheden waar het project mee te maken heeft gehad beperkt zijn. Daarom zal aan de respondenten voor elke categorie veranderende omstandigheid aangegeven worden wat hier onder wordt verstaan met de nadruk dat deze mogelijkheden niet uitputtend zijn (zie Tabel 4). De respondenten wordt gevraagd hoe met de al afgesloten samenwerkingsovereenkomst hier op ingespeeld zou kunnen worden.

Economisch	marktconjunctuur ("economisch klimaat"), woningmarkt, kantorenmarkt, rentepercentage, bouwkosten, etc.
Politiek	politiek bewind (verkiezingen), beleidsveranderingen, overheidsorganisatie- en houding, subsidies, etc.
Maatschappelijk	draagvlak, opinie van de media, demografie, levensstijl, bewustzijn over gezondheid/welzijn/veiligheid, consumentenhouding, etc.
Juridisch	veiligheid, milieu, aanbestedingsrichtlijnen, bouwbesluit, etc.

Tabel 4: Overzicht veranderende omstandigheden

Tijdens het casusonderzoek zullen aan respondenten de volgende vragen voorgelegd worden om inzicht te verkrijgen in veranderende omstandigheden die zich hebben voorgedaan, afspraken over flexibiliteit die gemaakt zijn om hierop in te spelen en welke andere mogelijkheden zij zien voor het vergroten van de flexibiliteit van overeenkomsten om in te spelen op veranderende omstandigheden.

- Scenario Economisch:** Veranderende economische omstandigheden kunnen veranderingen zijn in marktconjunctuur ("economisch klimaat"), woningmarkt, kantorenmarkt, rentepercentage, bouwkosten, etc.
- 1 Hebben zich na het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst veranderingen in de economische omstandigheden voorgedaan die van invloed waren op de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken?
 - 2 Stel dat economische omstandigheden na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst veranderen, zijn er flexibiliteitsafspraken (inhoudelijk, organisatorisch, financieel, planningstechnisch) gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst om hier op in te spelen?
 - Zo ja, welke?
 - Zo nee, hoe verwacht u hier dan mee om te gaan?
 - 3 Zijn er naar uw mening nog andere (dan inhoudelijke, financiële, organisatorische en planningstechnische) afspraken om flexibiliteit van samenwerkingsovereenkomsten te vergroten mogelijk om in te spelen op veranderingen in economische omstandigheden? Zo ja, welke?

Deze vragen worden herhaald voor veranderende politieke, maatschappelijke en juridische omstandigheden.

- Om een compleet beeld te krijgen van de flexibiliteit van de overeenkomst wordt ook gevraagd naar opgenomen richtlijnen in de overeenkomsten hoe partijen dienen te handelen bij het voordoen van veranderende omstandigheden:

Zijn er in de overeenkomst in algemene zin richtlijnen opgenomen over hoe partijen dienen te handelen wanneer er zich veranderende omstandigheden voordoen?

- Zo ja, welke?
- Zo nee, hoe denkt u dat dit zal plaatsvinden?

▪ Afspraken over flexibiliteit en effect van de afspraken

Flexibiliteit is geen doel op zich maar een middel om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Contractuele afspraken die zorgen voor het ingebouwde vermogen om veranderende omstandigheden op te nemen en daarbij koers te houden en binnen redelijke termijnen resultaten te boeken. Voor het toepassen van flexibiliteitsafspraken in samenwerkingsovereenkomsten is het dus wel van belang dat de afspraken effect hebben op het succes in de wijze waarop ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden.

- Of door flexibiliteitsafspraken negatieve invloeden door veranderende omstandigheden op het behalen van de doelstelling beperkt zijn, is lastig te bepalen bij projecten die nog in ontwikkeling zijn. Er zal daarom gebruik worden gemaakt van de perceptie van de betrokken partijen uit de overeenkomsten. Doordat per case zowel een interview plaatsvindt met de betrokken publieke als private partij kan de mening van de belangrijkste actoren gemeten worden. Door inzicht te verkrijgen in de perceptie die de betrokken partijen hebben over de flexibiliteitsafspraken van de overeenkomsten kan bij benadering een uitspraak gedaan worden over het effect dat de afspraken hebben op de mogelijkheden om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. De perceptie van partijen wordt gemeten door naar de tevredenheid te vragen over de gemaakte flexibiliteitsafspraken:

Bent u tevreden over de mogelijkheden die de flexibiliteitsafspraken in de samenwerkingsovereenkomst bieden om in te spelen op veranderende economische omstandigheden?

- Ja, want?
- Zo nee, waarom bent u niet tevreden? Heeft dit al problemen opgeleverd of verwacht u dat dit in de toekomst problemen op gaat leveren?

4 Casusonderzoek

In dit hoofdstuk is de beschrijving opgenomen van de resultaten van het uitgevoerde casusonderzoek. Het casusonderzoek betreft de analyse van vier binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen, die in dit hoofdstuk individueel worden behandeld: Noordelijk Stationsgebied – Gouda (paragraaf 4.1), Haarlem – Raaks (paragraaf 4.2), Stationsgebied Utrecht (paragraaf 4.3) en Waalfront – Nijmegen (paragraaf 4.4).

Bij de beschrijving van de cases wordt achtereenvolgens ingegaan op kenmerken van de ontwikkeling, achtergrond van de afgesloten samenwerkingsovereenkomst, opgenomen afspraken over flexibiliteit in de overeenkomst, opgetreden veranderende omstandigheden en omgang hiermee, tevredenheid over de overeenkomst en overige mogelijkheden die geïnterviewden aangaven om de flexibiliteit van de overeenkomst te vergroten. Per casus is er zowel met de publieke als de private partij uit de overeenkomst een interview gehouden. Doel van de interviews betrof inzicht te krijgen in de wijze waarop in de samenwerkingsovereenkomsten afspraken zijn gemaakt over flexibiliteit om in te spelen op veranderende omstandigheden of wanneer dit niet het geval was hoe partijen dan verwachten hier mee om te gaan. Daarbij is de tevredenheid van partijen over de mogelijkheden die de afspraken in de overeenkomst bieden om in te spelen op veranderende omstandigheden meegenomen. Tevens was de doelstelling om een beeld te krijgen van andere mogelijke afspraken die gemaakt zouden kunnen worden om de flexibiliteit van de overeenkomsten te vergroten. Een lijst met geïnterviewden is terug te vinden in Bijlage 1. Het interviewprotocol dat bij deze gesprekken is gehanteerd, is opgenomen in Bijlage 2. Het conceptueel raamwerk dat uit het literatuuronderzoek volgde, heeft als basis gediend voor het opstellen van het interviewprotocol. Naast de interviews is bij de analyse van de cases gebruikt gemaakt van de samenwerkingsovereenkomsten.

4.1 Noordelijk Stationsgebied – Gouda

In deze paragraaf komt de case Spoorzone te Gouda aan bod. Specifiek zal er gekeken worden naar de ontwikkeling van het Noordelijk Stationsgebied. Dit is een deelgebied uit het masterplan Spoorzone Gouda. Na een korte beschrijving van de case (subparagraaf 4.1.1) wordt ingegaan op de overeenkomst tussen publieke en private partijen en de afspraken die opgenomen zijn in de samenwerkingsovereenkomst om in te spelen op veranderende omstandigheden (subparagraaf 4.1.2 en 4.1.3). Vervolgens vindt er in paragraaf 4.1.4 een beschrijving plaats van veranderende omstandigheden bij dit project. In subparagraaf 4.1.5 wordt ingegaan op de tevredenheid van partijen over de mogelijkheden die de overeenkomst biedt om in te spelen op veranderende omstandigheden. Afgesloten wordt met mogelijkheden om de flexibiliteit van de overeenkomst te vergroten (subparagraaf 4.1.6).

4.1.1 Kenmerken Noordelijk Stationsgebied – Gouda

Het project Spoorzone Gouda staat voor de herontwikkeling van het gebied langs het spoor van Gouda. Dit betreft een gebied van 20 hectare wat op dit moment voornamelijk bestaat uit braakliggende grond, parkeerterreinen en openbaar groen. De herontwikkeling van dit gebied is een belangrijke ontwikkeling voor zowel Gouda als de regio. Het is de bedoeling dat dit gebied de komende jaren wordt herontwikkeld tot een nieuw stedelijk centrum voor de gemeente Gouda en een openbaar vervoer terminal voor de hele regio. De nieuwe Spoorzone moet de verbindende schakel gaan vormen tussen zowel station en de binnenstad van Gouda als tussen Gouda en de Randstad (Inbo, 2008).

In het oosten van de Spoorzone wordt het deelgebied C1, ook wel Noordelijk Stationsgebied genoemd, ontwikkeld. Hieronder volgt een beschrijving van het project aan de hand van de inhoudelijke, organisatorische en financiële kenmerken en de doorlooptijd.

Inhoudelijk

De ontwikkeling van plannen voor de herontwikkeling van de Spoorzone had meerdere aanleidingen, maar komt voornamelijk voort uit het feit dat men de bereikbaarheid van de binnenstad en station wilde verbeteren en daarnaast een betere verbinding wilde creëren tussen het noordelijke en zuidelijke deel van de stad Gouda. Daarnaast was het gebied aan een opknappbeurt toe (Gemeente Gouda, 2009). De ontwikkeling van een nieuw stadhuis voor de gemeente, op dit moment verspreid over meerdere locaties en waar meerdere contracten afliepen, is een belangrijke motor geweest voor dit project.

Het Noordelijk Stationsgebied (deelgebied C1) vormt een belangrijk onderdeel van de herontwikkeling van de Spoorzone Gouda. Met de ontwikkeling van deelgebied C1 zal er een multifunctioneel gebied gerealiseerd worden waar naast een nieuwe stationshal en het Huis van de Stad (nieuw stadhuis) er aandacht is voor een mix van wonen, werken en voorzieningen. Zo omvat de ontwikkeling onder meer woningen, kantoren, winkels, voorzieningen (zijnde bioscoop, horeca, hotel), parkeergelegenheden en fietsenstallingen. Hierdoor moet er een nieuw stedelijk centrum ontstaan dat een levendig gebied vormt en voor een verbinding zorgt met de oude binnenstad. Voor een overzicht van de omvang van het programma zie Tabel 5:



Figuur 3: Ontwerp Noordelijke Stationsgebied (Inbo, 2008)

Huis van de Stad	Ca. 15.000 m ²
Woningen	110 appartementen
Kantoren	15.000 – 22.000 m ²
Voorzieningen (winkels, horeca)	3.000 – 5.000 m ²
Bioscoop	3.000 m ²
Hotel	3.000 m ²
Parkeren en fietsenstalling	Ca. 450 plaatsen en 5.000 plaatsen

Tabel 5: Te realiseren programma Noordelijk Stationsgebied (Inbo, 2008)

Organisatorisch

Bij de ontwikkeling van het Noordelijke Stationsgebied zijn de gemeente Gouda en NS Poort betrokken. De betrokkenheid van juist deze twee actoren komt voort uit de grondposities van beide partijen in het gebied, waardoor de ontwikkeling van deze plannen niet zonder samenwerking tussen beide partijen kan plaatsvinden.

De doelen van beide partijen met deze gebiedsontwikkeling lijken op elkaar aan te sluiten. Uit de interviews komt naar voren dat het hoofddoel voor de gemeente Gouda besloten ligt in de aanleiding van de plannen. Een goede ruimtelijke ontwikkeling die bijdraagt aan de verbinding tussen noord en zuid van de stad, de bereikbaarheid van Gouda en verdere

versteving van de positie van Gouda in de regio. Daarnaast is een belangrijk doel van de gemeente de ontwikkeling van het Huis van de Stad en wel in een multifunctionele stedelijke omgeving. NS Poort heeft tot doel de realisatie van een levendig stationsgebied waarmee een aangenaam vertrek- en aankomstgebied wordt gevormd voor hun reizigers met goede faciliteiten. Bij het tot leven brengen van stationsgebieden heeft NS Poort gebieden tot doel die multifunctioneel zijn.

Het samenwerkingsmodel dat de gemeente Gouda en NS Poort hanteren voor de ontwikkeling van de Spoorzone valt het best te categoriseren als het bouwclaimmodel. Voor het merendeel van de Spoorzone geldt dat NS zijn gronden heeft verkocht aan de gemeente en hiervoor ontvangt de NS het eerste recht om de grond te ontwikkelen waarbij de grond dan weer residueel wordt afgerekend. De gemeente heeft hierbij dus de verantwoordelijkheid over de grondexploitatie. In de gebieden rondom het station (deelgebied C1) heeft de NS zijn grondeigendommen behouden en werkte daar met een eigen grondexploitatie naast de grondexploitatie die de gemeente heeft voor zijn eigendommen in dit deelgebied. Omdat dit lastig werken was, is de verantwoordelijkheid voor de grondexploitatie voor deze gronden eigenlijk afgekocht door de NS en is toegewerkt naar verantwoordelijkheid van de gemeente voor de grondexploitatie van het gehele deelgebied. Hierbij is de gemeente verantwoordelijk voor alle risico's ten aanzien van de grond en het bouw- en woonrijp maken van de grond en wordt deze weer gefaseerd in de periode tot en met 2015 overgedragen aan de NS.

Financieel

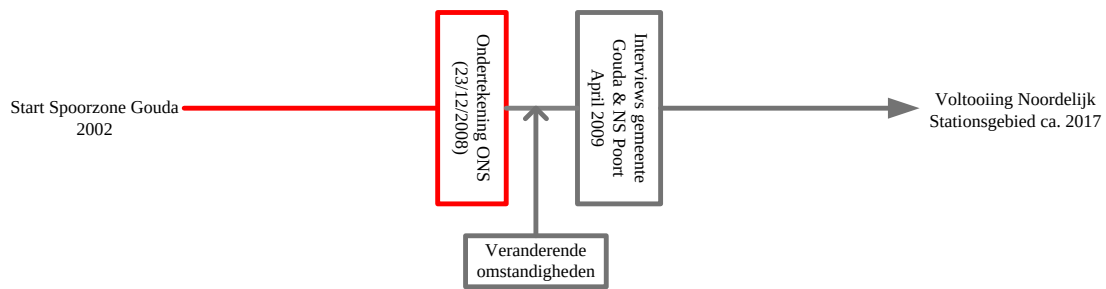
Uit de interviews met de gemeente Gouda en NS Poort komt naar voren dat met de totale ontwikkeling een bedrag gemoeid is van circa 150 miljoen euro. Hierbij geeft NS Poort aan dat het project niet alleen ruimtelijk complex is, maar ook financieel. Vooral het terugbouwen van de parkeerplaatsen is zeer duur en dit moet opgebracht worden door het vastgoed en dat levert geen gemakkelijke rekensom op. Daarnaast komt uit het interview met de gemeente Gouda naar voren dat financiële zekerheid voor de gemeente één van hun speerpunten was binnen dit project. Men wilde vroeg zekerheid hebben over de grondwaarden. De insteek van de gemeente was dan ook heel nadrukkelijk om risico's over te dragen aan NS.

Doorlooptijd

De totale duur van de ontwikkeling van het Noordelijk Stationsgebied en de rest van de Spoorzone zal hoogstwaarschijnlijk 15 jaar in beslag nemen. De eerste plannen voor de ontwikkeling van de Spoorzone dateren uit het begin van de jaren negentig, maar in 2002 is het structureel opgepakt door de gemeente Gouda en NS Vastgoed. Na een aantal jaren van planontwikkeling zijn eind 2008 de overeenkomsten getekend voor het Noordelijk Stationsgebied. Er zijn al wel bepaalde delen van het plangebied gesaneerd en woningen gesloopt, maar er is nog niet daadwerkelijk gestart met de bouw. Het eerste gedeelte van het programma van het Noordelijk Stationsgebied dat wordt gerealiseerd is het Huis van de Stad. Hiervoor is de aanbesteding gestart. De rest van de grond wordt door de gemeente in de komende jaren tot aan 2015 in verschillende fasen opgeleverd.

4.1.2 Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied

In deze subparagraaf vindt een beschrijving plaats van de Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied (zie Figuur 4 voor tijdsas). Allereerst wordt de historie van de overeenkomsten tussen de gemeente Gouda en NS Poort beschreven. Vervolgens wordt verder ingegaan op de achtergronden van de Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied. De beschrijving vindt plaats op basis van de afgenomen interviews met de gemeente Gouda en NS Poort.



Figuur 4: Tijdsas Noordelijk Stationsgebied

Op 24 januari 2004 hebben de gemeente Gouda en destijds nog NS Vastgoed een intentieovereenkomst met elkaar gesloten voor de ontwikkeling van de gehele Spoorzone. Deze overeenkomst is op 23 maart 2006 opgevolgd door de Ontwikkel- en Grondovereenkomst (OGO) Spoorzone. Wat betreft de afspraken in deze overeenkomst werd daar elke keer wat betreft de ontwikkeling van de stationslocatie in belangrijke mate uitzonderingen op gemaakt. Dat had te maken met het feit dat in tegenstelling tot de rest van de Spoorzone de gronden rondom het stationsgebied maar in beperkte mate overgingen van de NS naar de gemeente. Aangezien er in de OGO nog veel rondom de stationslocatie niet was geregeld, hebben de gemeente Gouda en inmiddels NS Poort de Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied (ONS) gesloten. Daarnaast hebben partijen afspraken ten aanzien van het Huis van de Stad vastgelegd in een aparte ontwikkelings- en realisatieovereenkomst. Deze overeenkomsten zijn door beide partijen getekend op 23 december 2008. Met de ondertekening van deze twee overeenkomsten gaan partijen weer een nieuwe fase in en kan verder gegaan worden met de uitvoering van het masterplan van deelgebied C1. In het vervolg van deze casebeschrijving wordt gekeken naar de Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied (ONS).

In de gesprekken met de gemeente Gouda en NS Poort komt naar voren dat er in deze overeenkomst heel nadrukkelijk rekening is gehouden met flexibiliteitsafspraken om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden. Dit komt voort uit de insteek van de gemeente om zekerheid te hebben op het financiële vlak, zoals de grondwaarden. Redenen voor deze gewenste financiële zekerheid betreffen de financiële positie van de gemeente en de grote investering die gemoeid is met de ontwikkeling. Beide partijen benadrukken dat er harde financiële afspraken zijn gemaakt. Hierdoor ontstaat er voor de gemeente vroegtijdig duidelijkheid over de te ontvangen inkomsten ongeacht het optreden van veranderende omstandigheden. NS is hiermee akkoord gegaan, maar wel op de voorwaarde dat er ruimte wordt opgenomen in de overeenkomst op andere dan financiële aspecten om in te kunnen spelen op veranderende economische omstandigheden. Dit houdt dus in dat vanuit de wens om niet flexibel te zijn op één aspect, financieel, partijen uitgekomen zijn op afspraken over flexibiliteit binnen andere aspecten. Hierbij zijn de belangrijkste aspecten inhoudelijke en planningstechnische flexibiliteitsafspraken. Het feit dat de gemeente harde financiële afspraken wilde opnemen in de overeenkomst heeft dus een belangrijke rol gespeeld in de uiteindelijke vormgeving van de overeenkomst.

4.1.3 Afspraken over flexibiliteit

Hierna volgt een beschrijving van de afspraken over flexibiliteit (inhoudelijk, organisatorisch, financieel en planningstechnisch) die opgenomen zijn in de Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied. De afspraken over flexibiliteit worden per categorie veranderende omstandigheden beschreven. Wanneer er geen flexibiliteitsafspraken

zijn gemaakt is beschreven hoe partijen dan verwachten hier mee om te gaan. De beschrijving vindt plaats op basis van de afgenomen interviews met de gemeente Gouda en NS Poort.

Economisch

Om de gewenste financiële zekerheid te verkrijgen is er in de Ontwikkelovereenkomst Noordelijke Stationsgebied rekening gehouden met het optreden van veranderende economische omstandigheden. In de gesprekken met beide partijen komt naar voren dat er sprake is van zowel inhoudelijke als planningstechnische flexibiliteitsafspraken

Inhoudelijke afspraken over flexibiliteit zijn bijvoorbeeld gemaakt ten aanzien van het te realiseren programma in het Noordelijke Stationsgebied. In het programma is bijvoorbeeld een hotel opgenomen. Wanneer door bijvoorbeeld de kredietcrisis de realisatie van het hotel op dit moment geen doorgang kan vinden dan kan dit aangepast worden naar kantoren dan wel woningen. Tevens mag kantoorruimte uit het te realiseren programma omgezet worden in woningen. Het wijzigen van te realiseren functies in het programma is één van de flexibiliteitsafspraken en tevens kan geschoven worden met de locaties van de verschillende functies. NS Poort kan dus bijvoorbeeld eerst kantoren gaan ontwikkelen op de locatie van het hotel, als dan later toch nog mogelijkheden zijn voor de realisatie van een hotel dan kan die op één van de plekken worden gerealiseerd waar een kantoor gepland stond. In de overeenkomst is de basis afgesproken van wat gerealiseerd gaat worden. De flexibiliteit zit hem naast de mogelijke functiewijzigingen in het feit dat NS Poort meer vierkante meters mag realiseren dan waarvoor ze hebben afgerekend met een bepaald maximum. Zo is er met de gemeente bijvoorbeeld voor 85 woningen afgerekend terwijl er 110 gebouwd kunnen worden en voor 15.000 m² kantoorruimte waar er maximaal ongeveer 20.000 m² gerealiseerd mag worden. Er zijn wel afspraken gemaakt over de verdeling van het financiële gewin dat hieruit ontstaat, maar over het algemeen komt het voor het merendeel ten goede aan NS Poort.

Tevens zijn er planningstechnische flexibiliteitsafspraken gemaakt. Over bepaalde onderdelen van het programma, zoals het Huis van de Stad, zijn harde deadlines opgenomen. In het interview met de gemeente komt naar voren dat het Huis van de Stad als eerste gerealiseerd wordt, gevolgd door het station, woningen en één van de parkeergarages. Dat is ongeveer de helft van het Noordelijk Stationsgebied. De andere helft van het gebied wil men op termijn realiseren, maar ontwikkeling hiervan kan ook later plaatsvinden dan de originele planning. Dat is contractueel gezien geen probleem. De planning voor de ontvangst van de financiën is leidend en realisatie van gebouwen kan later plaatsvinden zolang de gelden volgens de gemaakte planning binnenkomen. NS Poort is er dus niet aan gebonden dat er op bijvoorbeeld in 2015 daar een kantoorgebouw staat. Wanneer NS daar op dat moment nog niet wil bouwen is dat een mogelijkheid.

Politiek

Beiden partijen geven aan dat het maken van flexibiliteitsafspraken in de overeenkomst om in te spelen op veranderende politieke omstandigheden haast niet mogelijk is. Flexibiliteit op dit onderdeel kan voornamelijk discussie geven over continuïteit van bestuur en betrouwbaarheid. In het interview met de gemeente komt naar voren dat juist doordat de overeenkomst inflexibel is op dit vlak het een bijdrage levert aan het doel zoals de partijen de overeenkomst met elkaar zijn aangegaan. In die zin dat er daarbuiten ook daadwerkelijk iets gerealiseerd kan worden. Wanneer er wel flexibiliteit op dit vlak ingebouwd zou worden, kunnen er discussies ontstaan over continuïteit. Bij eventuele veranderende politieke omstandigheden zullen partijen met elkaar in overleg treden over de gevolgen en eventueel de plannen en overeenkomst aanpassen.

Maatschappelijk

Voor het kunnen inspelen op veranderende maatschappelijke omstandigheden hebben partijen geen specifieke afspraken over flexibiliteit gemaakt, anders dan de algemene richtlijn over het opnieuw met elkaar in overleg treden. Tevens zou er mogelijk gebruikt gemaakt kunnen worden van de flexibiliteitsafspraken zoals eerder beschreven onder “economisch”.

Juridisch

Net als bij veranderende politieke omstandigheden geven beide partijen aan dat het opnemen van flexibiliteitsafspraken ten aanzien van veranderende juridische omstandigheden zeer lastig is. Het zijn gewoon regels waar je je aan te houden hebt en daar heb je verder geen keus in. Wat betreft veranderingen in de juridische context met invloed op de gemaakte afspraken hebben partijen zich beperkt tot een algemene richtlijn over het opnieuw met elkaar in overleg treden. Wel geven beide partijen aan dat veranderende juridische omstandigheden niet van vandaag op morgen zijn. Het is van belang om hierop te anticiperen.

Algemene afspraken t.a.v. veranderende omstandigheden

In de overeenkomst is een zeer algemene afspraak opgenomen over de omgang met veranderende omstandigheden. Het artikel in de overeenkomst valt onder de noemer “onvoorziene omstandigheden”.

*“Wanneer zich onvoorziene omstandigheden voordoen, welke van dien aard zijn dat één van partijen naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid ongewijzigd in stand houden van de overeenkomst niet mag verwachten, zullen partijen in overleg treden over aanpassing van deze overeenkomst, indien partijen geen overeenstemming bereiken over aanpassing van deze overeenkomst, dan kan de meeste gerede partij ontbinding vorderen bij de rechter (en daarmee is artikel 20.3 a en b van toepassing).
Van een onvoorziene omstandigheid is in ieder geval sprake wanneer het masterplan niet ongewijzigd in het bestemmingsplan kan worden opgenomen zoals bedoeld als in artikel 3.1, om dat bepalingen van dwingend recht daaraan in de weg staan.”*

Er zijn verder geen aanvullende bepalingen opgenomen over hoe partijen dienen te handelen en welke weg er gevolgd dient te worden wanneer er zich veranderende omstandigheden voordoen tijdens de uitvoering van de overeenkomst. Beide partijen geven aan dat dit bewust niet verder uitgewerkt is. Juist omdat er ten aanzien van meerdere aspecten al flexibiliteit ingebouwd is in de overeenkomst geeft dit al aan hoe er gehandeld kan worden. Mocht die flexibiliteit onvoldoende zijn dan moeten de problemen wel dusdanig groot zijn dat het voor de partijen een reden is weer met elkaar in overleg te treden om de overeenkomst aan te passen. Het opnemen van allerlei scenario's hoe dan te handelen, zal naar mening van beide partijen weinig uitkomst bieden.

Overzicht afspraken over flexibiliteit in Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied

De ONS biedt op een aantal punten zeer veel flexibiliteit. Er zijn ruime mogelijkheden in de overeenkomst opgenomen om in te spelen op veranderende economische omstandigheden en maatschappelijke omstandigheden. Hiervoor zijn zowel inhoudelijke als planningstechnische flexibiliteitsafspraken opgenomen in de overeenkomst. Er zijn bandbreedtes afgesproken ten aanzien van het te realiseren programma en het is mogelijk om functies in het te realiseren programma te wijzigen. Daarnaast is er sprake van flexibiliteit ten aanzien van de ontwikkelplicht. Niet het gehele programma hoeft op een vastgesteld tijdstip gerealiseerd te zijn. Deze afspraken zorgen ervoor dat er sprake is van een overeenkomst met veel flexibiliteit om in te spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Er zit geen flexibiliteit in de overeenkomst om in te kunnen spelen op veranderende politieke en juridische omstandigheden.

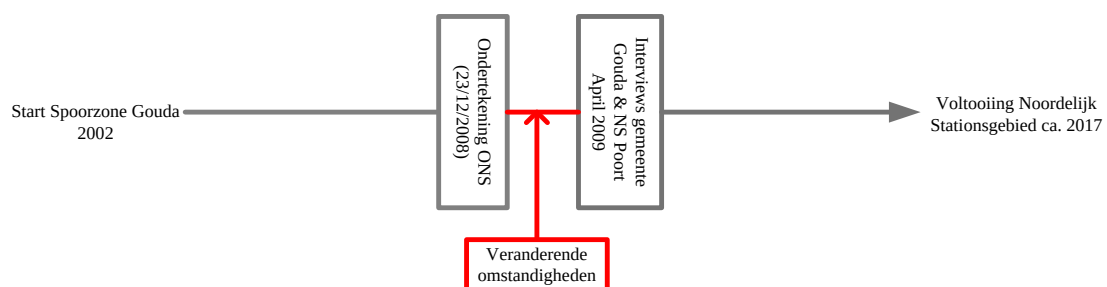
Partijen geven aan dat er hun inziens sprake is van een overeenkomst met veel flexibiliteitsafspraken om in te spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden en geen flexibiliteitsafspraken om in te spelen op veranderende politieke en juridische omstandigheden. Hiervoor is slechts een algemene afspraak opgenomen.

	Inhoudelijke afspraken	Financiële afspraken	Organisatorische afspraken	Plannings-Technische afspraken	Algemene afspraken
Economische veranderingen	- Wijzigen van te realiseren functies - Schuiven met locaties van planonderdelen - NS Poort mag meer m² realiseren binnen bepaalde bandbreedtes dan waarvoor is afgerekend	-	-	Het ontwikkelen van een deel van het plangebied is niet gebonden aan vaste data	Overlegbepaling t.a.v. onvoorziene omstandigheden. Bij geen overeenstemming tussen partijen kan ontbinding gevorderd worden bij de rechter door de meest gerede partij
Politieke veranderingen	-	-	-	-	
Maatschappelijke veranderingen	Niet specifiek, evt. gebruik van mogelijkheden onder "economisch"	-	-	Niet specifiek, evt. gebruik van mogelijkheden onder "economisch"	
Juridische veranderingen	-	-	-	-	

Tabel 6: Overzicht flexibiliteitsafspraken Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied

4.1.4 Veranderende omstandigheden

Hieronder volgt een beschrijving van de veranderende omstandigheden met invloed op de afspraken in de ONS die zich hebben voorgedaan na het afsluiten van de overeenkomst. Tevens wordt aangegeven hoe met deze veranderende omstandigheden is omgegaan. Deze beschrijving is gebaseerd op gesprekken met de gemeente Gouda en NS Poort. Aangezien de Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied recent gesloten is (23 december 2008) is het aantal veranderende omstandigheden met invloed op de gemaakte afspraken in de overeenkomst beperkt (zie Figuur 5).



Figuur 5: Tijdsas Noordelijk Stationsgebied

Economisch

Beide partijen geven aan dat de grootste veranderende economische omstandigheid waar men tot op heden mee te maken heeft gehad de huidige kredietcrisis is. De kredietcrisis heeft onder meer invloed op de afspraken over het te

realiseren programma en de fasering van de realisatie. NS Poort geeft aan dat het met de huidige kredietcrisis de markt onvoorspelbaar wordt en het nog maar de vraag is wanneer er klanten zijn voor de projecten.

Op dit moment is nog niet duidelijk of er daadwerkelijk aanpassing van de plannen zal plaatsvinden. In de gesprekken komt echter naar voren dat het niet ondenkbaar is dat er gebruik gemaakt gaat worden van de flexibiliteitsafspraken in de ONS om in te spelen op veranderende economische omstandigheden. Onderdelen uit het programma die met de huidige kredietcrisis onzeker worden, zijn bijvoorbeeld het hotel en de bioscoop. Mogelijk worden er op deze locaties eerst kantoorruimten ontwikkeld.

Politiek

Veranderende politieke omstandigheden zijn op tot heden zeer beperkt gebleven aangezien er zich nog geen grote veranderingen hebben voorgedaan als gevolg van verkiezingen of een college dat is afgetreden.

NS Poort geeft wel aan dat politieke besluiten onverwachts kunnen veranderen en dat de gemeente als ambtelijke organisatie daarmee op zichzelf een risico vormt. Als voorbeeld komt naar voren dat recent de besluitvorming rond de RijnGouweLijn (RGL) is aangepast. De RGL zou onderdeel uit gaan maken van de Burgemeester Jamessingel. Deze singel valt binnen het plangebied van deelgebied C1. Recentelijk heeft de gemeente berekend dat de RGL over de Burgemeester Jamessingel laten rijden 15 miljoen duurder zou uitvallen dan gedacht. Hierdoor is de politiek teruggevallen op eerdere afspraken ten aanzien van de RGL en komt deze in feite weer te liggen waar die nu al rijdt. Dat soort veranderende besluiten heeft invloed op het plangebied. Ook zou het bestemmingsplan ter visie gelegd worden, maar door deze plotselinge politieke verandering was dat niet meer mogelijk. Er zijn geen specifieke flexibiliteitsafspraken voor de omgang met politieke veranderingen. Daarom vindt er op dit moment overleg tussen beide partijen plaats over de gevolgen van de gewijzigde besluitvorming ten aanzien van de RGL. Partijen kijken gezamenlijk hoe de consequenties verwerkt kunnen worden en er is vertrouwen dat het goed komt. De financiële consequenties zullen hoogstwaarschijnlijk voor rekening van de gemeente komen.

Daarnaast is het van belang te anticiperen op eventuele gebeurtenissen als verkiezingen. Door bijvoorbeeld voor eventuele verkiezingen nog over bepaalde zaken goedkeuring te verkrijgen van de raad, kan de eventuele invloed van een verkiezing op de overeenkomst beperkt worden. Dit speelt op dit moment bij de aanbesteding van het Huis van de Stad. Hier probeert men voor de zomer nog een aanbestedingsresultaat te hebben, zodat dit ter goedkeuring aan de gemeenteraad voorgelegd kan worden. Mocht de aanbesteding vertraging oplopen dan wordt de besluitvorming hierover onzekerder. Wegens de aankomende gemeenteraadsverkiezingen begin 2010 komt besluitvorming van de huidige raad mogelijk tot stilstand.

Maatschappelijk

Beide partijen geven aan dat er tot op heden weinig invloed is geweest van maatschappelijk veranderende omstandigheden. NS Poort geeft aan dat er wel wat tegenstand tegen het plan is, ondermeer tegen het tracé van de RGL en gebouwhoogten, maar dat er altijd bezwaar vanuit de maatschappij tegen plannen zal zijn.

Juridisch

Partijen hebben al te maken gehad met veranderende juridische omstandigheden, maar tot op heden zonder groot effect op de afspraken in de overeenkomst. Een aspect dat beide partijen aangegeven is externe veiligheid. Dit heeft te maken

met het vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor en het groepsrisico dat daaruit volgt. Ten tijde van het opstellen van de overeenkomst kwam naar voren dat er mogelijk meer vervoer van gevaarlijke stoffen over het spoor zou plaatsvinden. Dit zou onder meer gevolgen kunnen hebben voor het groepsrisico en daarmee voor de gemaakte plannen tussen de gemeente en NS Poort. Dit bleek niet het geval te zijn.

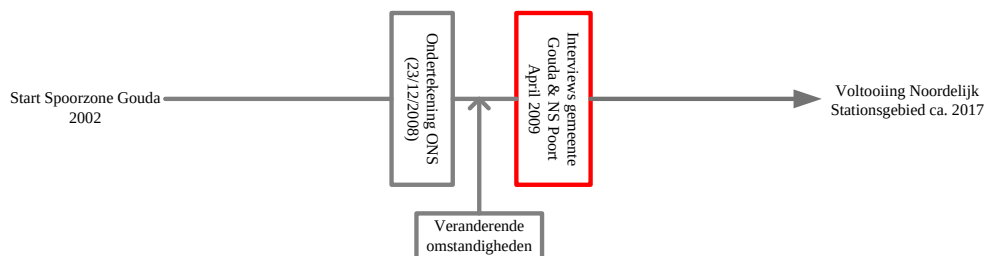
Daarnaast is er een nieuwe WRO inwerking getreden met als gevolg dat op het moment dat een bestemmingsplan in procedure wordt gebracht er ook een financiële onderbouwing aan ten grondslag moet liggen. Daarom was het van belang dat de overeenkomsten getekend waren voordat het bestemmingsplan ter visie werd gelegd.

Overig

Mogelijke veranderende omstandigheden die in bovenstaande categorisering niet direct aan de aan orde komen zijn fysiek veranderende omstandigheden. Een voorbeeld dat één van de geïnterviewden hierbij aangeeft is klimaatverandering, wanneer er bijvoorbeeld veel meer regen gaat vallen in kortere tijdspannes kan dit veranderingen ten gevolg hebben voor de specificaties van gebouwen. Dit zou mogelijk grote gevolgen voor bouwkosten kunnen hebben. Partijen zullen dan met elkaar in overleg treden over de gevolgen.

4.1.5 Tevredenheid over overeenkomst

In de gesprekken is gevraagd naar de tevredenheid van partijen over de mogelijkheden die de overeenkomsten bieden om in te spelen op de veranderende omstandigheden. Het betreft hier de tevredenheid op het moment van de interviews met beide partijen (zie Figuur 6). Het is niet uitgesloten dat de mening van partijen over tevredenheid in de toekomst verandert.



Figuur 6: Tijdsas Noordelijk Stationsgebied

Zowel de gemeente Gouda als NS Poort geven aan tevreden te zijn met de gesloten overeenkomst. Het voorkomt dat wanneer omstandigheden veranderen de partijen weer opnieuw met elkaar moeten gaan onderhandelen, doordat er al ruimte is opgenomen in de overeenkomst. In het gesprek met de gemeente Gouda komt naar voren dat je bij alleen maar harde afspraken niet weet waar je de “veer” laat bij eventuele heronderhandelingen. Vooral deze ingebouwde flexibiliteit zorgt voor een stuk robuustheid van de overeenkomst. Een overeenkomst die ook stand kan houden bij veranderende omstandigheden, waarvan je weet dat deze tijdens de looptijd van de ontwikkeling zullen optreden. Partijen zien dit als één van de belangrijkste kwaliteiten van de overeenkomst. Of dit ook daadwerkelijk voldoende flexibel is zal gedurende de looptijd van de ontwikkeling moeten blijken. Partijen lijken tevreden te zijn over het gevonden evenwicht tussen zekerheid en flexibiliteit.

Bij de gemeente Gouda komt nog wel naar voren dat men liever op een aantal punten grotere zekerheid had gehad. Op dit moment is nog niet zeker of er daadwerkelijk een hotel en bioscoop komt. Hier had men liever wel zekerheid over

gehad. De gemeente Gouda wil een multifunctioneel stedelijke omgeving creëren en bij het wegvallen van het hotel en de bioscoop (en eventueel ook kantoren als daar woningen van gemaakt worden) wordt het gebied duidelijk minder multifunctioneel. Uiteindelijk is er toch voor gekozen om op dit vlak met minder zekerheid genoeg te nemen ten einde financiële zekerheid te verkrijgen.

4.1.6 Overige mogelijkheden voor het vergroten van flexibiliteit

Tijdens de gesprekken met beide partijen zijn ook andere mogelijkheden naar voren gekomen voor het vergroten van flexibiliteit in overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Deze worden hieronder beschreven.

Waar in deze overeenkomst de keuze is gemaakt om flexibel te zijn wat betreft inhoudelijke en planningstechnische afspraken om harde financiële afspraken te kunnen maken, kan hierin uiteraard ook gevarieerd worden. Er zijn dus verschillende afwegingen mogelijk tussen flexibiliteit en zekerheid afhankelijk van de wensen van de partijen in de overeenkomsten.

Om in te kunnen spelen op veranderende economische omstandigheden komt een organisatorische flexibiliteitsafpraak naar voren. In het contract zou opgenomen kunnen worden dat je bij bepaalde omstandigheden overschakelt naar een ander type samenwerkingsmodel zodat de gemeente weer meer regie in handen krijgt om te bewerkstelligen dat de ontwikkeling daadwerkelijk doorgang vindt. Minder afhankelijk zijn van toevallige contractpartijen of er wel of niet iets gebeurt. Dus schakelen van een afstandelijk samenwerkingsmodel als concessie, naar meer samenwerkingsgericht als joint venture of zelfs door naar bouwclaim/traditioneel, waarbij de afhankelijkheid van contractpartijen wordt verminderd.

Een tweede optie is het opnemen van eventuele alternatieven voor de ontwikkeling in de overeenkomst. Het opnemen in het contract welke richtingen voor het te realiseren programma er mogelijk zijn wanneer maatschappelijke omstandigheden dusdanig veranderen dat de oorspronkelijke afspraken niet meer haalbaar zijn. Een andere mogelijkheid zou zijn om bij veranderende maatschappelijke omstandigheden eerst het te realiseren product aantrekkelijker te maken voor de maatschappij. Een hele algemene afspraak als “we treden met elkaar in overleg” zou specifieker gemaakt kunnen worden door vast te leggen dat je bij maatschappelijke weerstand eerst gaat proberen het product aantrekkelijker te maken. Om te proberen de maatschappelijke aanvaardbaarheid toe te laten nemen zonder direct aan de essentie van het originele programma te tornen.

Een algemeen punt dat naar voren komt wat van belang kan zijn om flexibiliteit in overeenkomsten te bereiken is de inhuur van externe partijen ter ondersteuning van de contractering. In het gesprek met NS Poort komt naar voren dat de inhuur van externe adviseurs door de gemeente om hun bij de onderhandelingen te ondersteunen van groot belang is geweest voor het daadwerkelijk bereiken van de opgenomen flexibiliteit in de overeenkomst. Externe partijen kunnen een grote rol spelen in het duidelijk maken van het belang van flexibiliteit.

4.1.7 Conclusie

In de Ontwikkelovereenkomst Noordelijk Stationsgebied is nadrukkelijk aandacht geschonken aan het belang om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. De focus ligt hierbij voornamelijk op veranderingen in economische omstandigheden. In de samenwerkingsovereenkomst zijn zowel inhoudelijke als planningstechnische flexibiliteitsafspraken opgenomen. Dit geeft de private partij NS Poort de flexibiliteit om te kunnen voldoen aan het

aspect waar de gemeente juist absoluut zekerheid wilde hebben, de financiën. Beide partijen geven aan dat wanneer er gekozen wordt voor het volledig dichttimmeren van de afspraken partijen alleen maar verder van elkaar zouden komen te staan en dat de opgenomen ruimte juist zorgt voor een goede relatie tussen beide partijen. Tevens zou bij het dichttimmeren van de overeenkomsten eerder het te realiseren doel ter discussie worden gesteld dan wanneer er vooraf al bepaald is waar je flexibiliteit opneemt. Aan de andere kant komt ook duidelijk naar voren dat flexibiliteit binnen grenzen in te bouwen is en niet oneindig. Tot op heden zijn beide partijen tevreden over de overeenkomst. Er is hier echter sprake van een zeer recent gesloten overeenkomst. De invloed van veranderende omstandigheden na het afsluiten van de overeenkomst is beperkt en er is nog geen gebruik gemaakt van de ingebouwde flexibiliteit. Of de overeenkomst naar de tevredenheid van partijen ook daadwerkelijk genoeg ruimte biedt om in te spelen op veranderende omstandigheden gedurende de hele looptijd zal in de toekomst blijken.

4.2 Haarlem – Raaks

In deze paragraaf komt de case Haarlem – Raaks aan bod. Na een korte beschrijving van de case Raaks (subparagraaf 4.2.1) wordt ingegaan op de overeenkomst tussen publieke en private partijen en de opgenomen afspraken om in te spelen op veranderende omstandigheden (subparagraaf 4.2.2 en 4.2.3). Vervolgens vindt er in subparagraaf 4.2.4 een beschrijving plaats van veranderende omstandigheden bij dit project. In subparagraaf 4.2.5 wordt ingegaan op de tevredenheid van partijen over de overeenkomst. Afgesloten wordt met mogelijke andere afspraken om de flexibiliteit van de overeenkomst te vergroten (subparagraaf 4.2.6).

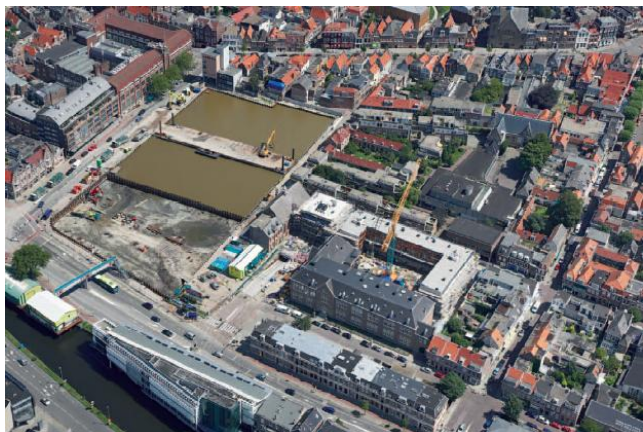
4.2.1 Kenmerken Haarlem – Raaks

Het project Haarlem – Raaks is een binnenstedelijke herontwikkeling van een gebied dat onderdeel uitmaakt van het stadsdeel centrum van de gemeente Haarlem. Het betreft een gebied van 2 hectare waarvan de leegstand van de aanwezige bebouwing begon toe te nemen. De uitvoering van de herontwikkeling is al in volle gang en moet de komende jaren leiden tot een versterking en verdere verbreding van de binnenstad van de gemeente Haarlem. Hier sluit dan ook het motto van dit project bij aan: *Raaks, méér binnenstad!*

Hieronder volgt een beschrijving van het project aan de hand van de inhoudelijke, organisatorische en financiële kenmerken en de doorlooptijd.

Inhoudelijk

De keuze om het gebied Raaks te gaan herontwikkelen heeft twee hoofdredenen. In de eerste plaats kwamen de twee scholen in het gebied, het Frans Halscollege (HBS-A) en de Laurens Jansz. Costerschool (HBS-B), leeg te staan. De tweede reden is dat de parkeergarage in dit gebied, die uit de jaren zestig stamt, al lang aan vervanging toe was. Na een uitgebreid open planproces is voor dit gebied de visie naar voren gekomen dat men hier een verbreding van de binnenstad wilde realiseren. De binnenstad van de gemeente Haarlem is in de huidige situatie



Figuur 7: Luchtfoto plangebied Raaks (Gemeente Haarlem & MAB, 2007)

voornamelijk georiënteerd in een noord – zuid richting en met de herontwikkeling van het Raaks gebied in combinatie met andere binnenstedelijke projecten is het de bedoeling dit uit te breiden in oost – west richting. Dit heeft als uitgangspunt gediend voor het willen realiseren van een bepaald programma.

Het te realiseren programma in dit gebied kan aangemerkt worden als een multifunctionele ontwikkeling en bestaat uit een combinatie van wonen, werken en recreatie. Naast winkels en andere recreatieve voorzieningen die zorgen voor een aanvulling op het bestaande aanbod in de binnenstad wordt er onder meer een stadskantoor voor de gemeente Haarlem gerealiseerd en een verscheidenheid van verschillende woningen. Voor een overzicht van het daadwerkelijke programma zie Tabel 7.

Stadskantoor	10.000 m ²
Woningen	219
Voorzieningen (winkels, horeca, kinderdagverblijf)	9.000 m ²
Bioscoop	4.250 m ²
Parkeren	1.200 plaatsen

Tabel 7: Te realiseren programma Haarlem - Raaks (MAB Development, 2009)

Organisatorisch

De herontwikkeling van het Raaks gebied is een project van de gemeente Haarlem en MAB Development. De betrokkenheid van MAB komt voort uit een prijsvraag die de gemeente Haarlem in het verleden heeft uitgeschreven voor de ontwikkeling van de Raaks. Na de inschrijvingen voor deze prijsvraag is uiteindelijk gekozen voor het plan van MAB. De hoofdreden voor de keuze van het plan MAB lag bij de extra functies die hierin waren opgenomen, zoals winkels, bioscoop en andere leisurevoorzieningen. Andere ingediende plannen bij de prijsvaag waren meer gericht op woningbouw.

Eén van de verantwoordelijkheden van de gemeente Haarlem is onder meer de stedelijke ontwikkeling van de stad. Zoals al eerder duidelijk is geworden wil men met dit project een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de binnenstad. Daarnaast heeft de gemeente een ambitie om in een periode van 5 jaar een groot aantal nieuwbouwwoningen in de stad te realiseren. Het project de Raaks is één van de grotere ontwikkelingen die op dit moment in de stad plaatsvinden (MAB Development, 2009a). MAB development is een grote commerciële vastgoedontwikkelaar en zowel in binnen- als buitenland betrokken bij de ontwikkeling van commercieel vastgoed en multifunctionele binnenstedelijke projecten (Rabo Vastgoedgroep, 2009).

Het project wordt gerealiseerd volgens het traditionele samenwerkingsmodel. Dit betekent dat de gemeente Haarlem de grond verkoopt en MAB bouwt. De gemeente Haarlem is verantwoordelijk voor de gehele grondexploitatie voor het gebied en voor het bouw- en woonrijp maken. MAB is verantwoordelijkheid voor de gehele vastgoedexploitatie van het project en zij nemen de grond af van de gemeente Haarlem. Bij dit project is er door de gemeente wel voor gekozen om het saneren en het bouw- en woonrijp maken van de grond weer uit te besteden aan MAB. Dit had uitbesteed kunnen worden aan andere partijen, maar bewust is gekozen om dit uit te besteden aan MAB. Reden hiervoor is dat de gemeente in het verleden problemen gekend heeft met het geknipt opdragen, verschillende opdrachten met verschillende aannemers. Hierbij ontstonden er onder meer problemen bij de afstemming tussen de verschillende aannemers. Vanuit

de gemeente is toen kenbaar gemaakt om bij nieuwe grote projecten, zoveel mogelijk alles met één partij te ondernemen. Hier is bij de Raaks dan ook voor gekozen.

Financieel

Partijen geven aan dat het totale bedrag dat gemoeid is met de herontwikkeling van het gebied de Raaks meer dan 150 miljoen euro bedraagt. Dit betreft dan zowel de grond- als de vastgoedexploitatie.

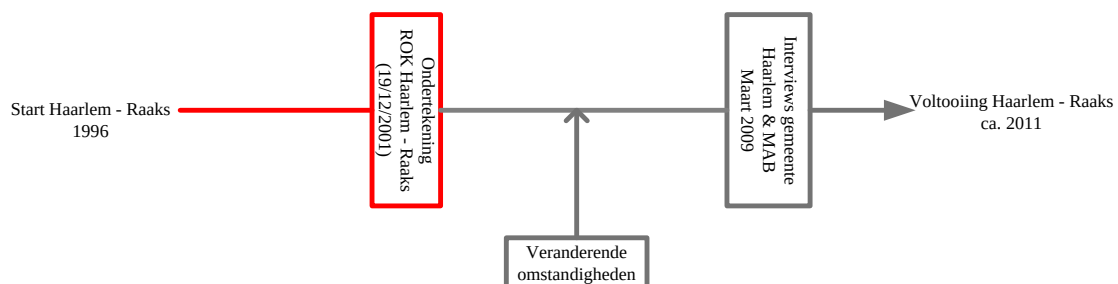
Doorlooptijd

De plannen voor de Raaks zijn gestart rond 1996 met een open planproces voor de ontwikkeling van een visie voor het gebied. Hierna is er in 1997-1998 gewerkt aan het opstellen van een Programma van Eisen (PvE). Na het opstellen van het PvE is er een prijsvraag uitgeschreven. Uit de inschrijvingen heeft de gemeente gekozen voor het plan van MAB. In de daaropvolgende jaren is er gewerkt aan de uitwerking van een masterplan en voorlopige ontwerpen. Na goedkeuring van de voorlopige ontwerpen door het college en de raadscommissie Stedelijke Ontwikkeling zijn de onderhandelingen gestart voor het opstellen van de realisatieovereenkomst. Na ongeveer een jaar onderhandelen is uiteindelijk eind 2001 de realisatieovereenkomst getekend tussen de gemeente en MAB. Hierna is men verder gegaan met de uitwerking van de definitieve ontwerpen. De daadwerkelijke start van de uitvoering heeft wegens ingediende bezwaren en verscheidende aangespannen procedures tot aan de Raad van State, onder meer ten aanzien van de sloop van de schoolgebouwen en een kerk, vertraging opgelopen. Uiteindelijk kon er na afronding van de verscheidene procedures in 2005 gestart worden met de benodigde sloop van panden in het gebied waarna gestart kon worden met de bouw.

Op dit moment is de uitvoering van de plannen in volle gang en dit zal doorgaan tot en met 2011. De totale doorlooptijd van de realisatie van de plannen van de Raak bedraagt dus ongeveer 15 jaar.

4.2.2 Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks

In deze subparagraaf vindt een beschrijving plaats van de Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks (zie Figuur 8 voor tijdsas). Allereerst wordt de historie van de overeenkomsten tussen de gemeente Haarlem en MAB beschreven. Vervolgens wordt verder ingegaan op de achtergronden van de Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks. De beschrijving vindt plaats op basis van de afgenomen interviews met de gemeente Haarlem en MAB en de Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks.



Figuur 8: Tijdsas Haarlem - Raaks

Na de keuze voor de plannen van MAB is er door deze partij en de gemeente op 21 december 1998 een intentieovereenkomst getekend voor de verdere ontwikkeling van het ingediende plan. Hierna is men verder gegaan met de uitwerking van de plannen en is begonnen met het opstellen van een realisatieovereenkomst. De

realisatieovereenkomst moest de gemeente de garantie bieden dat het plan in overeenstemming met de doelstellingen van de gemeente gerealiseerd zou worden en het spoorboekje zou vormen voor de samenwerking (Projectbureau Raaks, 1999). De verdere uitwerking van de afspraken uit de intentieovereenkomst heeft uiteindelijk plaatsgevonden in de Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks en is door beide partijen ondertekend op 19 december 2001. Het doel van de samenwerking van de partijen is vastgelegd in artikel 1.4 van de Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks als de “integrale gebiedsontwikkeling van het gehele projectgebied” (Gemeente Haarlem & MAB, 2001). Dit houdt in dat de partijen “de samenhang van alle aan het project verbonden aspecten, zoals – maar niet beperkt tot – de stedenbouwkundige, de ruimtelijke, en de financiële aspecten” erkennen (zie art. 3.1 ROK Haarlem – Raaks, Gemeente Haarlem & MAB, 2001). In het vervolg van dit case onderzoek wordt uitgegaan van de Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks.

In de gesprekken met beide partijen komt naar voren dat bij het opstellen van de Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks bewust gekozen is om weinig afspraken over flexibiliteit op te nemen. Partijen erkennen dat bij een doorlooptijd van 10 jaar er veranderende omstandigheden zullen optreden. Het is dan ook van belang om flexibel te opereren, betwijfeld wordt echter of dit contractueel geregeld moet worden. Volgens de partijen moet de overeenkomst gewoon helder zijn met duidelijke harde afspraken en daarnaast is er begrip voor elkaar nodig om tot oplossingen te komen. Er komt naar voren dat wanneer een overeenkomst heel veel flexibiliteit heeft, daarbij veel discussie zal ontstaan omdat over alles nog overlegd kan worden. Wanneer alles ter discussie gesteld mag worden in een overeenkomst en alles met elkaar besproken moet worden dan blijft men in een ontwikkeltraject aan het onderhandelen. Dit zorgt dus eerder voor vertraging dan dat er sneller ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden. De basis van het project moet zijn dat je vertrouwen in elkaar hebt dat je ook bij toekomstige problemen tot oplossingen weet te komen en dat dit niet contractueel valt te regelen. Vooraf is onduidelijk wat er gebeurt, hoe, wanneer, welke omvang en wat de eventuele consequenties zijn. Het vertrouwen tussen partijen is juist gebaseerd op harde afspraken dat volledigheid biedt.

4.2.3 Afspraken over flexibiliteit

Hierna volgt een beschrijving van de afspraken over flexibiliteit (inhoudelijk, organisatorisch, financieel en planningstechnisch) die opgenomen zijn in de overeenkomst. De afspraken over flexibiliteit worden per categorie veranderende omstandigheid beschreven. Wanneer er geen flexibiliteitsafspraken zijn gemaakt is beschreven hoe partijen dan verwachten hiermee om te gaan. Afgesloten wordt met algemene richtlijnen die in de overeenkomst zijn opgenomen ten aanzien van de omgang met veranderende omstandigheden.

Economisch

Er zijn bij het opstellen van de overeenkomst eigenlijk geen flexibiliteitsafspraken opgenomen om in te spelen op veranderende economische omstandigheden. Beide partijen geven aan dat er een artikel is opgenomen in de overeenkomst dat als gewijzigde omstandigheden het noodzakelijk maken partijen in overleg gaan met elkaar.

Daarnaast is het belangrijk dat er onderling vertrouwen is tussen partijen dat men er met elkaar uitkomt. Wanneer één van de partijen het nodig vindt om op een gemaakte afspraak terug te komen, dient op basis van vertrouwen alles bespreekbaar te zijn.

Politiek

Wederom geven beide partijen aan dat er geen flexibiliteitsafspraken zijn opgenomen en dat dit voor politieke omstandigheden vooraf ook niet mogelijk is. Op het moment dat er veranderende omstandigheden voordoen zal men

proberen een oplossing te vinden. Wanneer de politieke mening over iets verandert zal er gezamenlijk gekeken moeten worden of dat ingepast kan worden en wat de kosten ervan zijn. De gemeente zal voor deze veranderingen dan namelijk wel de kosten moeten dragen die hieruit voortkomen, zoals de al gemaakte voorbereidingskosten voor de ontwikkelaar. Als daar realistisch mee omgegaan wordt dan geven de partijen aan daar wel uit te komen.

Maatschappelijk

Met betrekking tot maatschappelijk veranderende omstandigheden zijn geen specifieke afspraken over flexibiliteit opgenomen. Bij veranderende maatschappelijke omstandigheden geven partijen aan dat het van belang is dat continu in de gaten gehouden wordt welk draagvlak er is. Daarnaast is gezamenlijk optreden van groot belang.

Juridisch

Op het punt van juridische veranderende omstandigheden geven partijen aan dat hier geen flexibiliteitsafspraken voor gemaakt zijn omdat je gewoon moet voldoen aan de wettelijke voorschriften. Daar heb je zelf geen keuze in. Wanneer er sprake is van gewijzigde wet- en regelgeving zal gekeken moeten worden wat de invloed hiervan is op de afspraken in de overeenkomst. Waar nodig zullen de afspraken aangepast moeten worden.

Algemene afspraken t.a.v. veranderende omstandigheden

Partijen geven aan dat in elk contract dat gesloten wordt een artikel staat opgenomen met betrekking tot gewijzigde omstandigheden. Dit betreft in het geval van de Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks artikel 27 “wijziging omstandigheden / onvoorziene omstandigheden” (Gemeente Haarlem & MAB, 2001):

27.1: Partijen zijn zich ervan bewust dat bij een ontwikkeling als onderhavige zich onvoorziene c.q. gewijzigde omstandigheden kunnen voordoen welke noodzaken tot overleg. In geval zulke omstandigheden zich voordoen zullen partijen constructief overleg voeren waarbij zij zullen trachten een aanvaardbare oplossing te bereiken, rekeninghoudend met hun wederzijdse belangen.

27.2: Indien het overleg als in het vorige lid bedoeld niet tot overeenstemming leidt, heeft iedere partij het recht het niet bereiken van overeenstemming aan te merken als een geschil in de zin van artikel 29 van deze overeenkomst.

Wat betreft de omgang met geschillen is in artikel 29 van de ROK Haarlem - Raaks aangegeven dat deze worden voorgelegd aan de ter zake bevoegde rechtbank in Haarlem of wanneer partijen daar overeenstemming over bereiken, kan een geschil worden voorgelegd aan een arbiter.

Voorwaarden hoe het constructief overleg tussen partijen moet worden ingevuld zijn verder niet opgenomen. Zou volgens beide partijen ook niet van toevoegde waarde zijn. Het gaat erom dat je gezamenlijk in overleg treedt en dat het niet zo kan zijn dat de ene partij een aanpassing kan afdwingen bij de andere partij.

Naast de algemene afspraak over wijziging omstandigheden/onvoorziene omstandigheden die beide partijen aangaven tijdens de gesprekken, komen uit het analyseren van de Realisatieovereenkomst Haarlem - Raaks nog een aantal artikelen naar voren met afspraken over het handelen van partijen bij veranderende omstandigheden (Gemeente Haarlem & MAB, 2001):

- Wanneer één van de partijen op essentiële punten wenst af te wijken van de specificaties van het Definitief Ontwerp (DO) dient deze de afwijking uit te werken tot een herzieningsvoorstel met de uitwerking van de daarbijbehorende stedenbouwkundige, architectonische, programmatische en/of financiële gevolgen. Dit voorstel dient vervolgens aan beide partijen ter goedkeuring te worden voorgelegd. Of er daadwerkelijke

sprake is van een afwijking op *essentiële* punten wordt beoordeeld door de stuurgroep. (zie art. 7.4 ROK Haarlem-Raaks)

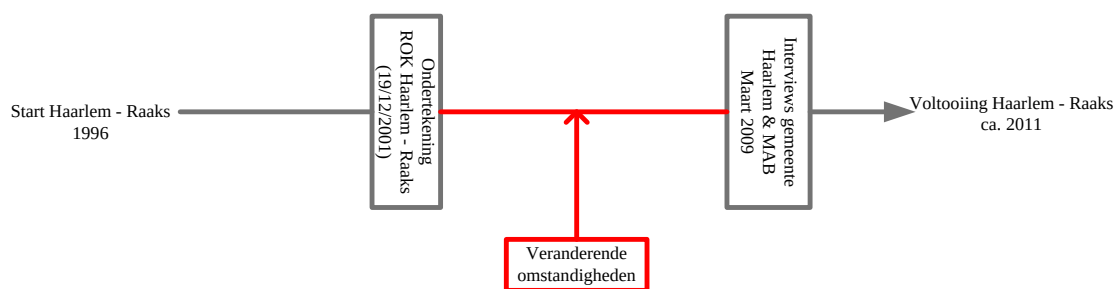
- Daarnaast is er een richtlijn opgenomen over hoe partijen dienen te handelen wanneer de samenwerking tussen partijen *om welke reden* dan ook wordt beëindigd en vast komt te staan dat het project in zijn huidige vorm niet kan worden gerealiseerd. In dat geval heeft de gemeente het eerste recht van (terug)koop van de door de ontwikkelaar verworven onroerende zaken. (zie art. 12.7 ROK Haarlem-Raaks)
- Bij eventueel tekortschieten van één van de partijen in het nakomen van zijn verplichtingen is vastgelegd dat partijen *één* maand met elkaar in overleg treden over de ontstane situatie en te onderzoeken of de tekortschietende partij nog aan zijn verplichtingen kan voldoen. Deze afspraak geldt ook bij faillissement van één der partijen. Mocht dit overleg mislukken pas dan zullen partijen handelen volgens de wettelijke bepalingen omtrent nakoming en ontbinding van overeenkomsten. (zie art. 26 ROK Haarlem-Raaks)

Overzicht afspraken over flexibiliteit in Realisatieovereenkomst Haarlem - Raaks

Er zijn in de realisatieovereenkomst geen flexibiliteitsafspraken opgenomen om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. In de realisatieovereenkomst is sprake van harde afspraken ten aanzien van de realisatie van de ontwikkeling en daarmee weinig flexibel. Dat neemt niet weg dat partijen aangeven dat er volgens hen voldoende mogelijkheden zijn om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Hierbij wordt verwezen naar de algemene afspraak over gewijzigde omstandigheden. Wanneer één van beide partijen het nodig vindt om terug te komen op een afspraak uit de overeenkomst zullen beide partijen in overleg treden. Dit geeft volgens beide partijen voldoende flexibiliteit in de overeenkomst om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Zolang er maar vertrouwen is tussen beide partijen.

4.2.4 Veranderende omstandigheden

In deze subparagraaf volgt een beschrijving van veranderende omstandigheden met invloed op de Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks die zich hebben voorgedaan na het afsluiten van de overeenkomst (zie Figuur 9). Tevens wordt aangegeven hoe met deze veranderende omstandigheden is omgegaan. Deze beschrijving is gebaseerd op gesprekken met de gemeente Haarlem en MAB.



Figuur 9: Tijdsas Haarlem - Raaks

Economisch

Partijen geven aan dat veranderende economische omstandigheden op dit moment niet te ontkennen zijn, gezien de huidige economische crisis. De kredietcrisis heeft een sterke invloed op de verkoop van de woningen in het projectgebied. Zo wordt er op korte termijn weer gestart met de bouw van twee woonblokken, maar hiervan zijn nog

steeds een groot aantal woningen niet verkocht. De kredietcrisis legt dus onder meer druk op de gemaakte afspraken in de overeenkomst betreffende het te realiseren programma. In het gesprek met de gemeente komt nog wel naar voren dat de huidige economische situatie heftiger is dan anders, maar dat men in een periode van 15 jaar altijd meerdere economische cycli meemaakt.

Op dit moment zijn de partijen wel bezig met iets actueels ten aanzien van de grondwaarde. Dit kan gezien worden als een aanvulling op de bestaande afspraken in de ROK Haarlem – Raaks die flexibiliteit geeft in de overeenkomst. Wegens tegenvallende huizenverkopten als gevolg van de huidige kredietcrisis is men bezig met het maken van een nieuwe financiële afspraak tussen MAB en de gemeente met betrekking tot de afrekening van de grond. De precieze inhoud van de nieuwe afspraak is nog niet duidelijk aangezien partijen hierover nog in onderhandeling zijn. Wat betreft dit soort aanvullende afspraken geven partijen aan dat dit onmogelijk is vooraf op te nemen in de overeenkomst.

Politiek

Er zijn verschillende veranderende omstandigheden geweest op het politieke vlak. Eén hiervan heeft betrekking op de invulling van het gebouw de Raaks-Poort. Wat betreft de invulling van dit gebouw werd er altijd gefocust op een programma gericht op voorzieningen voor vrijetijdsbesteding zoals een casino en een bioscoop. Toen het duidelijk werd dat het casino er niet zou komen stond de politiek er voor open om het programma te veranderen. Wat betreft de invulling van dit gebouw zijn er politiek toch heel duidelijke een aantal momenten geweest waarop de politieke koers veranderde. Uiteindelijk komt het nieuwe stadskantoor in het gebouw Raaks-Poort. Dit stadskantoor was eerst gepland als onderdeel van een andere gebiedsontwikkeling in de gemeente Haarlem.

Een andere omstandigheid, tevens aan te merken als maatschappelijk veranderende omstandigheid, heeft te maken met de sloop van enkele gebouwen in het plangebied, zoals de HBS-A, de HBS-B en één van de kerken. De keuze voor de sloop van deze panden in plaats van het aanmerken van deze panden als monumenten en behoud hiervan heeft meerdere keren tot discussies geleid in de gemeenteraad. Zo is de sloop onder meer tijdelijk geschorst vanwege politieke moties. Uiteindelijk is er door het college van B&W en de gemeenteraad gekozen om aan de sloop, zoals ook in afspraken in de overeenkomst vastgelegd, vast te houden. Besluitvorming hieromtrent had echter grote invloed kunnen hebben op de gemaakte afspraken in de overeenkomst. Het wijzigen van de afspraken in de realisatieovereenkomst hieromtrent zou voor de gemeente grote financiële consequenties gehad hebben. Dit lijkt een rol gespeeld te hebben in het feit dat politieke besluitvorming op dit punt uiteindelijk niet gewijzigd is (D66, 2004).

Maatschappelijk

De sloop van de scholen en andere gebouwen in het projectgebied heeft veel maatschappelijke weerstand onder bewoners van de gemeente Haarlem opgeroepen en ook georganiseerde weerstand, zoals in stichting “de hoeksteen”. Dit heeft geleid tot vertraging van de plannen en daarmee onder meer invloed gehad op de in de realisatieovereenkomst opgenomen afspraken ten aanzien van de planning en de fasering.

Zoals bij politieke omstandigheden al naar voren is gekomen is uiteindelijk vastgehouden aan de sloop van de panden. Het maatschappelijk standpunt tegen het slopen van (monumentale) gebouwen is echter in de afgelopen jaren steeds meer veranderd in de richting van minder slopen. Beide partijen geven dan ook aan dat wanneer plan- en besluitvorming over de Raaks op dit moment zou starten dit gewijzigde maatschappelijk beeld waarschijnlijk gezorgd zou hebben voor andere besluitvorming ten aanzien van de sloop.

Juridisch

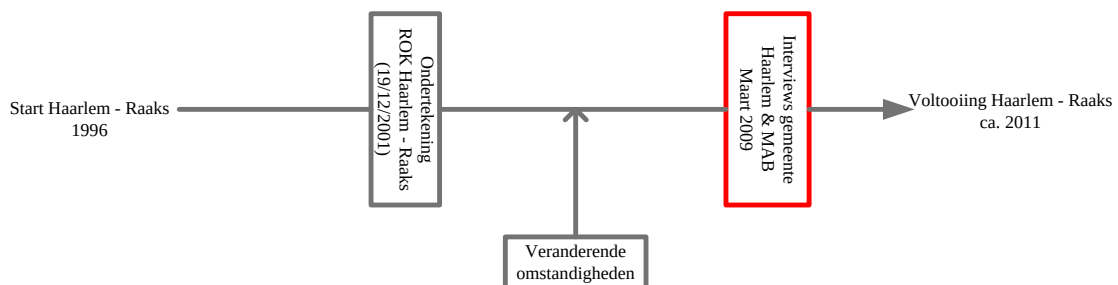
Op het juridisch vlak komen in de gesprekken een aantal wijzigingen aan bod die invloed hebben op afspraken in de overeenkomst. Zo is er onder andere sprake van nieuwe wetgeving op het gebied van milieu en veiligheid, aanpassing van de flora- en faunawet en nieuwe wetgeving ten aanzien van luchtkwaliteit. Daarnaast zijn er aanpassingen geweest in het bouwbesluit waardoor een aantal definitieve ontwerpen uit 2003 wanneer ze nu daadwerkelijk gerealiseerd gaan worden nu niet meer zo uitgevoerd kunnen worden omdat de omstandigheden zijn veranderd. Dit heeft over het algemeen geen invloed op de afspraken in de overeenkomst en de ontwerpen dienen gewoon aangepast te worden aan de wetgeving.

Overig

Uit de interviews komen veranderende omstandigheden tijdens de daadwerkelijke realisatie aan de orde. Hierbij wordt aangegeven dat de uitvoering vaak wordt onderschat en dat grootschalige projecten een grote impact hebben op de omgeving. Een uitvoering wordt over het algemeen zeer besteksmatig ingepland, maar de praktijk is altijd weerbarstig en het gebeurt altijd net even anders dan dat je hebt voorzien. Een stuk flexibiliteit in uitvoeringsplannen is dan ook gewenst. Dit is dus niet direct gerelateerd aan afspraken in een overeenkomst tussen publiek en privaat.

4.2.5 Tevredenheid over overeenkomst

In de gesprekken met beide partijen komt naar voren dat men tevreden is over de overeenkomst. Het betreft hier de tevredenheid op het moment van de interviews met beide partijen (zie Figuur 10). Men vindt de overeenkomst over het algemeen nog steeds naar behoren functioneren.



Figuur 10: Tijdsas Haarlem - Raaks

In het gesprek met de gemeente komt duidelijk de voorkeur voor harde contractuele afspraken naar voren en dat heeft men met deze overeenkomst weten te bereiken. Partijen zijn tevreden over het feit dat er in de overeenkomst sprake is van duidelijke uitgangspunten en weinig afspraken over flexibiliteit. Hierdoor zijn de afspraken waar men samen vanuit gaat altijd duidelijk geweest. Wanneer er flexibiliteit was opgenomen in de overeenkomst had dit tot vele discussies kunnen leiden, omdat dit ruimte had gegeven om later weer over afspraken te overleggen en deze ter discussie te stellen. Een helder contract met duidelijke afspraken en begrip voor elkaar in het verdere ontwikkelingsproces wordt gezien als een mooie oplossing waarmee contractuele problemen zijn voorkomen. Bij een doorlooptijd van 15 jaar is het van belang dat men zich flexibel opstelt en met begrip voor elkaars belangen komt men wel tot oplossingen. Partijen vinden dus de algemene richtlijn over gewijzigde omstandigheden voldoende.

Er wordt nog wel een potentieel nadeel naar voren gebracht van contracten met harde afspraken. Wanneer er weinig flexibiliteitsafspraken zijn opgenomen in een overeenkomst en harde afspraken worden nagestreefd, is begrip en professionaliteit tussen de betrokken partijen bij het oplossen van problemen wel van groot belang. Het is een gevaar dat een partij op basis van het gesloten contract alleen maar met claims en advocaten op de proppen komt. Een enkele keer komt dat helaas voor, maar dat wordt gezien als risico van het vak. Tot op heden is daar bij dit project nog geen sprake van geweest.

4.2.6 Overige mogelijkheden voor het vergroten van flexibiliteit

Tijdens de interviews is nog een andere mogelijkheid naar voren gekomen voor het vergroten van flexibiliteit in overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Aangegeven wordt dat een mogelijkheid om beter in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden, los van de soort veranderende omstandigheid, het procesmatiger insteken van de contractering is. Het uitwerken van één overkoepelende ontwikkelovereenkomst en meer in deelprojecten voor wat betreft de realisatieovereenkomsten. Dit geeft wel harde ontwikkelingsafspraken die benodigd zijn voor onder meer de nieuwe aanbestedingsrichtlijnen, maar er ontstaat flexibiliteit gedurende het proces doordat je per deelproject een realisatieovereenkomst uitwerkt. Dit is een andere juridische structuur dan tot op heden gebruikelijk is bij gebiedsontwikkelingen en geeft de mogelijkheid om tijdens het proces politieke, maatschappelijke en economisch veranderen op te vangen, waarbij je vooraf wel “harde” juridische en financiële afspraken hebt. Het inbouwen van flexibiliteit in contracten zelf wordt niet gezien als de oplossing.

4.2.7 Conclusie

Door de gemeente Haarlem en MAB is bewust gekozen om in de Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks geen flexibiliteitsafspraken op te nemen om in te spelen op veranderende omstandigheden. Partijen zijn zich er terdege van bewust dat bij een project met een doorlooptijd van 15 jaar er sprake zal zijn van gewijzigde omstandigheden. Het contractueel opnemen van flexibiliteitsafspraken om hier op in te spelen wordt echter niet als de oplossing gezien. De voorkeur wordt gegeven aan heldere en duidelijke afspraken in de realisatieovereenkomst, waarbij onduidelijkheden voorkomen wordt. Partijen hebben duidelijkheid willen creëren in de afspraken die als basis voor de samenwerking dienen en willen voorkomen dat afspraken telkens ter discussie gesteld kunnen worden. Dat geeft alleen maar vertraging. Vertrouwen tussen partijen komt als belangrijkste factor naar voren om tot oplossingen te kunnen komen bij veranderende omstandigheden. Dat benodigde vertrouwen tussen partijen is juist gebaseerd op de harde afspraken in de overeenkomst. Inmiddels houdt de Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks al acht jaar stand en heerst er nog steeds tevredenheid bij partijen over de overeenkomst. Tot op heden is men steeds tot gezamenlijke oplossingen gekomen bij veranderende omstandigheden en is een gang naar de rechter niet nodig geweest.

4.3 Stationsgebied Utrecht

In deze paragraaf komt de case Stationsgebied Utrecht aan bod. Specifiek zal er gekeken worden naar de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en Corio. Na een korte beschrijving van de case (subparagraaf 4.3.1) wordt ingegaan op de overeenkomst tussen publieke en private partijen en de opgenomen afspraken om in te spelen op veranderende omstandigheden (subparagraaf 4.3.2 en 4.3.3). Vervolgens vindt er in subparagraaf 4.3.4 een beschrijving plaats van veranderende omstandigheden bij dit project. In subparagraaf 4.3.5 wordt ingegaan op de tevredenheid van partijen over de overeenkomst. Afgesloten wordt met mogelijke andere afspraken om de flexibiliteit van de overeenkomst te vergroten (subparagraaf 4.3.6).

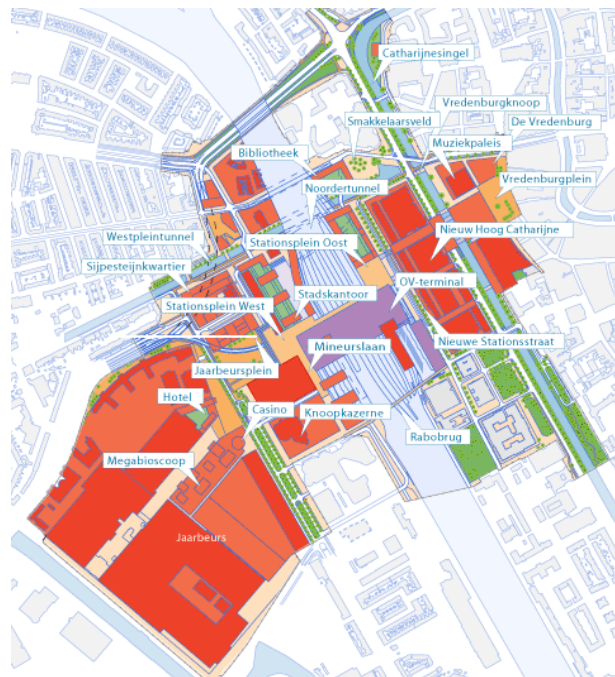
4.3.1 Ontwikkeling Stationsgebied Utrecht

Het project Stationsgebied Utrecht betreft de herontwikkeling van het station Utrecht Centraal en het omliggende terrein. Dit betreft een gebied met een totale omvang van ongeveer 100 hectare dat naast het Station zelf onder meer winkelcentrum Hoog Catharijne, muziekcentrum Vredenburg en het Jaarbeursterrein bevat. Tot en met 2030 staat de transformatie van dit gebied gepland wat moet leiden tot een nieuw levendig centrum van Utrecht. Een nieuw centrum wat naast een compleet herzien openbaar vervoersknooppunt zorgt voor een verbinding tussen de oude binnenstad en het nieuwe stationsgebied (Projectorganisatie Stationsgebied, 2009).

Een belangrijk onderdeel van deze ontwikkeling wordt uitgevoerd in samenwerking met Corio en in deze case staan deze projecten centraal. Hieronder volgt een beschrijving van het project aan de hand van de inhoudelijke, organisatorische en financiële kenmerken en de doorlooptijd.

Inhoudelijk

Op dit moment verwerkt het station Utrecht Centraal ongeveer 50 miljoen passagiers per jaar en de verwachting is dat dit de komende 20 jaar zal verdubbelen naar 100 miljoen passagiers per jaar. Het huidige station is te klein om zoveel passagiers te verwerken. Het station zelf moest dus aangepakt worden om het geschikt te maken voor de toekomst. Aangezien er de afgelopen jaren relatief weinig geïnvesteerd is in het omliggende stationsgebied is vernieuwing van dit gebied stil komen te liggen. Het gebied ligt er vervallen en onoverzichtelijk bij. Dit maakte het een logische keuze om niet alleen het station zelf aan te pakken, maar ook het omliggende gebied te herontwikkelen. Naast een toegankelijk en bereikbaar station moet de herontwikkeling van het gehele gebied leiden tot een



Figuur 11: Overzichtskartaal Stationsgebied Utrecht (<http://www.cu2030.nl>)

nieuw centrum, wat zorgt verbinding met de binnenstad en een toename van voorzieningen. Met de herontwikkeling moet het stationsgebied Utrecht weer schoon, heel, veilig en bereikbaar worden (Projectorganisatie Stationsgebied, 2003).

Het totale programma dat in het Stationsgebied gerealiseerd wordt, bestaat naast herontwikkeling van bestaande voorzieningen uit een grote toevoeging extra vierkante meters aan kantoorruimte, winkelruimte, leisure- voorzieningen, woningen en parkeerplaatsen (auto en fiets). De projecten die door de gemeente Utrecht in samenwerking met Corio worden ontwikkeld betreffen ondermeer de herontwikkeling van winkelcentrum Hoog Catharijne en het Vredenburg plein. Het huidige winkelcentrum wordt deels gesloopt en opnieuw opgebouwd en deels gerenoveerd. In tegenstelling tot de huidige situatie zal er gewinkeld gaan worden op twee lagen en komen er twee hoofdroutes voor duidelijke verbindingen door het gebouw. Daarnaast staat een betere aansluiting tussen de oude stad en Hoog Catharijne centraal. Hiervoor komt er nieuw een Entreegebouw aan de kant van het Vredenburgplein. Daarnaast ontwikkelt Corio aan het

Vredenburgplein een nieuw gebouw genaamd “de Vredenburg”. De gemeente is verantwoordelijk voor het nieuwe muziekpaleis aan dit plein en herziening van het openbaar gebied. In Tabel 8 is een overzicht opgenomen van de netto programma toevoeging aan het gebied dat met deze projecten wordt gerealiseerd:

Winkels	Ca. 30.000 m ²
Woningen	Ca. 300 appartementen
Kantoren	Ca. -25.000 m ²
Leisure	Ca. 20.000 m ²
Cultuur	Ca. 2.000 m ²

Tabel 8: Netto programma toevoeging Stationsgebied Utrecht samenwerking met Corio (Projectorganisatie Stationsgebied, 2005)

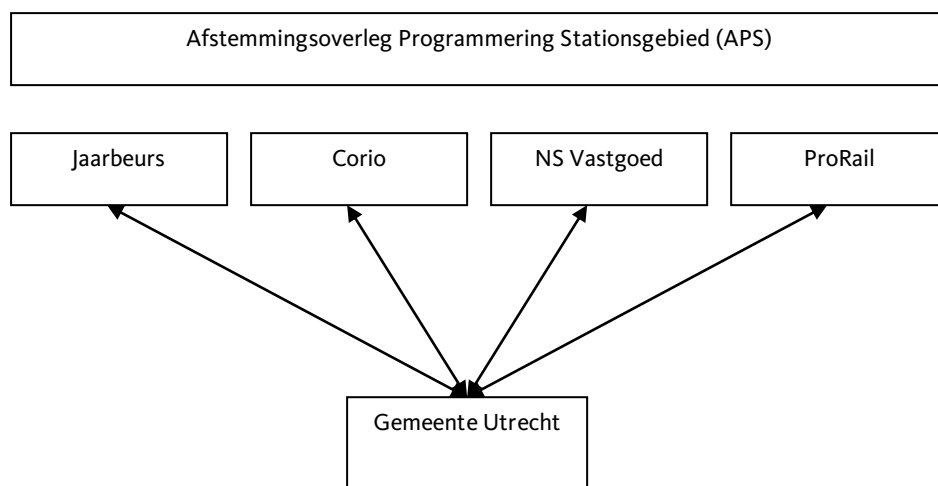
Organisatorisch

Voor de herontwikkeling van Stationsgebied Utrecht heeft de gemeente Utrecht meerdere partners, waar Corio er één van is. Vanwege de positie van Corio in het winkelcentrum Hoog Catharijne (HC), eigenaar van HC, kon de gemeente Utrecht niet om Corio heen voor de realisatie van de herontwikkelingsplannen.

De gemeente Utrecht draagt zorg voor een goede ontwikkeling van de stad. Zowel vanwege de groei van het aantal inwoners van de gemeente door de uitbreiding Leidsche Rijn als de verwachte groei van het aantal reizigers van Utrecht Centraal was het belangrijk voor de gemeente om het Stationsgebied aan te pakken. Met deze herontwikkeling wil men weer een gezonde stationsomgeving maken, dat schoon, heel, veilig en bereikbaar is. Daarnaast is het voor de gemeente van belang dat dit zo kostenneutraal wordt uitgevoerd. Corio is eigenaar en beheerder van meerdere winkelcentra in heel Europa, waaronder dus Hoog Catharijne. Met het aanpakken van het huidige Hoog Catharijne wil Corio er weer voor zorgen dat het winkelcentrum gaat voldoen aan de eisen van deze tijd, schoon en veilig is en voldoende capaciteit heeft. Daarnaast wil men een waardevermeerdering in hun portefeuille bereiken.

De samenwerking tussen beide partijen is zeer traditioneel ingericht en de gemeente Utrecht en Corio ontwikkelen hun onderdelen ieder voor eigen rekening en risico. Er is wat betreft financiering geen samenwerking en er worden geen gezamenlijke rechtspersonen of exploitatiemaatschappijen opgericht.

In eerste instantie was er sprake van één samenwerkingsverband tussen de gemeente Utrecht en de drie private partners: Corio, NS Vastgoed en Jaarbeurs. Dit gaf een zo hoog complexiteitsniveau en risicoprofiel waarbij partijen over elkaars belangen konden regeren dat er uiteindelijk voor gekozen is om afzonderlijke samenwerkingen aan te gaan met de verschillende partners. Om toch afstemming op onder meer planningsgebied te bereiken tussen de verschillende partners is het Afstemmingsoverleg Programmering Stationsgebied (APS) ingevoerd waar alle partners plaats in hebben (zie Figuur 12). Na gereedkoming van het definitief ontwerp van het OV-Terminal is ook ProRail aan dit overleg toegevoegd.



Figuur 12: Organigram organisatie Stationsgebied Utrecht (gebaseerd op interviews met gemeente Utrecht en Corio)

Financieel

Het project heeft vanwege zijn omvang te maken met een zeer grote financiële complexiteit. Het totale investeringsbedrag dat gemoeid is met de herontwikkeling van het Stationsgebied bedraagt ongeveer 3 miljard euro. Hiervan zal de gemeente Utrecht ongeveer een bedrag van 90 miljoen euro inbrengen. Daarnaast levert het Rijk een bijdrage van een half miljard en het overblijvende komt ten laste van de private partners. De investering die Corio doet ligt tussen de 400 en 450 miljoen euro. De financiële complexiteit in de afspraken tussen de gemeente Utrecht en Corio bestaat uit de verkoop van erfpachtrechten tussen beide partijen over en weer en de vaststelling van de erfpachtcanons.

Doorlooptijd

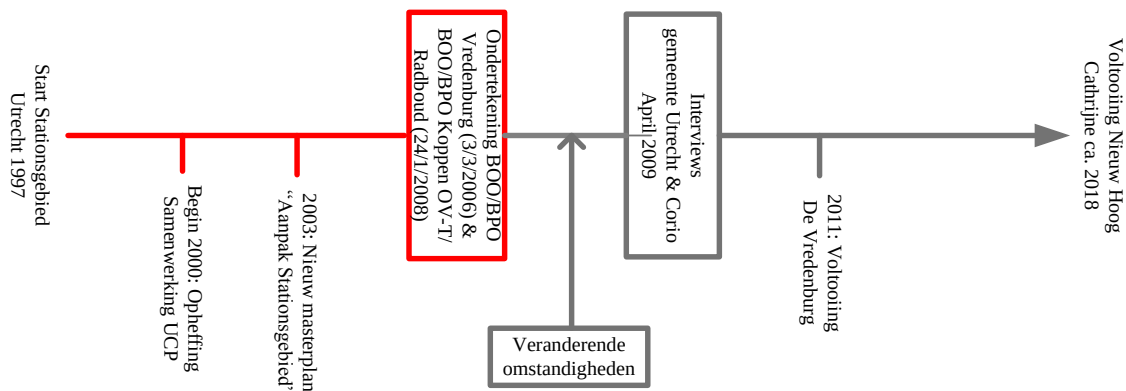
De uitvoering van het masterplan van de herontwikkeling van het Stationsgebied Utrecht neemt naar verwachting bij benadering 15-20 jaar in beslag. Wanneer de gehele planvorming meegenomen wordt is dit nog langer zelfs. De eerste plannen en samenwerkingsverbanden, waarbij de drie vastgoedeigenaren (Jaarbeurs, NS Vastgoed en Corio) niet bij betrokken waren, dateren al uit het begin van de jaren negentig. Dit samenwerkingsverband en een eerste samenwerkingsverband tussen de gemeente en de drie vastgoedeigenaren (Utrecht Centrum Project) sneuvelt voordat gestart wordt met de realisatie van plannen. Uiteindelijk wordt de plannen van het Utrecht Centrum Project na de verkiezingsoverwinning van Leefbaar Utrecht terzijde geschoven. De gemeente start met het uitwerken van nieuwe plannen en dit leidt in 2003 tot het masterplan "Aanpak Stationsgebied". Hiermee is er vanuit de gemeente weer een initiatief gestart richting de private partijen, waarbij de gemeente uiteindelijk in 2006 een definitief akkoord bereikt met de verschillende private partners (Gemeente Utrecht, 2005).

Het definitief akkoord uit 2006 heeft voor eerst geleid tot plannen die daadwerkelijk de uitvoering hebben bereikt. Intussen zijn de werkzaamheden aan het nieuwe muziekpaleis en het gebouw "de Vredenburg" gestart en deze projecten zullen naar verwachting in 2011 voltooid zijn. De start van de uitvoering van het nieuwe Hoog Catharijne dient nog te beginnen en zal waarschijnlijk doorlopen tot 2018. De herontwikkeling van het gehele stationsgebied zal naar verwachting rond 2030 gereed zijn.

4.3.2 Bilaterale Ontwikkelovereenkomsten Utrecht/Corio

In deze subparagraaf vindt een beschrijving plaats van de Bilaterale Ontwikkelings- en Projectovereenkomsten tussen de gemeente Utrecht en Corio (zie Figuur 13 voor tijdsas). Allereerst wordt de historie van de overeenkomsten tussen de

gemeente Utrecht en Corio beschreven. Vervolgens wordt verder ingegaan op de achtergronden van de Bilaterale Ontwikkelings- en Projectovereenkomsten (BOO/BPO) tussen de gemeente Utrecht en Corio. De beschrijving vindt plaats op basis van de afgenomen interviews met de gemeente Utrecht en Corio en de BOO/BPO's.



Figuur 13: Tijdsas Stationsgebied Utrecht (samenwerking met Corio)

De oprichting van het samenwerkingsverband Bestuurlijk Platform Utrecht Centrum Project in 1997 betrof de eerste overeenkomst tussen de gemeente Utrecht en Corio (toen nog Winkel Beleggingen Nederland). In dezelfde overeenkomst zaten ook de andere twee vastgoedeigenaren van het Stationsgebied: Jaarbeurs en NS Vastgoed. Deze samenwerking houdt echter geen stand. De private partners Jaarbeurs en Corio stappen in maart 2000 uit dit samenwerkingsverband wegens onenigheid over de gezamenlijke financiering van de openbare ruimte. Na het zelfstandig ontwikkelen van nieuwe plannen door de gemeente is men in 2003 opnieuw in overleg getreden met de drie vastgoedeigenaren in het gebied. Dit heeft geleid tot individuele intentieovereenkomsten tussen de gemeente en de verschillende private partijen. Voor wat betreft de samenwerking met Corio is er 23 december 2004 een Bilaterale Intentie Overeenkomst (BIO) getekend. Deze BIO betrof een koepelovereenkomst en onderscheidde een aantal deelgebieden. Verdere uitwerking van de plannen heeft uiteindelijk geleid tot twee verschillende Bilaterale Ontwikkelings- en Projectovereenkomsten: BOO/BPO Vredenburg getekend op 3 maart 2006 en BOO/BPO Koppen OV-T/Radboud getekend op 24 januari 2008. Deze overeenkomsten zullen in de toekomst echter weer een vervolg krijgen in uitgifteovereenkomsten. In het vervolg van dit case onderzoek wordt uitgegaan van de twee Bilaterale Ontwikkelings- en Project Overeenkomsten tussen de gemeente Utrecht en Corio.

Na twee eerder mislukte pogingen om het project van de grond te krijgen is er door de gemeente gekeken naar wat er in het verleden is fout gegaan en hoe het in de toekomst aangepakt zou kunnen worden. Op basis van deze lessons learned is er voor gekozen om een nieuw contractmodel te ontwikkelen. Dit heeft ertoe geleid dat tussen de gemeente en de verschillende partners er één op één overeenkomsten worden gesloten met de drie verschillende partners, welke bilaterale overeenkomsten worden genoemd. Er is dus niet sprake van één overkoepelende overeenkomst zoals bij de vorige pogingen. Dit wordt namelijk gezien als één van de belangrijkste lessen uit het verleden. Bij het sluiten van één grote koepelovereenkomst is er sprake van zo hoog complexiteitsniveau en risicoprofiel dat het lastig wordt om tot goede afspraken te komen. Daarnaast gaan partijen over elkaars belangen regeren. Het verleden heeft dus een grote invloed gehad op de huidige vormgeving van de samenwerking tussen de gemeente Utrecht en Corio.

Naast een minder complexe contractsverhouding tussen de gemeente en de verschillende vastgoedeigenaren moest er met het nieuwe contractmodel ingespeeld kunnen worden op veranderende omstandigheden. Bij een ontwikkelingstraject met een looptijd van 15 – 20 jaar is het vanwege de dynamiek in de maatschappij ruimte nodig om in de toekomst bij te kunnen stellen. Daarom is het nieuwe contractmodel gebaseerd op een zogenaamd “trechtermodel”. Idee achter deze strategie is dat partijen met het voortschrijden van de ontwikkelingen steeds verdergaande verbintenissen aangaan. Dit geeft mogelijkheden om aanpassingen te blijven verrichten op basis van gewijzigde economische en maatschappelijke veranderingen (Gemeente Utrecht, 2005a).

4.3.3 Afspraken over flexibiliteit

Hierna volgt een beschrijving van de afspraken over flexibiliteit (inhoudelijk, organisatorisch, financieel en planningstechnisch) die opgenomen zijn in de overeenkomsten. De afspraken over flexibiliteit worden per categorie veranderende omstandigheden beschreven. Wanneer er geen flexibiliteitsafspraken zijn gemaakt is beschreven hoe partijen dan verwachten hier mee om te gaan. De beschrijving vindt plaats aan de hand van de interviews en de BOO/BPO Vredenburg en BOO/BPO Koppen OV-T/Radboud.

Economisch

In de gesprekken met beide partijen komt naar voren dat de flexibiliteit voornamelijk voortkomt uit de gefaseerde contracteringsstrategie waarvoor is gekozen en wat ook is vastgelegd in de overeenkomsten. Door het gehanteerde “trechtermodel” blijft het mogelijk om aanpassingen te verrichten. Begonnen is met een intentieovereenkomst die in zichzelf al flexibel is. Deze is verder uitgewerkt tot de twee BOO/BPO's die elkaar opvolgen in de tijd. Hierin is organisatorisch gezien weer een systeem opgenomen waarin gesteld wordt we maken nu een ontwikkelovereenkomst en gaan het plan concreet uitwerken. Dit is echter nog steeds allemaal papier en er worden geen substantiële investeringen gedaan. Pas op het moment dat er een uitgifteovereenkomst volgt is het moment dat Corio substantieel gaat investeren, want dan gaat er gebouwd worden en moet er grondwaarde betaald worden. Tot die tijd is er aardig wat flexibiliteit op onder meer inhoudelijk gebied omdat je tot op dat moment bezig bent met planvorming van het project. Het is niet zo dat partijen over en weer van de overeenkomst afkunnen, maar binnen het vastgestelde kader kan er verder gegaan worden met de ontwikkeling. Corio geeft hier specifiek aan dat in de ontwikkelingsfase nog een bepaalde rek zit omdat je op basis van het programma van eisen kan bepalen wat uiteindelijk in bestek en tekeningen komt te staan. Je loopt op dat moment nog geen risico dat in dramatische economische omstandigheden moet worden gebouwd voor leegstand. Echt harde verplichtingen volgen dus pas bij nadat een uitgifteovereenkomst is aangegaan.

Daarnaast zitten in de overeenkomst planningstechnische flexibiliteitsafspraken. Beide partijen geven aan dat er geen sprake is van een keiharde planning, maar dat er sprake is van een planning op hoofdlijnen waarin met bepaalde marges van kan worden afgeweken. Een voorbeeld hiervan is dat er zowel voor gekozen kan worden om te bouwen op basis van een bruikbare bouwvergunning als op basis van een onherroepelijke bouwvergunning. Dat zijn afspraken die als andere marktomstandigheden zich voordoen ook nog rek kunnen geven.

Planningstechnische flexibiliteit is ook opgenomen in de zin dat alle projecten in het Stationsgebied aan elkaar gerelateerd zijn en meer op relaties zijn gebaseerd dan op harde data. Hiervoor is het Afstemmingsoverleg Programmering Stationsgebied van groot belang. Er is een regeling getroffen over die planning met alle deelnemende partners. Flexibiliteit zit er daarnaast in doordat sprake is van een “indicatieve” tijdsplanning: *“BOO/BPO Vredenburg artikel 1 lid 1t: Planning: de **indicatieve** tijdsplanning voor de uitvoering van de ontwikkeling, realisatie en renovatie van*

het Stationsgebied Utrecht, aangehecht als Bijlage 3" (Gemeente Utrecht & Hoog Catharijne B.V., 2006). In alle overeenkomsten die gesloten worden met de verschillende partijen is deze indicatieve tijdsplanning vastgelegd als het uitgangspunt. Hierbij wordt tevens aangemerkt dat het heel goed kan zijn dat gedurende de looptijd er zich zaken en omstandigheden kunnen voordoen waarop die planning moet worden aangepast. Daar is het systeem voor bedacht, dat als een partij een verandering in de planning wilt deze een voorstel maakt met de consequenties. Hierop kan dan eventuele bijstelling van de planning plaatsvinden.

Politiek

De uitkomsten van de gesprekken met beide partijen over flexibiliteit om in spelen op veranderende politieke omstandigheden liggen op dezelfde lijn. Voor politieke veranderingen zijn geen flexibiliteitsmogelijkheden opgenomen en naar voren komt dat er juist waarde in zit om dat niet te doen. Op het moment dat je dat namelijk wel doet biedt je de politiek, zeker na bijvoorbeeld verkiezingen, de contractuele ruimte om gebruik te maken van die mogelijkheden. Dat zou niet bijdragen aan het gezamenlijke doel van partijen om een bepaalde ontwikkeling daadwerkelijk te realiseren. Hiervoor, en zeker voor de benodigde investeringen, is een bepaalde mate van stabiliteit en zekerheid toch wel van belang. Het liefste zie je dat alle partijen continu voorspelbaar gedrag vertonen. Bij de publieke kant is het duidelijk, ook vanuit de projecthistorie, dat dit kan veranderen en dan draagt het faciliteren van mogelijkheden om te veranderen door middel van flexibiliteitsafspraken niet bij aan het vertonen van voorspelbaar gedrag.

Inspelen op dit soort veranderende omstandigheden zal waarschijnlijk toch neerkomen op eerst politiek inventariseren van gevolgen en dan in overleg treden met elkaar.

Maatschappelijk

Ook bij veranderende maatschappelijke omstandigheden geven partijen aan dat wat definitief gerealiseerd wordt nog enigszins flexibel is. Waar het mogelijk is binnen de afgesproken parameters in de overeenkomst kunnen dergelijke ontwikkelingen meegenomen worden. In de interviews komt naar voren dat tijdens een ontwikkelings- en realisatieproces nog veel afspraken gemaakt worden die aanvullend en nader invullend zijn op de al gemaakte afspraken in de overeenkomsten. Juist omdat voor een dergelijke grote ontwikkeling niet alles vooraf geregeld kan worden. Wanneer beide partijen een evident maatschappelijk belang erkennen, zullen ze proberen daar aanvullende afspraken over te maken, maar er zijn geen specifieke flexibiliteitsafspraken over gemaakt. Hierbij kan ook weer gebruikt gemaakt worden van het gehanteerde "trechtermodel" bij de contractering.

Juridisch

Er zijn over het algemeen geen flexibiliteitsafspraken opgenomen in de overeenkomst om in te spelen op juridisch veranderende omstandigheden. Dit kan op allerlei vlakken voorkomen en daardoor is het lastig om daar specifieke afspraken over op te nemen. Veranderende juridische omstandigheden zullen normaal gesproken vallen onder de algemene richtlijn over omgang met gewijzigde omstandigheden. Veel juridisch wijzigingen op het gebied van bouwbesluit, veiligheid en milieu zullen een rol spelen bij het verkrijgen van een bouwvergunning. Die spelen dus in eventuele RO-procedures zelf en ten aanzien daarvan is een maximale inspanningsverplichting opgenomen voor de gemeente aangezien het niet mogelijk is om daar voor een gemeente een resultaatsverplichting aan te koppelen.

Algemene richtlijnen t.a.v. veranderende omstandigheden

In beide overeenkomsten is een overlegbepaling opgenomen ten aanzien van gewijzigde omstandigheden, wat wel verschilt tussen beide overeenkomsten is dat in de BOO/BPO Radboud/Koppen OV-T geen mogelijkheid tot ontbinding is opgenomen op basis van veranderende omstandigheden en bij de BOO/BPO Vredenburg wel. In de BOO/BPO Vredenburg gaat artikel 34 over gewijzigde omstandigheden (Gemeente Utrecht & Hoog Catharijne B.V., 2006):

34.1.: Indien door sterk gewijzigde omstandigheden Partijen in redelijkheid niet meer gehouden kunnen worden aan het bepaalde in de Overeenkomst (daarbij inbegrepen de financiële onderdelen en Bijlagen ervan), zullen partijen met elkaar in overleg treden over mogelijke oplossingen en/of alternatieven. Deze oplossingen en/of alternatieven kunnen onder meer bestaan uit een aanpassing van het Programma en/of de Planning, een en ander zoveel mogelijk in aansluiting bij de oorspronkelijke uitgangspunten van de Overeenkomst. Partijen zullen tot het uiterste gaan om een oplossing voor deze sterk gewijzigde omstandigheden te vinden. Indien geen bevredigende oplossing of alternatief kan worden gevonden hebben beide Partijen alsdan het recht af te zien van verdere planontwikkeling en/of realisatie, na de andere Partij gedurende een redelijke termijn in de gelegenheid te hebben gesteld een laatste voorstel voor een oplossing of alternatief aan te dragen. Alsdan kan de Overeenkomst, zulks voor zover geheel of gedeeltelijk, worden beëindigd door opzegging. De Partij die tot opzegging overgaat, draagt in redelijke mate bij aan schade van de andere Partij als gevolg van deze opzegging.

In de BOO/BPO Radboud Koppen/OV-Terminal is in artikel 76 hetzelfde artikel opgenomen, echter zonder de mogelijkheid tot ontbinding (Gemeente Utrecht & Hoog Catharijne B.V., 2008):

76.1.: Indien door sterk gewijzigde omstandigheden Partijen in redelijkheid niet meer gehouden kunnen worden aan het bepaalde in de Overeenkomst (daarbij inbegrepen de financiële onderdelen en Bijlagen ervan), zullen partijen met elkaar in overleg treden over mogelijke oplossingen en/of alternatieven. Deze oplossingen en/of alternatieven kunnen onder meer bestaan uit een aanpassing van het Programma en/of de APS Planning, een en ander zoveel mogelijk in aansluiting bij de oorspronkelijke uitgangspunten van de Overeenkomst. Partijen zullen tot het uiterste gaan om een oplossing voor deze sterk gewijzigde omstandigheden te vinden.

Naast de richtlijn over gewijzigde omstandigheden is er nog sprake van een escalatiemodel bij eventuele geschillen. Eerst zullen beide partijen pogen het in de minne op te lossen. Mocht dat niet lukken dan vindt op bestuursniveau overleg plaats, waarna mocht hier niets uitkomen er nog een mediation poging volgt tussen beide partijen. Pas hierna vindt er eventueel een gang naar de rechter plaats. In het gesprek met de gemeente komt naar voren dat de belangen zo langlopend en ingrijpend zijn dat het belang om rechtstreeks naar een rechter te stappen niet heel groot is. De geschillenregeling is terug te vinden in artikel 38 BOO/BPO Vredenburg en artikel 80 BOO/BPO Koppen OV-T/Radboud (Gemeente Utrecht & Hoog Catharijne B.V., 2006, 2008):

Alvorens de rechter te adriëren zullen Partijen gelet op hun wederzijdse belangen al het mogelijke doen om geschillen, waaronder begrepen geschillen die door een der Partijen als zondanig wordt aangemerkt, en van welke aard dan ook, voortvloeiende uit en/of verband houdende met de Overeenkomst en/of uit de Overeenkomst voortvloeiende overeenkomsten zoveel mogelijk in der minne op te losse, al dan niet via mediation.

Daarnaast komt uit de analyse van de BOO/BPO Koppen OV-T/Radboud (zie art. 77, Gemeente Utrecht & Hoog Catharijne B.V., 2008) een algemene afspraak naar voren ten aanzien van de rechtsgeldigheid van de overeenkomst of bepalingen daaruit. Dit houdt onder meer in dat wanneer bepalingen niet rechtsgeldig blijken te zijn en betrekking hebben op een onderdeel dat Corio zou realiseren dat dit gedeelte van het project dan gerealiseerd zal worden door de gemeente om vervolgens turn-key te verkopen en leveren aan Corio.

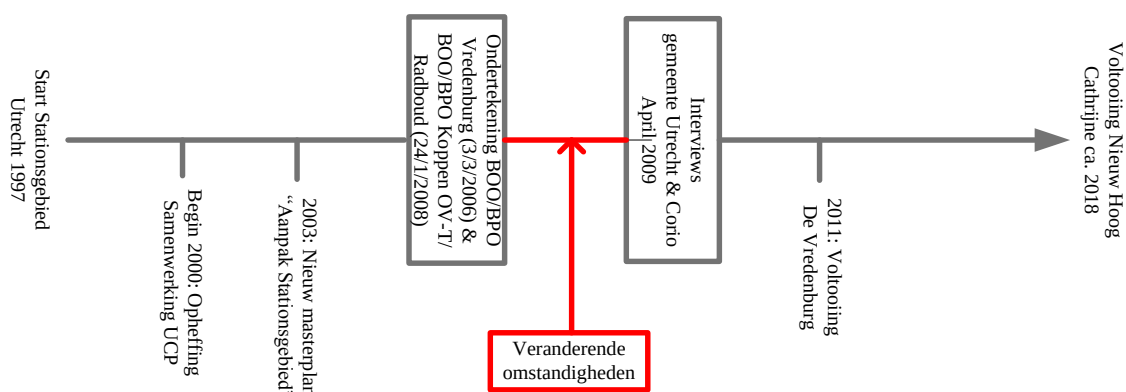
Overzicht afspraken over flexibiliteit in BOO/BPO Vredenburg en BOO/BPO Koppen OV-T/Radboud

In de overeenkomsten tussen de gemeente Utrecht en Corio is beperkt sprake van daadwerkelijke flexibiliteitsafspraken binnen de overeenkomst. Een voorbeeld van een dergelijke afspraak is dat er sprake is van een indicatieve tijdsplanning waardoor er ten aanzien van de planning van het project bepaalde marges zijn om in te spelen op veranderende

economische omstandigheden. Flexibiliteit om in te spelen op veranderende omstandigheden komt voornamelijk voort uit het gehanteerde “trechtermodel” in de contractering. Er is sprake van een gefaseerde contracteringsstrategie waarbij in de loop van de tijd steeds verdergaande verbintenissen worden afgesloten tussen beide partijen. Dit geeft flexibiliteit om binnen het vastgestelde kader aanpassingen te verrichten om in te spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Er zijn in de huidige BOO/BPO's dan ook nog geen dichtgetimmerde afspraken opgenomen ten aanzien van het te realiseren programma. Hier is pas sprake van zodra er een uitgifteovereenkomst wordt gesloten. Er zit geen flexibiliteit in de overeenkomst om in te spelen op veranderende politieke omstandigheden. Volgens de partijen is er in ruime mate flexibiliteit aanwezig om in te spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Binnen de vastgestelde randvoorwaarden en uitgangspunten kunnen er aanpassingen worden verricht aan de ontwikkeling.

4.3.4 Veranderende omstandigheden

In deze subparagraaf volgt een beschrijving van veranderende omstandigheden met invloed op de BOO/BPO's die zich hebben voorgedaan na het afsluiten van de overeenkomsten (zie Figuur 14). Tevens wordt aangegeven hoe met deze veranderende omstandigheden is omgegaan. Deze beschrijving is gebaseerd op gesprekken met de gemeente Utrecht en Corio.



Figuur 14: Tijdsas Stationsgebied Utrecht (samenwerking met Corio)

Economisch

In de interviews komt naar voren dat er op het economische vlak zich behoorlijke veranderingen hebben gedaan met in meer of mindere mate ook directe invloed op de samenwerking. Bij de verdere uitwerking van de plannen kan dit gevolgen hebben voor het te realiseren programma of eventuele fasering van de uitvoering. Bij de gemeente komt naar voren dat ontwikkelaars in het algemeen, en niet specifiek Corio, selectief zijn in welke projecten men wel doet en welke men niet doet en men zoekende is naar mogelijkheden om interne rendementseisen overeind te houden.

Politiek

De invloed van politiek veranderende omstandigheden na het afsluiten van de overeenkomsten is tot op heden zeer beperkt gebleven. Er zijn politiek gezien nog geen afspraken opengebroken. Tevens is er ten aanzien van het Stationsgebied niet besloten dat men het anders wil doen. Partijen sluiten veranderende politieke omstandigheden voor de looptijd van de overeenkomst zeker niet uit.

In het verleden heeft dit project namelijk al te maken gehad met verscheidene grote politieke wijzigingen ten aanzien van de plannen van het Stationsgebied onder meer als gevolg van verkiezingen. Deze politieke wijzigingen hebben ook een duidelijke invloed gehad destijds op de realisatie van de plannen. Recent, maart 2009, is het college van de gemeente Utrecht door het uittreden van één van de partijen wel gevallen en daarnaast is er in dezelfde maand een wethouder weggestuurd. Tot op heden heeft dit nog geen weerslag gehad op de gemaakte afspraken in de overeenkomsten tussen Corio en de gemeente.

Maatschappelijk

Onafhankelijk van elkaar geven partijen aan dat er steeds meer aandacht is in de maatschappij voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. Niet alleen vanuit de maatschappij is hier meer aandacht voor, maar ook politiek. De uitwerking van maatschappelijk verantwoord ondernemen komt naar voren in verschillende vormen. Er is meer aandacht voor energiebesparing en duurzaam bouwen. Wat voortkomt uit deze aandacht is dat er voor dit project op dit moment onderzoek gedaan wordt naar warmte-koude leveringen en opslag. Partijen geven aan dat dit veranderende maatschappelijk beeld met meer aandacht voor duurzaamheid niet direct een invloed heeft gehad op de bestaande afspraken in de overeenkomsten. Men is over dit soort zaken wel in onderhandeling met elkaar. Dit leidt hoogstwaarschijnlijk tot nieuwe afspraken die een aanvulling zijn op de bestaande afspraken of een nadere uitwerking hiervan betreffen.

Juridisch

Er zijn twee grote veranderingen te onderscheiden met een juridische achtergrond. De eerste verandering betreft het aanbestedingsrecht. Als gevolg van het arrest Roanne is er een discussie ontstaan in de praktijk van gebiedsontwikkeling of een gemeente bij dergelijke herontwikkelingen een aanbestedingsplicht heeft. De uitspraak van arrest Roanne heeft plaatsgevonden tussen de twee afgesloten overeenkomsten met Corio en is van invloed geweest op de afspraken in de tweede overeenkomst. Als tweede verandering kan de invoering van de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening worden aangemerkt die op 1 juli 2008 in werking is getreden. Een onderdeel van de nieuwe WRO betreft de Grondexploitatiewet (GREX). De huidige BOO/BPO's dienen nu in het licht van de GREX te worden gekwalificeerd en zullen worden aangemerkt als anterieure overeenkomsten. Een anterieure overeenkomst is een vrijwillige overeenkomst tussen beide partijen en het uitgangspunt van de GREX. Dit voorkomt dat er een exploitatieplan moet worden opgesteld (Brand et al, 2008). Met het aanmerken van BOO/BPO's als anterieure overeenkomsten zijn er verder geen gevolgen voor de afspraken in de overeenkomsten.

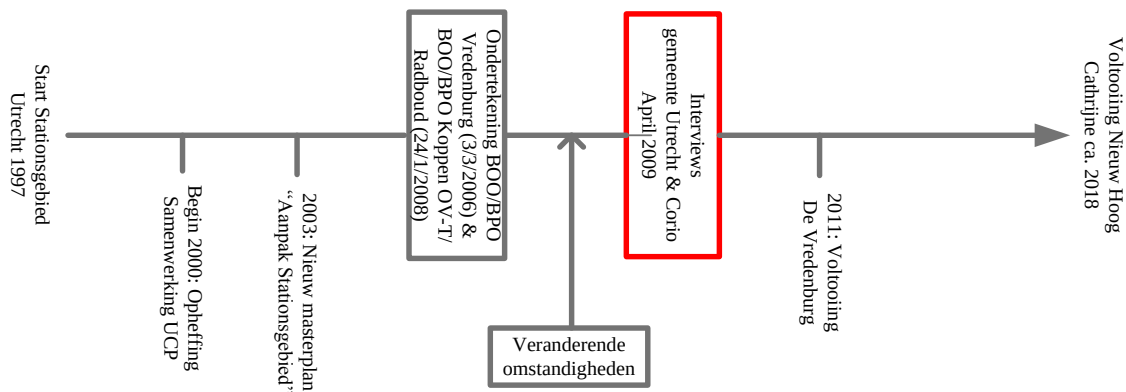
Overig

Naast veranderende publieke omstandigheden wordt door Corio naar voren gebracht dat je ook veranderende omstandigheden kan hebben in de juridische toestand van private partijen. Zaken als faillissementen, fusies en overnames kunnen zorgen voor veranderingen in zeggenschap van private partijen en daarmee ook van invloed zijn op al gemaakte afspraken in overeenkomsten. Dit is echter nog niet aan de orde geweest. Om hier op in te spelen zijn algemene richtlijnen opgenomen over hoe partijen dan dienen te handelen.

4.3.5 Tevredenheid over overeenkomst

Tijdens de interviews is gevraagd naar de tevredenheid van partijen over de mogelijkheden die de overeenkomsten bieden om in te spelen op de veranderende omstandigheden. Het betreft hier de tevredenheid op het moment van de

interviews met beide partijen (zie Figuur 15). Aangezien de overeenkomsten nog meerdere jaren doorlopen, kan de mening over tevredenheid in de toekomst nog veranderen.



Figuur 15: Tijdsas Stationsgebied Utrecht (samenwerking met Corio)

Zowel de gemeente Utrecht als Corio geven tijdens de interviews aan tevreden te zijn over de overeenkomsten in het algemeen en de mogelijkheden om in te spelen op veranderende omstandigheden. Aan de ene kant ontstaan er door het contractuele model mogelijkheden om aanpassingen te blijven verrichten aan omstandigheden die veranderen. Deze flexibiliteit wordt door partijen ook nodig geacht vanwege de lange doorlooptijd van het project. Wanneer vanaf het begin alles onherroepelijk vastgelegd zou zijn, zou dat schijnzekerheid hebben opgeleverd. De kans zou dan groot zijn namelijk dat afspraken toch worden opgebroken. Aan de andere kant bieden de overeenkomsten zekerheid dat er vastgehouden wordt aan bepaalde uitgangspunten en principes uit het masterplan wat er voor moet zorgen dat de doelstellingen van het plan wel bereikt worden. Daarnaast zijn partijen tevreden over het feit dat voor sommige veranderende omstandigheden, zoals politiek, juist geen flexibiliteitsafspraken zijn opgenomen. Deze combinatie van flexibiliteit en zekerheid geeft een bepaalde mate van comfort aan beide partijen wat de verhouding en het vertrouwen tussen partijen ten goede komt.

Partijen geven aan dat overeenkomsten altijd een resultante zijn van een onderhandeling. Tijdens die onderhandelingen zoeken partijen naar een balans tussen flexibiliteit en zekerheid die naar tevredenheid is van beide partijen. Het liefste zouden partijen zelf volledige flexibiliteit hebben en volledige gebondenheid van de andere partij. Dit wordt echter net zoals het in geheel niet afsluiten van een contract niet als realistisch beschouwd. De hier bereikte overeenkomst zien partijen als een goede overeenkomst, zeker gezien de complexiteit van het project. Er kan uiteraard nooit gezegd worden dat er geen problemen zullen ontstaan, maar door beide partijen wordt verwacht dat de overeenkomst stand zal houden.

4.3.6 Overige mogelijkheden voor het vergroten van flexibiliteit

Tijdens de gesprekken met beide partijen zijn ook andere mogelijkheden naar voren gekomen voor het vergroten van flexibiliteit in overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Deze worden hieronder beschreven.

In de interviews komt naar voren dat gezien de goede ervaringen bij deze overeenkomsten met een procesmatige contractering hierin meer mogelijkheden liggen voor toekomstige gebiedsontwikkeling. Het geeft mogelijkheden om in te spelen op allerlei soorten veranderende omstandigheden die optreden tijdens een ontwikkeling. Aan de ene kant door een gebied op te knippen in verschillende modules. Samenhangende gedeeltes waarvan het mogelijk is deze zelfstandig

te ontwikkelen. En daarnaast door de contractering van die modules te faseren in de tijd waarbij in toenemende mate harder gecontracteerd wordt. Voor verschillende termijnen verschillende overeenkomsten sluiten, zodat de contractering de inhoudelijke uitwerking van een project volgt. Hiermee wordt voorkomen dat de contractering vooruitloopt op de inhoudelijke uitwerking. Dus niet zaken aan het begin van een project van 20-30 jaar helemaal vastleggen, maar de afspraken aanpassen aan een termijn die overzienbaar is. Bijvoorbeeld beginnen met een aantal intenties en opnemen van een beeldplan wat men wil bereiken en naarmate de uitwerking vordert hardere afspraken maken. Een dergelijke procesmatige afspraak geeft mogelijkheden om continu aan te passen aan veranderende omstandigheden. Hier tegenover staat de mogelijkheid om te kiezen voor een benadering die meer gericht is op zekerheid. Het maken van harde afspraken ten aanzien van het te ontwikkelen programma over een periode van 20 jaar aangevuld met een afspraak tussen partijen dan men zich flexibel ten opzichte van elkaar zal opstellen om in te spelen op veranderende omstandigheden. Partijen verwachten dat een dergelijk opgezette samenwerking stroever zal verlopen en complexer wordt dan wanneer een meer procesmatige aanpak wordt gehanteerd. Wanneer sprake is van een klein project en een korte doorlooptijd kan het echter wel verstandig zijn om meteen voor een hardere aanpak te kiezen.

Een tweede mogelijkheid die naar voren komt is om bij projecten met een lange doorlooptijd afspraken te relateren aan nadere ideeën over de markt. Dit wordt vooral gezien als een mogelijkheid om in te spelen op veranderende economische omstandigheden. Op basis van marktoetsen tijdens de ontwikkeling bepalen of bepaalde onderdelen gerealiseerd worden. Aangegeven wordt dat dergelijke afspraken voor een contractpartij wel heel vaag zijn en geen enkele zekerheid bieden over de grondexploitatie en het verkrijgen van financiën. Het is dus lastig om dergelijke afspraken concreet te maken. Een meer haalbare optie is om eventueel vooraf afspraken op te nemen wanneer bepaalde ontwikkelingen geen doorgang hoeven te vinden. Het opnemen van opschortende voorwaarden in de overeenkomst waaronder geen realisatie hoeft plaats te vinden.

4.3.7 Conclusie

In kunnen spelen op veranderende economische en maatschappelijk veranderingen is één van de uitgangspunten geweest bij het opstellen van de contracteringsstrategie voor de ontwikkeling van het Stationsgebied Utrecht. Bij een doorlooptijd van 15 tot 20 jaar is het van belang aanpassingen te kunnen verrichten aan de dynamiek in de maatschappij. Vooraf alles definitief vastleggen zou schijnzekerheid opleveren. Door het hanteren van een gefaseerde contracteringsstrategie waarbij gedurende de planontwikkeling steeds verdergaande verbintenissen worden gesloten blijft het mogelijk aanpassingen te verrichten. Dit geeft partijen de benodigde flexibiliteit om plannen bij te kunnen stellen.

Voor het plegen van zulke grote investeringen als bij dit project is het van belang dat er sprake is van een bepaalde mate van stabiliteit en zekerheid. Hiervoor is er bijvoorbeeld onder meer bewust voor gekozen om geen flexibiliteitsafspraken in te bouwen voor veranderende politieke omstandigheden. Juist de combinatie van zekerheidsafspraken en flexibiliteitsafspraken in de overeenkomst heeft als effect dat partijen een comfortabele houding kunnen aannemen. Dit komt het vertonen van continu voorspel gedrag door partijen ten goede.

Partijen benadrukken dat contracten altijd een resultante zijn van onderhandelingen tussen twee partijen. Hierbij wordt veel aandacht besteed aan de balans tussen zekerheid en flexibiliteit. De in deze overeenkomsten bereikte balans is tot op heden nog steeds naar tevredenheid van beide partijen.

4.4 Case: Waalfront – Nijmegen

In deze paragraaf komt de case Waalfront te Nijmegen aan bod. Na een korte beschrijving van de case (subparagraaf 4.4.1) wordt ingegaan op de overeenkomst tussen publieke en private partijen en de gemaakte afspraken om in te spelen op veranderende omstandigheden (subparagraaf 4.4.2 en 4.4.3). Vervolgens vindt er in subparagraaf 4.4.4 een beschrijving plaats van veranderende omstandigheden bij dit project. In paragraaf 4.4.5 wordt ingegaan op de tevredenheid van partijen over de afspraken die daarover gemaakt zijn in de samenwerkingsovereenkomst. Afgesloten wordt met mogelijkheden om de flexibiliteit van de overeenkomst te vergroten (paragraaf 4.4.6).

4.4.1 Ontwikkeling Waalfront – Nijmegen

Het project Waalfront te Nijmegen betreft de transformatie van een verouderd bedrijventerrein gelegen langs de zuidkant van de Waal ter hoogte van het centrum van Nijmegen. Het betreft een gebied van een kleine 30 hectare dat vol staat met bedrijven en industrie en waarvan het de bedoeling is dat deze in het geheel verdwijnen. De herontwikkeling van dit gebied moet de komende jaren leiden tot een functieverandering van bedrijfsterrein naar een hoogwaardige woninglocatie die een nieuwe stadswijk vormt aan de Waal. (Ministerie van VROM, 2009)

Hieronder volgt een beschrijving van het project aan de hand van de inhoudelijke, organisatorische en financiële kenmerken en de doorlooptijd.

Inhoudelijk

Waalfront is op dit moment een slecht bereikbaar bedrijventerrein wat Nijmegen-West afsluit van de Waal. De bedrijven binnen dit gebied hebben de grenzen bereikt wat betreft uitbreidingsmogelijkheden en milieubelastingen. Verplaatsing van de bedrijven zou mogelijkheden geven voor expansie en een verbetering van de efficiency. Dit heeft de aanleiding gevormd om dit gebied te gaan herontwikkelen en waardoor een mogelijkheid ontstond om een nieuwe invulling aan dit gebied te geven (Gemeente Nijmegen et al, 2007). Doelstelling is om het Waalfront om te vormen tot een nieuw stuk stad aan de Rivier.

Waalfront wordt getransformeerd tot een nieuw leefgebied in de gemeente Nijmegen. Het te realiseren programma in Waalfront moet de basis leggen voor een gevarieerd stedelijk gebied waar wonen, werken, leren en recreëren in stedelijke diversiteit met elkaar verbonden zijn. De nadruk in het programma ligt op de realisatie van een groot aantal woningen om het woningaanbod in de gemeente

Nijmegen te vergroten. Ter ondersteuning van het woonklimaat in deze nieuwe stadswijk wordt er ook een groot aantal vierkante meters aan nieuwe voorzieningen gerealiseerd. Nadruk ligt op de realisatie van kleinschalige voorzieningen (winkels, horeca, kantoren, bedrijven en culturele functies) door het hele gebied heen. Naast de realisatie van een nieuwe stadswijk is ook de aanleg van openbare ruimte van groot belang om ervoor te zorgen dat Waalfront een plek in de stad Nijmegen wordt waar een ieder bij de Waal kan komen (Gemeente Nijmegen et al, 2007). Een overzicht van het te realiseren programma is opgenomen in Tabel 9.



Figuur 16: Luchtfoto Waalfront

<http://www2.nijmegen.nl>

Woningen	2.600 woningen
Voorzieningen (winkels, horeca, kantoren, enz.)	30.000 m ²

Tabel 9: Te realiseren programma Waalfront (Gemeente Nijmegen et al, 2007)

Organisatorisch

De gemeente Nijmegen heeft ervoor gekozen om Waalfront niet alleen te ontwikkelen. De ontwikkeling was te groot om door de gemeente Nijmegen zelfstandig ontwikkeld te worden. Voor de ontwikkeling is de gemeente Nijmegen een samenwerking aangegaan met Rabo Vastgoed. Rabo Vastgoed is geselecteerd door middel van een Europese aanbesteding en kwam daarbij als meeste solide partner uit de bus. Na het overnemen van Bouwfonds is Rabo Vastgoed verder gegaan onder de naam Bouwfonds.

De gemeente Nijmegen is op het moment nadrukkelijk bezig met het nemen van maatregelen om Nijmegen goede perspectieven te bieden voor de toekomst. Deze maatregelen hebben als doel om economische en ruimtelijke mogelijkheden en kansen te creëren in de stad Nijmegen. Verwachting is dat Nijmegen als gevolg van deze perspectieven de komende jaren flink zal gaan groeien. Als belangrijke randvoorwaarden om deze perspectieven daadwerkelijk te realiseren worden investeringen noodzakelijk geacht in hoogwaardige woon-, werk- en leefomgevingen. De ontwikkeling van Waalfront kan als een zodanige investering gezien worden (Gemeente et al, 2007). Bouwfonds is actief als ontwikkelaar van woongebieden en multifunctionele projecten (Rabo Vastgoedgroep, 2009a). Met de samenwerking stelt Bouwfonds een gedeelte van de vastgoedrealisatie van het project zeker.

Bij de samenwerking tussen de gemeente Nijmegen en Rabo Vastgoed is er sprake van publiek-private samenwerking volgens het joint venture model. Beide partijen participeren risicodragend in de grondexploitatie volgens een 50-50 verdeling. Deze 50-50 verdeling geldt zowel ten aanzien van de zeggenschap, financiering en risicodeling. Voor de vormgeving van de samenwerking wordt een nieuwe juridische entiteit opgericht met een CV/BV constructie. Deze nieuwe juridische entiteit betreft de gezamenlijke onderneming Ontwikkelingsbedrijf Waalfront (OBW). Met deze onderneming zullen partijen de bestaande gebouwen aankopen, de gronden bouw- en woonrijp maken en verkopen. Daarbij is afgesproken dat Rabo Vastgoed zelf eenderde van de nieuwbouw in Waalfront afneemt en zal realiseren. Het overige gedeelte zal in concurrentie op de markt worden gebracht. De gemeente had de voorkeur voor een joint venture model omdat hiermee risico's gespreid worden en daarnaast vroeg in het proces commitment van een marktpartij is verkregen (Gemeente Nijmegen, 2007a).

Financieel

In de interviews wordt aangegeven dat met de grondexploitatie een bedrag gemoeid is van ongeveer 280 miljoen euro. Een groot gedeelte hiervan is benodigd om verwervingen te plegen binnen het gebied. Er is sprake van een grote financiële complexiteit om de grondexploitatie sluitend te maken. Hiervoor zijn de bijdragen van de gemeente Nijmegen en Bouwfonds alleen niet voldoende en vinden er ook bijdragen plaats van onder meer de Rijksoverheid en de Provincie. Het binnenhalen van subsidies is echter ook een complex en langdurig proces.

Doorlooptijd

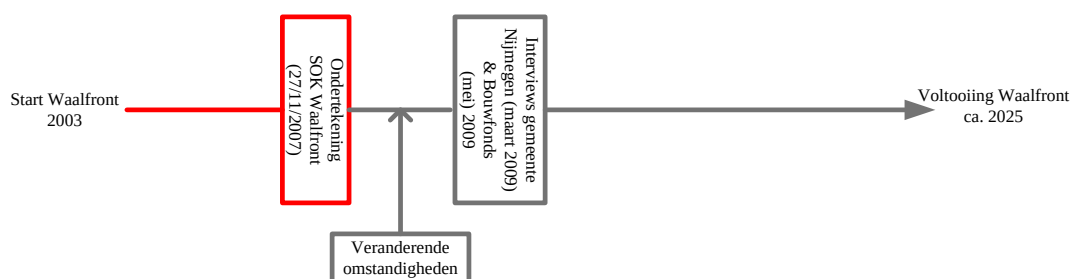
De plannen voor Waalfront komen voort uit de ambitie die de gemeente Nijmegen in 2003 heeft vastgesteld in het Koers-West document. Hierin zijn een drietal projecten opgenomen die moeten zorgen voor veranderingen in Nijmegen West: ontwikkeling van het Waalfront, de aanleg van de stadsbrug en de herontwikkeling van de bedrijventerreinen

Noord- en Oost Kanaalhaven. Vervolgens is in 2005 met behulp van een selectie Rabo Vastgoed bij het proces betrokken als ontwikkelaar voor het project Waalfront. Gezamenlijk zijn de gemeente en Rabo Vastgoed aan de gang gegaan met het uitwerken van een masterplan. In het document Koers-West was vastgelegd dat de gemeente na drie jaar een go/no go beslissing kon maken om door te gaan op de inslagen weg. Begin 2007 gaf de gemeenteraad een “go” voor de verdere ontwikkeling van Koers-West en in maart 2007 werd het masterplan voor Waalfront goedgekeurd (Ministerie van VROM, 2009).

Na goedkeuring van het masterplan is er een samenwerkingsovereenkomst getekend tussen beide partijen en is men verder gegaan met de voorbereidingen voor de start van de realisatie. Naar verwachting start de eerste uitvoering in 2010. De afgelopen periode is men druk geweest met het doen van verwervingen binnen het plangebied waardoor men al voor een groot deel eigenaar is van terreinen binnen het gebied. Daarnaast is het bestemmingsplan al goedgekeurd door de gemeenteraad en provincie en is men in afwachting van de laatste bezwaarprocedures bij de Raad van State. De verwachting is dat Waalfront rond 2025 voltooid zal zijn. Hiermee is sprake van een totale looptijd van ongeveer 20 jaar (Gemeente Nijmegen et al, 2007).

4.4.2 Overeenkomst Waalfront – Nijmegen

In deze subparagraaf vindt een beschrijving plaats van de Samenwerkingsovereenkomst Waalfront (zie Figuur 17 voor tijdsas). Allereerst wordt de historie van de overeenkomsten tussen de gemeente Nijmegen en Rabo Vastgoed beschreven. Vervolgens wordt verder ingegaan op de achtergronden van de Samenwerkingsovereenkomst Waalfront. De beschrijving vindt plaats op basis van de afgenomen interviews met de gemeente Nijmegen en Bouwfonds en de Samenwerkingsovereenkomst Waalfront.



Figuur 17: Tijdsas Waalfront

Nadat de gemeente in 2005 met een Europese aanbesteding Rabo Vastgoed als partner had gekozen is er op 1 december 2005 een intentieovereenkomst getekend tussen beide partijen. Hierin opgenomen waren afspraken over hoe partijen gezamenlijk tot een masterplan wilden komen, een samenwerkingsovereenkomst en een verdeling van financiële risico's. Partijen hebben vervolgens gezamenlijk stedenbouwkundigen geselecteerd en zijn verder gegaan met het ontwikkelen van een masterplan. Na goedkeuring van de gemeenteraad over het vervolg van Koers-West en het gezamenlijk opgestelde masterplan zijn partijen overgegaan tot het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst. De Samenwerkingsovereenkomst Waalfront (SOK Waalfront) is getekend op 27 november 2007. In het vervolg van de casebeschrijving wordt met overeenkomst gerefereerd naar de Samenwerkingsovereenkomst Waalfront.

Vanaf het afsluiten van de intentieovereenkomst zijn er vergaande financiële afspraken gemaakt tussen beide partijen. In de intentieovereenkomst was opgenomen dat er al verwervingen zouden plaatsvinden. Wanneer men uiteindelijk niet tot samenwerkingsovereenkomst zou komen, worden de ontstane tekorten door beide partijen voor hun rekening genomen. Die vergaande financiële afspraken zijn doorgezet in de SOK Waalfront. Partijen dragen niet alleen gezamenlijk de risico's, maar investeren ook gezamenlijk. Wanneer er geld benodigd is voor het verwerven van gronden, dan is afgesproken dat er op basis van 50-50 een lening afgesloten wordt. Bij het aangaan van leningen dienen beide partijen dit te doen op basis van gelijke condities. Daarnaast is de afspraak opgenomen in de SOK Waalfront dat wanneer er tussentijds problemen ontstaan met het Ontwikkelbedrijf Waalfront de leningen worden kwijtgescholden. Mocht dit gebeuren dan heeft dit voor beide partijen zeer grote financiële consequenties. Aan de andere kant wordt hiermee het commitment tussen de partijen vergroot om de ontwikkeling tot een succesvol einde te brengen.

Aangegeven wordt in de interviews dat het onmogelijk is om voor een periode 15 tot 20 jaar te voorspellen wat er allemaal zal gebeuren. Het masterplan is weliswaar geschreven vanuit de gedachte het één op één te realiseren. Het is namelijk wel van belang om een beeld te creëren hoe men binnen de huidige context de ontwikkeling zou willen realiseren. Als er geen voorspellingen over de ontwikkelingen gemaakt worden, is er helemaal geen duidelijkheid over waar je aan begint. Er is een bepaalde mate van zekerheid nodig. Zeker is het echter dat omstandigheden niet zo blijven als dat ze op dit moment zijn. Het masterplan moet daarom niet een blauwdruk vormen waarin alles tot in detail is vastgelegd voor de komende vijftien jaar. Er moet flexibiliteit zijn om in te spelen op veranderende economische en maatschappelijke ontwikkelingen (Gemeente Nijmegen et al, 2007). Geen flexibiliteit kan leiden tot stilstand in de ontwikkeling. Daarom is het van belang om met een mechanisme te komen wat ruimte biedt bij de realisatie van het plan om de realiteit op te vangen. Dit mechanisme betreft bij Waalfront de mogelijkheden om aanpassingen te doen in de planexploitatie.

4.4.3 Afspraken over flexibiliteit

Hierna volgt een beschrijving van de afspraken over flexibiliteit (inhoudelijk, organisatorisch, financieel en planningstechnisch) die opgenomen zijn in de SOK Waalfront. De afspraken over flexibiliteit worden per categorie veranderende omstandigheden beschreven. Wanneer er geen flexibiliteitsafspraken zijn gemaakt is beschreven hoe partijen dan verwachten hier mee om te gaan.

Economisch

Vanuit de interviews komt naar voren dat er geen specifieke flexibiliteitsafspraken zijn gemaakt om in te spelen op veranderende economische omstandigheden. Partijen geven aan dat in de overeenkomst is opgenomen dat het masterplan en de grondexploitatie als uitgangspunt dienen voor de verdere ontwikkeling. Bij veranderingen in de economische omstandigheden zijn dat de twee zaken waar iets mee gedaan kan worden: de inhoud van het plan en de grondexploitatie. Er wordt voortdurend gekeken of er aanpassingen benodigd zijn hieraan. Er komt naar voren dat er flexibiliteit zit in de planexploitatie om in te spelen op veranderende economische omstandigheden. Dit is één van de knoppen waar aan gedraaid kan worden om aanpassingen te verrichten. Binnen de grondexploitatie kan geschoven worden met gelden zodat ingespeeld wordt op veranderende economische omstandigheden. Zo bestaan er mogelijkheden om bij eventuele tegenvallers nu andere uitgaven naar achteren te schuiven zodat de grondexploitatie aan het einde van de rit toch weer sluitend is. Dit soort mogelijkheden geeft rust in het plan, dat niet bij alles wat tegenvalt men meteen in de problemen komt. Van belang bij het verrichten van aanpassingen is erkenning van elkaars belangen. Men moet bereid zijn om gezamenlijk naar oplossingen te zoeken. Het joint venture model zorgt daarbij voor

gebondenheid tussen partijen en de 50-50 verdeling zorgt ervoor dat partijen gezamenlijk naar oplossingen kijken. Dit geeft flexibiliteit aan de ontwikkeling. Voordeel van het schuiven binnen de exploitatie is dat dit gemakkelijker gaat dan aanpassingen aan de inhoud van het plan. Bij aanpassingen aan de inhoud van het plan heb je namelijk weer te maken met bestemmingsplannen en daarnaast zijn er bepaalde verwachtingspatronen bij omwonenden gecreeërd. Wat betreft de inhoud van het plan zouden er aanpassingen gedaan kunnen worden aan bijvoorbeeld de woningdifferentiatie.

Daarnaast zijn er in de SOK Waalfront nog geen definitieve afspraken gemaakt over de volgorde waarop de ontwikkeling dient plaats te vinden de komende jaren. Het project Waalfront is opgedeeld in meerdere deelgebieden en dit geeft de flexibiliteit om de uitvoering van het plan in de tijd te faseren. Veranderende economische omstandigheden zullen invloed hebben op de verwervingen die de komende jaren nog plaats moeten vinden en op de marktvraag. Doordat er geen rigide afspraken zijn gemaakt ten aanzien van de planning kan er met de ontwikkeling hierop ingespeeld worden. Marktontwikkelingen en verwervingen zullen bepalend zijn waar wordt gestart en in welk tempo het Waalfront wordt gebouwd.

Politiek

Tijdens het gesprek met de gemeente komt naar voren dat er geen specifieke afspraken zijn gemaakt om in te spelen op veranderende politieke omstandigheden. Er dient juist zoveel mogelijk voorkomen te worden dat de politiek telkens wijzigingen kan aanbrengen. De samenwerkingsovereenkomst staat politieke wijzigingen in eerste instantie dan ook niet toe. Uiteindelijk kunnen er altijd wijzigingen in een contract worden aangebracht, maar dan zal de gemeente daar ook de prijs voor moeten betalen. Bij dit soort projecten is het van belang dat er sprake is van een breed politiek commitment en dat de gehele gemeenteraad er achter staat. De plannen voor Waalfront zijn door de gemeenteraad unaniem vastgesteld, wat moet voorkomen dat collegewisselingen gevolgen hebben voor de gemaakte afspraken. Een aparte juridische entiteit zoals het OBW Waalfront heeft daarnaast als voordeel dat de afstand tot de politiek groter wordt en daardoor minder gevoelig is voor politieke veranderingen.

Maatschappelijk

Wanneer er sprake is van maatschappelijke veranderingen wordt door de gemeente naar voren gebracht dat dit zich vaak vertaalt in wijzigingen in de marktomstandigheden. Mocht hier sprake van zijn kan er gebruikt gemaakt worden van de mogelijkheden om in te spelen op veranderende economische omstandigheden.

Partijen geven aan dat het in stand houden van het maatschappelijk draagvlak van groot belang is en hier wordt veel aandacht aan besteed. Dit dient door beide partijen gezamenlijk aangepakt te worden. Er dient zowel aandacht besteed te worden aan het informeren van omwonenden als in het benaderen van doelgroepen voor de toekomstige woningen. Wanneer het maatschappelijk draagvlak namelijk wegvalt, kan dit in het ergste geval ten koste gaan van het gehele plan.

Juridisch

Uit de gesprekken blijkt dat er voor het inspelen op veranderende juridische omstandigheden geen afspraken over flexibiliteit zijn gemaakt. Wanneer zich veranderingen voordoen op dit aspect dan zullen partijen in gezamenlijk overleg bepalen hoe daar mee omgegaan dient te worden. Er dient aan voldoen te worden. Aangegeven wordt wel dat de meeste juridische veranderingen jaren van te voren duidelijk zijn. Hier kan dus op worden geanticipeerd.

Algemene afspraken t.a.v. veranderende omstandigheden

Partijen geven aan dat er geen nadere richtlijnen zijn opgenomen in de overeenkomst dan een zeer algemeen artikel over gewijzigde omstandigheden. Dit betreft artikel 29 “Gewijzigde omstandigheden” uit de Samenwerkingsovereenkomst Waalfront. Wanneer men er in onderling overleg, zoals opgenomen in artikel 29 van de Samenwerkingsovereenkomst Waalfront, niet uitkomt zullen geschillen uiteindelijk worden voorgelegd worden aan de bevoegde rechter te Arnhem (Gemeente Nijmegen, 2007a)

29.1: In geval van gewijzigde omstandigheden zullen Partijen de inhoud van de Overeenkomst in onderling overleg aanpassen, op zodanige wijze dat de beoogde doelstelling – meer in het bijzonder de realisering van het Project – nog zoveel mogelijk bereikt kunnen worden. Als gewijzigde omstandigheden kunnen onder meer worden aangemerkt: onvoorziene publiekrechtelijke beletsels voor de realisering van Vastgoedprojecten en ernstige negatieve marktomstandigheden, waaronder Partijen een structurele stagnatie in de geplande afzet van Bouwkavels c.q. Vastgoedprojecten verstaan.

29.2: Indien het project ten gevolge van gewijzigde omstandigheden ook niet in een aangepaste vorm, als bedoeld in artikel 29.1, haalbaar blijkt, zullen Partijen in onderlinge overeenstemming tot tussentijdse beëindiging van het Project overgaan op voet van het in artikel 22 bepaalde.

Voorwaarden hoe het constructief overleg tussen partijen moet worden ingevuld zijn verder niet opgenomen. Verdere richtlijnen verzinnen voor verschillende omstandigheden die zich zouden kunnen voordoen, zou volgens de gemeente een verspilling van tijd zijn.

Naast de algemene afspraak over gewijzigde omstandigheden zijn er afspraken opgenomen hoe partijen dienen te handelen wanneer er sprake is van een tussentijdse beëindiging van de samenwerking. Dit betreft artikel 22 uit de SOK Waalfront (Gemeente Nijmegen, 2007a) waarnaar ook in het artikel over gewijzigde omstandigheden wordt gerefereerd. Hierin is opgenomen op welke wijze de aandelen in OBW van de ontbindende partij overgedragen dienen te worden aan de andere aandeelhouder.

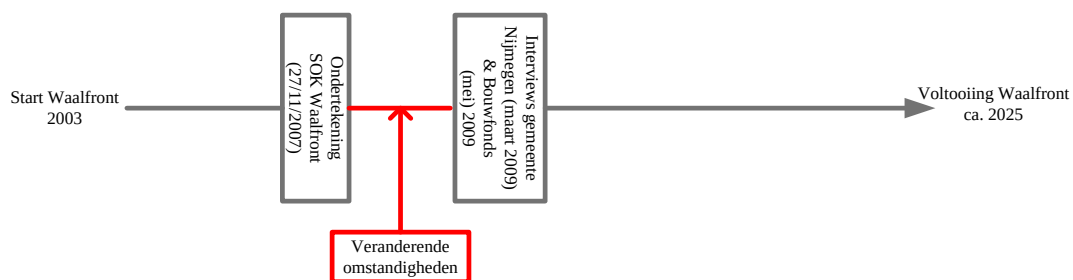
Overzicht afspraken over flexibiliteit in Samenwerkingsovereenkomst Waalfront

In de Samenwerkingsovereenkomst Waalfront is vastgelegd dat het opgestelde masterplan en grondexploitatie als uitgangspunt dienen voor de ontwikkeling. Het masterplan is echter geen blauwdruk en er kunnen gedurende de ontwikkelingen aanpassingen gedaan worden aan de inhoud van het plan om in te spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Daarnaast worden er voortdurend aanpassingen gedaan aan de grondexploitatie. Als laatste is geen vaste fasering van de ontwikkeling opgenomen in de overeenkomst, maar zal de realisatie plaatsvinden aan de hand van marktontwikkelingen en gedane verwervingen. Er is dus in feite sprake van een procesafpraak waarbij verdere uitwerking van de ontwikkeling gedurende de doorlooptijd plaatsvindt. Deze flexibiliteit komt voort uit de vergaande gedeelde belangen tussen partijen waarbij het partijen er alles aangelegen is om de ontwikkeling gezamenlijk tot een goed einde te brengen. Masterplan en grondexploitatie dienen als startpunt en vormen een ruimtelijk en financieel haalbaar plan op het moment dat het werd opgesteld. Gedurende de ontwikkeling zal constant aangepast worden aan veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Hierdoor is sprake van veel flexibiliteit in de overeenkomst. Wel dient er over aanpassingen aan het plan sprake te zijn van gezamenlijke besluitvorming vanwege de gedeelde zeggenschap in Ontwikkelingsbedrijf Waalfront. Hierbij is het belangrijk om aandacht te hebben voor elkaars belangen. Er is in de SOK Waalfront sprake van weinig flexibiliteit om in te spelen op veranderende politieke en juridische omstandigheden, behalve de algemene afspraak om in overleg te treden bij gewijzigde omstandigheden.

Partijen geven zelf aan dat er op basis van de Samenwerkingsovereenkomst Waalfront veel flexibiliteit is om de plannen waar nodig aan te passen in de toekomst en dat ze dat nu al voortdurend doen.

4.4.4 Veranderende omstandigheden

In deze subparagraaf volgt een beschrijving van veranderende omstandigheden met invloed op de Samenwerkingsovereenkomst Waalfront die zich hebben voorgedaan na het afsluiten van de overeenkomst. Tevens wordt aangegeven hoe met deze veranderende omstandigheden is omgegaan. De periode waarover gekeken wordt naar veranderende omstandigheden beslaat een relatief korte periode van anderhalf jaar (zie Figuur 18). Deze beschrijving is gebaseerd op gesprekken met de gemeente Nijmegen en Bouwfonds.



Figuur 18: Tijdsas Waalfront

Economisch

Een veranderende economische omstandigheid waar partijen op dit moment mee te maken hebben, is de kredietcrisis. Uit de interviews komt naar voren dat de invloed van een dergelijke economische achteruitgang op de afspraken in de overeenkomst wel afhankelijk is van de fase waarin een project verkeert. Dit is bepalend of er sprake is van een grote negatieve invloed op de gemaakte afspraken. De invloed van de kredietcrisis op de gemaakte afspraken in de Samenwerkingsovereenkomst Waalfront is op dit moment zeer beperkt doordat men nog bezig is met het plegen van verwervingen in het gebied. Hierop heeft de kredietcrisis eerder een positieve uitwerking dan een negatieve invloed. Dit zou anders geweest zijn wanneer men al bezig zou zijn met het realiseren van woningen in het project en er al woningen te koop zouden staan. Hiervan is bij Waalfront op dit moment nog geen sprake. Daarnaast kan de kredietcrisis van invloed zijn op de fasering van het project. Een mogelijkheid zou zijn dat de ontwikkeling over een langere tijdsperiode plaatsvindt.

Politiek

Tot op heden is er nog geen sprake geweest van veranderende politieke omstandigheden. Er hebben zich geen collegewisselingen of verkiezingen voorgedaan die invloed zouden kunnen hebben gehad. De gemeenteraad heeft unaniem voor dit plan gekozen en de samenwerkingsovereenkomst gekozen en hierop is men nog niet teruggekomen. Aangegeven wordt wel dat veranderende politieke omstandigheden nooit uitgesloten kunnen worden.

Maatschappelijk

In het gesprek met de gemeente komt naar voren dat er op dit moment er nog wel sprake is van enige weerstand tegen het opgestelde bestemmingsplan. De provincie heeft het bestemmingsplan al goedgekeurd, maar er lopen nog een aantal bezwaren van bewoners uit het gebied bij de Raad van State. Men hoopt echter alle punten te winnen en een definitief onherroepelijk bestemmingsplan te hebben. Het aantal bezwaren tegen de plannen is beperkt. Er is bij de

ontwikkeling van het masterplan veel samengewerkt met de omwonenden in het gebied en dat lijkt in deze fase van de ontwikkeling zijn vruchten af te werpen.

In de periode na het afsluiten van de overeenkomst heeft men nog niet te maken gehad met veranderende maatschappelijk beelden. De verstreken periode na het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst is hiervoor eigenlijk nog te kort.

Juridisch

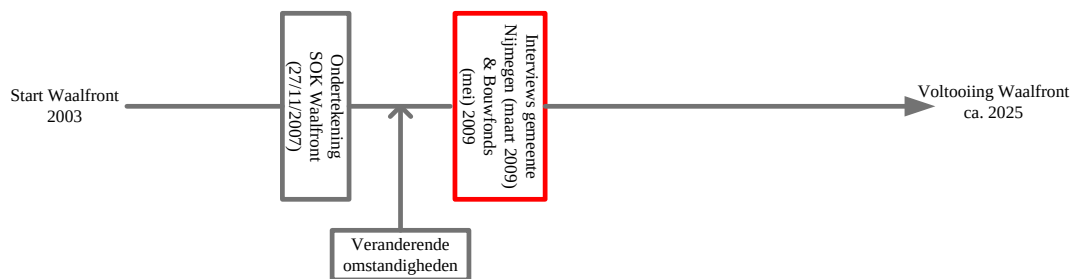
Veranderende juridische omstandigheden die na het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst hebben plaatsgevonden, zijn tot op heden niet van invloed geweest op afspraken in de overeenkomst. Dit betreft ondermeer aanpassingen aan het bouwbesluit. Bij de uitwerking van definitieve ontwerpen en de realisatie dient hier rekening mee gehouden te worden.

Overig

Een veranderende omstandigheid die van grote invloed kan zijn op de gemaakte afspraken is wisseling van betrokken personen bij de ontwikkeling. De samenwerking is afhankelijk van de partijen, maar voornamelijk van de betrokken personen. Wanneer hier wijzigingen in plaatsvinden, kan het zijn dat het begrip dat er was tussen beide partijen over elkaars belangen wegvalt. Een oplossing hoe hier mee om te gaan, komt niet naar voren.

4.4.5 Tevredenheid over overeenkomst

In de gesprekken is gevraagd naar de tevredenheid van partijen over de mogelijkheden die de flexibiliteitsafspraken bieden om in te spelen op de veranderende omstandigheden. Het betreft hier de tevredenheid op het moment van de interviews met beide partijen (zie Figuur 19). Het is niet uitgesloten dat de mening van partijen over tevredenheid in de toekomst verandert.



Figuur 19: Tijdsas Waalfront

Beide partijen geven aan tevreden te zijn over de overeenkomst. Doordat partijen zich in de afspraken conformeren aan het gezamenlijk opgestelde masterplan is er een referentie waar beide partijen naar toe werken. Dit geeft richting aan de ontwikkeling. Aangezien omstandigheden zullen veranderen is het van belang gedurende de looptijd van het project flexibel te kunnen zijn. Het feit dat er in de planexploitatie verschuivingen kunnen plaatsvinden, biedt naar tevredenheid van partijen voldoende mogelijkheden om in te spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Daarbij is de samenwerking tussen betrokken personen en erkenning van elkaars belangen van groot belang om bij veranderende omstandigheden gezamenlijk tot oplossingen te komen. Aangegeven wordt wel dat er niet

teveel flexibiliteitsafspraken in een overeenkomst moet zitten, aangezien beide partijen toch een vorm van zekerheid zoeken met het afsluiten van een overeenkomst.

4.4.6 Overige mogelijkheden vergroten flexibiliteit

Tijdens de gesprekken met beide partijen is ook een andere mogelijkheid naar voren gekomen voor het vergroten van flexibiliteit in overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Een optie om beter in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden ligt niet zozeer in de afspraken die partijen onderling met elkaar maken, maar in het aanpassen van het wettelijk kader. Aangegeven wordt door partijen dat één van de meeste rigide onderdelen van de contractsamenwerking de publieke afspraken aangaande bestemmingsplannen betreft. Het ontwikkelen van nieuwe inhoudelijke plannen van partijen om in te spelen op gewijzigde omstandigheden kan relatief snel plaatsvinden. Het bestemmingsplan aanpassen is echter een langdurige procedure. Wanneer iets strijdig is met het bestemmingsplan dan begint men juridisch gezien weer opnieuw. Wederom dienen dan alle procedures van onder meer goedkeuring en inspraak doorlopen te worden. Tevens kan het zijn dat bij inhoudelijke aanpassingen van de plannen er nieuwe en aanvullende onderzoeken plaats moeten vinden ten aanzien van bijvoorbeeld milieu en veiligheid. Partijen zouden graag flexibiliteit zien in deze wettelijke grondslagen.

4.4.7 Conclusie

Vanwege de lange ontwikkelingstijd is flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden één van de uitgangspunten geweest bij Waalfront. Dit is van belang om het plan financieel sluitend te houden en mee te kunnen gaan met maatschappelijk ontwikkelingen die leiden tot andere behoeften. In de Samenwerkingsovereenkomst Waalfront conformeren beiden partijen zich aan het masterplan en de grondexploitatie. Deze plannen zullen in de toekomst echter voortdurend worden aangepast. Dit geeft partijen de benodigde flexibiliteit om plannen in de toekomst bij te kunnen stellen.

Partijen werken samen volgens een joint venture model, waar er sprake is van een 50-50 verdeling van zowel zeggenschap, financiering en risicodeling. Dit zorgt voor een grote mate van gebondenheid tussen partijen aangezien ze beide risico lopen. Dit is een extra stimulans voor beide partijen om elkaars belangen te erkennen en gezamenlijk naar oplossingen zoeken bij veranderende omstandigheden.

5 Cross-case analyse

Na een individuele beschrijving van de cases in hoofdstuk 4 wordt in dit hoofdstuk een cross-case analyse uitgevoerd. Hier zullen de resultaten van de analyse van de vier afzonderlijke cases met elkaar vergeleken worden. Hierbij worden verklaringen gezocht voor overeenkomsten en verschillen tussen de cases. Allereerst wordt een overzicht gegeven van de resultaten van het casusonderzoek in subparagraaf 5.1. Vervolgens is er gekeken op welke veranderende omstandigheden partijen mogelijkheden willen hebben om te kunnen inspelen (paragraaf 5.2). Waarna in paragraaf 5.3 gekeken is naar de afspraken over flexibiliteit die zijn gemaakt in de verschillende overeenkomsten om in te kunnen spelen op die veranderende omstandigheden en naar algemene afspraken (5.4). Na deze vergelijking wordt in paragraaf 5.5 gekeken naar veranderende omstandigheden die zich hebben voorgedaan bij de cases en de bijdrage van de flexibiliteitsafspraken aan de omgang met veranderende omstandigheden. Hierna wordt ingegaan op de tevredenheid van partijen over de overeenkomst (5.6). Afgesloten wordt in paragraaf 5.7 met een analyse van de verschillende overige mogelijkheden voor het vergroten van de flexibiliteit die bij de cases aan bod zijn gekomen.

5.1 Overzicht cases

De geïnterviewden gaven bij alle vier de cases aan dat vanwege de lange looptijd van de ontwikkelingen er sprake zal zijn van veranderende omstandigheden. De wijze waarop partijen omgaan met de optredende veranderende omstandigheden verschilt echter per case. In Tabel 10 is een overzicht opgenomen waarin de resultaten van de individuele casebeschrijvingen naast elkaar zijn gezet.

	Case Gouda	Case Haarlem	Case Utrecht	Case Nijmegen
Afspraken over flexibiliteit opgenomen in overeenkomst	Ja, inspelen op - Economische en - Maatschappelijke veranderingen	Nee	Ja, inspelen op - Economische en - Maatschappelijke veranderingen	Ja, inspelen op - Economische en - Maatschappelijke veranderingen
Soort flexibiliteitsafpraak	Inhoudelijke en planningstechnische flexibiliteitsafspraken	n.v.t.	- Gefaseerde contractering - Planningstechnische flexibiliteitsafspraken	Procesafspraken (vergaande gedeelde belangen)
Veel/weinig flexibiliteit overeenkomst	Veel	Weinig	Veel	Veel
Veranderende omstandigheden met invloed op gemaakte afspraken	Economisch Politiek	Economisch Politiek Maatschappelijk Juridisch	Economisch Maatschappelijk Juridisch	Economisch
Flexibiliteitsafspraken bijgedragen aan omgang veranderende omstandigheden	Nog niet aan de orde	n.v.t.	Ja	Nog niet aan de orde
Tevredenheid partijen over overeenkomst over mogelijkheden om in te spelen op veranderende omstandigheden	Ja	Ja	Ja	Ja

Tabel 10: Overzicht resultaten casusonderzoek

5.2 Gewenste flexibiliteitsmogelijkheden

Wanneer gekeken wordt voor welke categorieën veranderende omstandigheden er afspraken over flexibiliteit worden gemaakt in de overeenkomsten om hierop in te spelen, is er een duidelijke overeenkomst tussen de cases. Bij de onderzochte cases worden voornamelijk flexibiliteitsafspraken opgenomen om in te kunnen spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Dit zijn veranderende omstandigheden waar zowel publieke als private partijen na het afsluiten van de overeenkomst de mogelijkheid willen hebben om op in te kunnen spelen. Een verklaring hiervoor is dat zowel veranderende economische als maatschappelijke omstandigheden buiten de invloedssfeer vallen van de betrokken partijen. Deze veranderende omstandigheden kunnen van grote invloed zijn op de gemaakte afspraken in de overeenkomst. Voor het behalen van de doelstellingen die partijen hebben met de ontwikkeling is het van belang om te kunnen inspelen op veranderende economische omstandigheden en veranderende maatschappelijke omstandigheden.

Daarnaast valt bij het vergelijken van de cases op dat er juist geen flexibiliteitsafspraken worden opgenomen om in te spelen op veranderende politieke en juridische omstandigheden. Bij veranderende politieke omstandigheden wordt bij diverse cases aangegeven dat er bewust geen afspraken over flexibiliteit zijn opgenomen. Dit om juist te voorkomen dat er telkens politieke wijzigingen worden aangebracht. Wanneer er wel flexibiliteitsmogelijkheden worden opgenomen in overeenkomsten dan wordt de politiek ook ruimte geboden om daar gebruik van te maken. Dit levert geen bijdrage aan de stabiliteit van de samenwerking tussen de partijen en ook niet aan het doel van partijen om gezamenlijk een bepaalde ontwikkeling te realiseren. Wanneer zich toch politieke veranderende omstandigheden voordoen met invloed op afspraken in de overeenkomst wordt er over het algemeen gezamenlijk gekeken wat de impact hiervan is. Kosten die gepaard gaan door politieke wijzigingen zullen over het algemeen gedragen moeten worden door de betreffende gemeente. Over veranderende juridische omstandigheden, die ook buiten de invloedssfeer van partijen vallen, komt bij alle cases naar voren dat hier geen flexibiliteitsafspraken voor zijn gemaakt omdat er gewoon voldaan dient te worden aan wet- en regelgeving. Wanneer dit soort veranderingen optreden na afsluiten van de overeenkomst zal gekeken moeten worden naar de invloed van de veranderingen en gemaakte afspraken en plannen daarop aangepast moeten worden.

Er is dus een onderscheid zichtbaar in de typen veranderende omstandigheden waarvoor partijen flexibiliteitsafspraken in de overeenkomst willen opnemen. De behoefte aan afspraken in de overeenkomst is er voornamelijk om in te kunnen spelen op veranderende *economische* en *maatschappelijke* omstandigheden.

5.3 Overzicht gemaakte afspraken over flexibiliteit

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de deelvraag *“Welke afspraken over flexibiliteit worden in samenwerkingsovereenkomsten gemaakt om te kunnen inspelen op veranderende omstandigheden tijdens de uitvoering van de overeenkomst?”* door te kijken op welke wijze hier in de samenwerkingsovereenkomsten bij de verschillende cases invulling aan is gegeven. De wijze waarop bij de verschillende cases afspraken over flexibiliteit zijn gemaakt in de overeenkomst verschilt per case. Hier valt geen eenduidig beeld uit af te leiden.

Bij de case Noordelijke Stationsgebied – Gouda zijn bandbreedtes opgenomen ten aanzien van het te realiseren programma en de planning. Deze afspraken geven de ontwikkelaar een grote mate van flexibiliteit om aanpassingen te doen aan het uiteindelijke programma wat gerealiseerd wordt en wanneer er ontwikkeld wordt. De flexibiliteit is

opgenomen in de overeenkomst omdat de gemeente juist zekerheid wilde hebben over de financiële afspraken. Hierover zijn harde afspraken gemaakt. In kunnen spelen op veranderende omstandigheden bij de case Stationsgebied Utrecht is mogelijk door het toepassen van een gefaseerde contracteringsstrategie. Dit wijkt af van een traditionele contractering waarbij afspraken vooraf zoveel mogelijk worden vastgelegd. Bij de overeenkomsten van het Stationsgebied Utrecht is sprake van een zogenaamd “trechtermodel” waarbij gedurende de ontwikkeling er steeds vedergaande verbintenissen worden gesloten. Hierdoor is het voor partijen mogelijk om tussentijds nog aanpassingen te verrichten aan de ontwikkeling, weliswaar binnen de overeenkomst vastgestelde kaders. Daarnaast zijn er planningstechnische flexibiliteitsafspraken opgenomen in de samenwerkingsovereenkomst doordat er sprake is van indicatieve planningen. De focus van flexibiliteit binnen de overeenkomsten bij het Stationsgebied Utrecht ligt echter op de fasering van de contractering in de tijd en niet op flexibel maken van de afspraken in de overeenkomsten zelf. Bij de case Waalfront is er meer sprake van een procesafpraak tussen partijen waardoor gedurende de ontwikkeling er aanpassingen plaatsvinden aan het masterplan en de grondexploitatie om in te spelen op economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit geeft dus een zeer grote mate van flexibiliteit om in de toekomst aanpassingen te vergroten. Daarbij dient opgemerkt te worden dat aanpassingen over het algemeen alleen mogelijk zijn zolang ze binnen de grondexploitatie zijn te realiseren. Vanwege gedeeld zeggenschap dient er ook overeenstemming te zijn tussen beide partijen over te verrichten aanpassingen. Deze flexibiliteit komt voort uit de vergaande gedeelde belangen tussen de betrokken publieke en de private partij. Partijen werken samen volgens het joint-venture model met een 50-50 verdeling van zowel zeggenschap, risicoverdeling en financiering. Dit zorgt voor een hoge mate van gebondenheid tussen de partijen. Het is partijen er alles aangelegen om de ontwikkeling gezamenlijk tot een goed eind te brengen. De gevolgen voor beide partijen zijn namelijk zeer groot zijn wanneer de samenwerking tussentijds wordt beëindigd.

Wat opvalt, is dat er bij de case Haarlem – Raaks er geen flexibiliteitsafspraken zijn opgenomen in de overeenkomst. Er is hier dan ook sprake van een overeenkomst die weinig flexibel is en gebaseerd is op harde afspraken. Het was een bewuste keuze van de betrokken partijen om geen afspraken over flexibiliteit op te nemen omdat dit volgens hen kan leiden tot onduidelijkheden in de overeenkomst en afspraken die telkens ter discussie worden gesteld. Hierdoor zou het opnemen van flexibiliteitsafspraken juist kunnen leiden tot vertragingen. Partijen geven echter aan dat er voldoende mogelijkheden zijn om in te spelen op veranderende omstandigheden. Vertrouwen tussen partijen wordt aangehaald als belangrijkste factor om tot oplossingen te komen. Wat van de casus Haarlem – Raaks als leerpunt meegenomen kan worden is dat het van belang is dat afspraken over flexibiliteit niet leiden tot discussies. Het moet dus helder zijn wanneer er gebruikt gemaakt kan worden van de ingebouwde flexibiliteit in een overeenkomst.

Er zijn dus verschillende mogelijkheden om met behulp van afspraken over flexibiliteit in overeenkomsten in te spelen op veranderende omstandigheden.

5.4 Algemene afspraken t.a.v. veranderende omstandigheden

Aangezien niet voor alle categorieën veranderende omstandigheden er afspraken over flexibiliteit zijn opgenomen, is er ook naar algemene afspraken ten aanzien van veranderende omstandigheden gekeken. Een overzicht van deze algemene afspraken is opgenomen in Tabel 11. Bij alle cases is er sprake van een algemene overlegbepaling t.a.v. van gewijzigde en/of onvoorziene omstandigheden. Daarnaast komen er een tweetal verschillen naar voren bij de vergelijking van de algemene afspraken. Als eerste verschillen de overeenkomsten in de mogelijkheden tot ontbinding op basis van

veranderende omstandigheden. Wanneer er geen mogelijkheden tot ontbinding zijn op basis van veranderende omstandigheden dan is er een extra noodzaak voor partijen om tot overeenstemming te komen.

Als tweede komt naar voren dat alleen bij de case Utrecht er richtlijnen zijn opgenomen waarbij niet rechtstreeks naar de rechter wordt gestapt wanneer partijen niet tot overeenstemming komen bij gewijzigde omstandigheden. Bij de case Utrecht vindt er bij geen overeenstemming eerst bestuurlijk overleg plaats en mocht dat ook mislukken dan volgt nog een mediation poging voor de dat de gang naar de rechter volgt. Dit “escalatiemodel” zorgt ervoor dat er een extra gelaagdheid zit om tot overeenstemming te komen bij veranderende omstandigheden mochten partijen er in eerste instantie onderling niet uitkomen. Bij de case Haarlem hebben partijen eventueel de mogelijkheid om in gezamenlijke overeenstemming te besluiten een arbiter in te schakelen alvorens naar de rechter te stappen. Daarnaast zijn er specifieke overlegstructuren opgenomen wanneer partijen af willen wijken van het definitief ontwerp en bij het tekortschieten van één der partijen. In deze twee cases is er dus uitgebreider rekening gehouden met het optreden van veranderende omstandigheden en hoe partijen dienen te handelen. Zoals in het theoretisch kader aan bod is gekomen geeft juist het opnemen van afspraken over hoe partijen dienen te reageren op toekomstige onvoorziene omstandigheden een bepaalde mate van flexibiliteit. Daarnaast wordt opportunisme voorkomen doordat er vooraf al duidelijkheid is over hoe partijen dienen te handelen.

Algemene afspraken Case Gouda	Algemene afspraken Case Haarlem	Algemene afspraken Case Utrecht	Algemene afspraken Case Nijmegen
Overlegbepaling t.a.v. onvoorziene omstandigheden. Bij geen overeenstemming tussen partijen kan ontbinding gevorderd worden bij de rechter door de meest gerede partij	- Overlegbepaling t.a.v. gewijzigde en onvoorziene omstandigheden. Bij geen overeenstemming is er sprake van een geschil dat voorgelegd wordt aan de rechter. In overeenstemming kan gekozen worden voor arbitrage. - Bij af willen wijken van specificaties DO dient de betreffende partij een herzieningsvoorstel uit te werken en ter goedkeuring voor te leggen aan beide partijen - Gemeente heeft eerste recht van (terug)koop wanneer plan niet kan worden gerealiseerd en samenwerking wordt beëindigd - Bij tekortschieten van één van de partijen treedt men eerst in overleg met elkaar voor één maand.	- Overlegbepaling t.a.v. gewijzigde omstandigheden. Mogelijkheden tot ontbinding afhankelijk van de BOO/BPO - Escalatiemodel ten aanzien van geschillen. Eerst bestuurlijk, vervolgens mediation en dan pas de gang naar de rechter. - Wanneer een bepaling met betrekking tot een door Corio te realiseren object niet rechtsgeldig blijkt, zal voor zover mogelijk de gemeente dit turn-key ontwikkelen	- Overlegbepaling t.a.v. gewijzigde omstandigheden. Mocht het aanpassen van de plannen niet haalbaar zijn gaat met over tot tussentijdse beëindiging. - Bij tussentijdse beëindiging dient de ontbindende partij zijn aandelen aan de andere aandeelhouder aan te bieden

Tabel 11: Overzicht algemene afspraken

5.5 Veranderende omstandigheden

In deze paragraaf worden de veranderende omstandigheden die zich bij de cases hebben voorgedaan en van invloed waren op de gemaakte afspraken in de overeenkomsten vergeleken. Met het vergelijken van veranderende

omstandigheden die zich hebben voorgedaan bij de verschillende cases wordt vanuit de praktijk antwoord gegeven op de deelvraag: *“Welke veranderende omstandigheden met invloed op de gemaakte afspraken kunnen zich voordoen bij gebiedsontwikkelingen?”*. Daarnaast wordt vergeleken hoe de partijen met deze veranderende omstandigheden zijn omgegaan en gekeken of de gemaakte flexibiliteitsafspraken hebben bijgedragen aan de omgang met veranderende omstandigheden. Hiermee wordt geprobeerd antwoord te geven op de deelvraag *“Welke effect hebben deze afspraken op de mate van succes in de wijze waarop ingespeeld op veranderende omstandigheden?”*.

Wanneer er gekeken wordt naar de veranderende omstandigheden met invloed op de gemaakte afspraken die zich hebben voorgedaan bij de verschillende cases (zie Tabel 10), wordt duidelijk dat er verschillen zitten tussen de cases. Zo hebben zich bij cases Haarlem – Raak op alle gebieden al veranderende omstandigheden voorgedaan en bij de case Waalfront – Nijmegen slechts veranderende economische omstandigheden. Een verklaring hiervoor is dat bij de case Haarlem – Raaks er sprake is van het grootste tijdsverschil tussen het moment waarop de overeenkomst is afgesloten en het moment waarop de interviews plaatsvonden. Bij de andere cases is er sprake van recenter gesloten overeenkomsten en is het aantal veranderende omstandigheden waar partijen mee te maken hebben gehad beperkter. Tijd lijkt dus van invloed te zijn op het optreden van veranderende omstandigheden.

Economisch

Bij alle vier de cases komt naar voren dat er sprake is geweest van veranderende economische omstandigheden. Partijen verwijzen hierbij voornamelijk naar de huidige economische crisis. Gebiedsontwikkelingen worden geraakt door de economische crisis door de uitwerking hiervan op de woning- en kantorenmarkt, invulling van commerciële voorzieningen en het verkrijgen van kapitaal. De invloed van de kredietcrisis op de afspraken in de overeenkomsten verschilt echter per case en lijkt afhankelijk te zijn van de fase waarin de ontwikkeling zich bevindt. De cases waarbij partijen al bezig zijn met bouwen of net starten met bouwen is er in het algemeen sprake van een negatieve invloed op de afspraken. Er zal met name sprake zijn van invloed op het te realiseren programma en de verdere fasering van de ontwikkeling. Bij de case Waalfront is men naast verdere planuitwerking druk bezig met het plegen van verwervingen. Hierop kan de economische crisis ook een positieve uitwerking hebben, doordat grondaankopen voordeliger worden. Op dit moment zijn partijen vooral bezig om te bekijken wat de invloed is van de gewijzigde economische situatie. In Gouda zal de ontwikkelaar hoogstwaarschijnlijk gebruik maken van de inhoudelijke flexibiliteitsmogelijkheden om aanpassingen te verrichten aan het programma. Zo ook bij Waalfront waar gekeken wordt naar de woningdifferentiatie. Bij de case Stationsgebied Utrecht kan men vanwege de gefaseerde contracteringsstrategie de plannen aanpassen aan de huidige economische omstandigheden. In Haarlem is echter geen sprake van opgenomen afspraken over flexibiliteit in de overeenkomst. Partijen zijn hier dan ook met elkaar in overleg getreden om te bekijken hoe omgegaan kan worden met het huidige economische klimaat. Dit heeft er toe geleid dat partijen een aanvullende afspraak zullen sluiten ten aanzien van het afrekenen van de gronden, waarbij de ontwikkelaar de gronden later mag afrekenen dan oorspronkelijk was afgesproken.

Politiek

Bij twee van de vier onderzochte cases is er tot op heden sprake geweest van veranderende politieke omstandigheden. Hierbij was er sprake van een onverwachte draai in de politieke besluitvorming. Deze wijzigingen hadden invloed op de inhoud van de te realiseren plannen. Gezamenlijk is door de publieke en private betrokken partijen uit de overeenkomst gekeken naar de gevolgen voor de plannen en eventuele financiële consequenties daarvan vielen ten deel aan de betrokken publieke partij. Bij de andere cases werd aangegeven dat veranderende politieke omstandigheden in de

toekomst niet zijn uitgesloten. Tot op heden is er echter beperkt sprake van politieke veranderingen. Een verklaring hiervoor is dat partijen bewust geen flexibiliteit opnemen in de overeenkomst om in te spelen op veranderende politieke omstandigheden en wijzigingen vaak grote financiële consequenties hebben voor de betrokken gemeente.

Bij meerdere cases hebben partijen verwezen naar de aankomende gemeenteraadsverkiezingen begin 2010. De verkiezingen kunnen van invloed zijn op gemaakte afspraken en voortgang van besluitvorming. Naar voren komt in het casusonderzoek dat het daarom van belang is te anticiperen op eventuele verkiezingen en rekening te houden met eventuele besluitvorming die nog dient plaats te vinden om zo invloed van politieke wijzigingen te beperken.

Maatschappelijk

Bij de onderzochte cases is er sprake van weerstand vanuit de maatschappij. Hiervan zal bij dit soort grootschalige projecten altijd in een bepaalde mate sprake van zijn. Bij de case Haarlem – Raaks heeft de weerstand echter zeer grote vormen aangenomen en was sprake van georganiseerde weerstand. Dit heeft gezorgd voor een langdurige vertraging voordat gestart kon worden met de bouw. Uit het casusonderzoek komt naar voren dat het van belang is om maatschappelijk draagvlak te creëren en te behouden voor de plannen.

Juridisch

Vanwege de voorbereidingstijd die het kost om wet- en regelgeving aan te passen, zijn veranderende juridische omstandigheden vaak ruim van te voren duidelijk. Om in te spelen op deze veranderende omstandigheden is het van belang tijdig te anticiperen en waar nodig de plannen aan te passen zodat ze voldoen aan wet- en regelgeving. De gefaseerde contracteringsstrategie bij de case Stationsgebied Utrecht heeft wel een bijdrage geleverd aan het actueel houden van overeenkomsten t.a.v. juridische veranderingen. Veel juridisch wijzigingen op het gebied van bouwbesluit, veiligheid en milieu zullen een rol spelen bij het verkrijgen van een bouwvergunning. Die spelen dus in eventuele ruimtelijke ordening procedures zelf en hebben beperkt invloed op afspraken in de overeenkomsten.

De vier categorieën veranderende omstandigheden (economisch, politiek, maatschappelijk en juridisch) die uit de literatuur naar voren zijn gekomen, vormen een goede weerspiegeling van de veranderende omstandigheden die in het casusonderzoek naar voren zijn gekomen. Een categorie die op basis van het casusonderzoek toegevoegd zou kunnen worden betreft organisatorische veranderingen bij partijen. Hiermee worden veranderende omstandigheden in de juridische toestand van partijen bedoeld en personele wisselingen bij een project. Tijdens het casusonderzoek is door partijen aangegeven dat dergelijke veranderingen van invloed kunnen zijn op de gemaakte afspraken in de overeenkomst.

Het is lastig om uitspraken te doen over het effect van de gemaakte flexibiliteitsafspraken (beschreven in paragraaf 5.3) op de wijze en de mate van succes waarmee partijen hebben ingespeeld op veranderende omstandigheden. Doordat er bij het merendeel van de cases sprake is van een recent gesloten overeenkomsten is het aantal veranderende omstandigheden beperkt. Hierdoor kunnen er moeilijk conclusies getrokken worden of de flexibiliteitsafspraken in de overeenkomsten hebben bijgedragen aan de omgang met veranderende omstandigheden. Hiervoor zou later in het proces van de ontwikkeling opnieuw gekeken moeten worden naar het effect van de flexibiliteitsafspraken. Over de meeste cases kan wel gezegd worden dat de partijen verwachten dat de flexibiliteitsafspraken een bijdrage zullen leveren aan de omgang met veranderende omstandigheden.

5.6 Tevredenheid over overeenkomsten

Omdat het daadwerkelijke effect van de gemaakte afspraken over flexibiliteit moeilijk te meten is, is er ook gekeken naar de tevredenheid van de partijen over de mogelijkheden die de overeenkomsten bieden om in te spelen op veranderende omstandigheden. Bij alle cases is er tot op heden sprake van tevredenheid over de mogelijkheden die de overeenkomst biedt om in te spelen op veranderende omstandigheden. Doordat er bij het merendeel van de cases er sprake is van een recent gesloten overeenkomst valt niet uit te sluiten dat deze tevredenheid in de toekomst zal veranderen. Of de overeenkomst naar de tevredenheid van partijen ook daadwerkelijk genoeg ruimte biedt om in te spelen op veranderende omstandigheden gedurende de hele looptijd zal in de toekomst moeten blijken.

Partijen benadrukken dat er een spanningsveld bestaat tussen flexibiliteit en zekerheid. Het betreft ontwikkelingen waar over het algemeen sprake is van grote financiële investeringen. Om tot deze investeringen over te gaan is een bepaalde mate van zekerheid en stabiliteit benodigd. Hier wordt bij de cases op verschillende wijze invulling aangegeven. Bij de case Haarlem is er voor gekozen om uit te gaan van harde en duidelijke afspraken in het contract. Dit geeft zekerheid aan partijen en hierop is het vertrouwen tussen beide partijen gebaseerd. Op basis van dit vertrouwen geven partijen aan dat het heel goed mogelijk is om aanpassingen te verrichten wanneer dat benodigd blijkt. Een gevaar van alleen maar harde afspraken is dat een partij op basis van het gesloten contract alleen maar met claims en advocaten op de proppen komt.

Bij de andere drie cases komt juist naar voren dat het opnemen van flexibiliteit in de overeenkomst zorgt voor een betere verhouding tussen partijen. Mogelijkheden om in de toekomst aanpassingen te kunnen verrichten om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden geeft partijen een bepaalde mate van comfort. Dit levert volgens de partijen een bijdrage aan een goede relatie en komt het vertonen van voorspelbaar gedrag ten goede. Het draait hierbij wel om een combinatie van afspraken over flexibiliteit en zekerheid. Uit het analyseren van de cases komt naar voren dat het opnemen van afspraken over flexibiliteit gelimiteerd is. Aangegeven wordt dat er niet teveel flexibiliteitsafspraken in een overeenkomst moeten zitten, aangezien beide partijen toch een vorm van zekerheid zoeken met het afsluiten van een overeenkomst. Oneindige flexibiliteit is niet mogelijk binnen contracten, daarmee wordt geen bijdrage geleverd aan het gezamenlijke doel van partijen: het realiseren van een bepaalde ontwikkeling.

5.7 Overige mogelijkheden voor vergroten van flexibiliteit

Tijdens het casusonderzoek is tevens gekeken naar andere mogelijkheden voor het vergroten van de flexibiliteit van de overeenkomst. In deze paragraaf staat de deelvraag *“Wat voor andere afspraken om de flexibiliteit van samenwerkingsovereenkomsten te vergroten zijn mogelijk om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden?”* centraal. Hierbij wordt gekeken naar overige mogelijkheden die bij meerdere cases naar voren komen of die buiten de al besproken afspraken over flexibiliteit vallen.

Bij de case Haarlem – Raaks wordt naar voren gebracht dat het procesmatiger insteken van de contractering een mogelijkheid is om bij toekomstige gebiedsontwikkelingen de flexibiliteit te vergroten. Het uitwerken van één overkoepelende ontwikkelovereenkomst en meer in deelprojecten voor wat betreft de realisatieovereenkomsten. Dit moet ervoor zorgen dat er tijdens het proces mogelijkheden zijn om economische, maatschappelijk en eventueel veranderende politieke omstandigheden op te vangen. Dit sluit aan bij de huidige contracteringsstrategie die gehanteerd wordt bij het Stationsgebied Utrecht. Hier hanteert men al een gefaseerde contractering en de betrokken partijen bij de case Stationsgebied Utrecht zien in de toekomst meer mogelijkheden voor het modulair contracteren. Hiermee bedoelt

men het gebied indelen in verschillende modules waarvan het mogelijk is deze zelfstandig te ontwikkelen. En daarnaast de contractering te faseren in tijd, met in de tijd hardere verbintenissen die gelijk opgaan met de inhoudelijke uitwerking van een module. Ook bij Waalfront worden vergelijkbare mogelijkheden aangegeven. Daarbij komt naar voren dat het van belang is te kijken naar de doorlooptijd en de grootte van de ontwikkeling die gerealiseerd zal worden. Bij een ontwikkeling met een korte doorlooptijd zou er mogelijk wel gekozen kunnen worden voor een harde aanpak vanaf het begin. Bij een lange doorlooptijd dient er juist gekozen te worden voor meer flexibiliteit.

Een tweede mogelijkheid voor het vergroten van flexibiliteit van overeenkomsten ligt in het aanpassen van de wettelijke kaders. Naar voren komt dat één van de meeste rigide onderdelen van de overeenkomst de publieke afspraken aangaande bestemmingsplannen betreft. Verruiming van de wet- en regelgeving ten aanzien van bestemmingsplannen zou de mogelijkheden om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden bij gebiedsontwikkelingen vergroten.

Een derde mogelijkheid komt naar voren bij de case Gouda en betreft het uitgebreider specificeren van een algemene afspraak als “we treden met elkaar in overleg”. Voor bepaalde veranderende omstandigheden zouden partijen vooraf overeenstemming kunnen bereiken over hoe men wil gaan handelen en dit vastleggen in de samenwerkingsovereenkomst. Door het vastleggen van zogenaamde voorkeursmaatregelen wordt dan duidelijker hoe partijen dienen te handelen en kan er sneller gereageerd worden op bepaalde toekomstige ontwikkelingen.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden op basis van de onderzoeksresultaten de conclusies ten aanzien van dit afstudeeronderzoek getrokken daarnaast zijn aanbevelingen en een reflectie op het onderzoek opgenomen. Allereerst wordt in subparagraaf 6.1 de centrale onderzoeksvraag beantwoord. Vervolgens zijn aanbevelingen opgenomen voor de praktijk (6.2) en mogelijkheden voor verder onderzoek (6.3). Afgesloten wordt in paragraaf 6.4 met een reflectie op het onderzoek waar in wordt gegaan op de validiteit van het onderzoek.

6.1 Conclusies

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag *“Hoe kan door afspraken over flexibiliteit in samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen (op een effectieve en efficiënte wijze) worden ingespeeld op veranderende omstandigheden?”* om daarmee de doelstelling van het onderzoek te bereiken:

Inzicht geven in mogelijkheden die afspraken over flexibiliteit binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen bieden om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden die zich voordoen na afsluiten van de overeenkomst.

Dit onderzoek is begonnen met een literatuurverkenning van de begrippen gebiedsontwikkeling, samenwerkingsovereenkomsten, veranderende omstandigheden en flexibiliteit. Uit deze literatuurverkenning van gebiedsontwikkeling is naar voren gekomen dat gebiedsontwikkelingen complexe opgaven zijn. Het betreft projecten met een hoge mate van inhoudelijke, organisatorische en financiële complexiteit. Bij gebiedsontwikkelingen is er sprake van projecten waarbij meerdere functies worden gecombineerd. Het betreft hierbij vaak een combinatie van wonen, werken, recreatie en mobiliteit. Bij de ontwikkeling zijn vaak meerdere publieke, private en maatschappelijke actoren betrokken. Voor de realisatie zijn vaak grote investeringsbedragen benodigd en haalbaarheid van de plannen is vaak afhankelijk van verevening tussen rendabele en onrendabele projectonderdelen. Tevens is vaak sprake van projecten met een doorlooptijd van 15 jaar of langer.

Voor de realisatie van gebiedsontwikkelingen is meestal samenwerking benodigd tussen publieke en private partijen. Deze samenwerking kan door middel van verschillende samenwerkingsmodellen vormgegeven worden. Waarbij de samenwerkingsmodellen verschillen op het punt van de reikwijdte van de samenwerking tussen de publieke en private partijen. Uit de literatuurverkenning komt naar voren dat publieke en private partijen ongeacht het samenwerkingsmodel eerst een samenwerkingsovereenkomst met elkaar sluiten voordat overgegaan wordt tot realisatie van de ontwikkeling. Met behulp van een samenwerkingsovereenkomst vindt er formele vastlegging plaats van afspraken tussen de betrokken partijen en worden de verplichtingen die partijen jegens elkaar aangaan juridisch vastgelegd. Hiermee ontstaat een bepaalde mate van zekerheid over het nakomen van verplichtingen van alle partijen. Voor het realiseren van een gebiedsontwikkeling dienen er dus overeenkomsten gesloten te worden tussen partijen. Zonder een vorm van zekerheid zullen partijen niet overgaan tot investeringen en zullen projecten niet worden gerealiseerd.

De zekerheid die overeenkomsten bieden zijn echter begrensd. Vanuit de transactiekostentheorie komt naar voren dat gegeven beperkte rationaliteit en onzekerheid contracten altijd incompleet zullen zijn. Dit geldt vooral voor langdurige contracten die een hoge mate van complexiteit bezitten, zoals overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen.

Het is onmogelijk om vooraf alle mogelijke gebeurtenissen te voorspellen en contractueel op te nemen. Er dient dus rekening gehouden te worden met onzekerheid en bij gebiedsontwikkelingen dient geaccepteerd te worden dat veranderende omstandigheden zullen optreden en deze van invloed zullen zijn op de gemaakte afspraken.

De complexiteit van gebiedsontwikkeling in combinatie met de over het algemeen lange doorlooptijd zorgt ervoor dat dit soort projecten onderhevig zijn aan veranderende omstandigheden. Veranderende omstandigheden kunnen van verschillende aard zijn en gevolgen hebben voor de afspraken die in de samenwerkingsovereenkomst zijn gemaakt. Uit de literatuur komen vier categorieën veranderende omstandigheden naar voren die van invloed kunnen zijn op de gemaakte afspraken bij gebiedsontwikkelingen: economisch, politiek, maatschappelijk en juridisch.

Niet in kunnen spelen op deze veranderende omstandigheden kan verschillende gevolgen hebben: ontwikkelingen waar geen vraag is naar bij de consument, verminderde ruimtelijke kwaliteit, financiële gevolgen, onbenutte kansen enzovoort. Vanuit de literatuur komt naar voren dat flexibiliteit een middel is om in te spelen op deze veranderende omstandigheden. De drang om bij gebiedsontwikkelingen a priori tot afspraken en toetsingen te komen staat doorgaans op gespannen voet met de lange tijdsduur van het proces. Op basis van de literatuur over flexibiliteit en de inhoud van samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen is een raamwerk gemaakt van de wijze waarop afspraken over flexibiliteit opgenomen zouden kunnen worden. De afspraken in samenwerkingsovereenkomsten zijn te categoriseren naar inhoudelijke, financiële, organisatorische en planningstechnische afspraken. Door het flexibel maken van deze afspraken is het mogelijk om ruimte te laten om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Daarnaast komt uit de literatuur naar voren dat het mogelijk is om in te spelen op veranderende omstandigheden door afspraken hoe partijen dienen te handelen bij veranderende omstandigheden.

Het literatuuronderzoek is opgevolgd door een casusonderzoek. Het betrof hier vier binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen. Er kan bij alle cases gesproken worden over een hoge mate van inhoudelijke, organisatorische financiële complexiteit en daarnaast een lange doorlooptijd. Uit het casusonderzoek kan geconcludeerd worden dat de categorisering van veranderende omstandigheden vanuit de literatuur een goede weerspiegeling is van de veranderende omstandigheden die in de praktijk bij deze cases worden ondervonden. Een toevoeging aan deze categorisering vanuit de analyse van de cases is veranderende organisatorische omstandigheden. Hiermee wordt gedoeld op wisselingen in de juridische entiteit bij private partijen en wisselingen van betrokken personen bij het project. Daarnaast kan uit het casusonderzoek geconcludeerd worden dat niet voor alle soorten veranderende omstandigheden er een wens is bij publieke en private partijen om afspraken over flexibiliteit te maken om in te kunnen spelen op deze veranderende omstandigheden. Hierin valt een onderscheid te maken. Partijen wensen wel in te kunnen spelen op veranderende economische en maatschappelijke veranderingen. Het wordt belangrijk geacht om hier op in te kunnen spelen om zo goed mogelijk te voldoen aan de gestelde doelen van de ontwikkeling. Voor veranderende politieke omstandigheden is er juist geen behoefte aan mogelijkheden om hierop in te kunnen spelen. Dit komt de continuïteit van het bestuur en het realiseren van de ontwikkeling niet ten goede. Als laatste kan geconcludeerd worden dat partijen weinig nut zien om flexibiliteitsafspraken op te nemen om in te kunnen inspelen op veranderende juridische omstandigheden. Er dient gewoon voldaan te worden aan de geldende wet- en regelgeving ook wanneer deze aan verandering onderhevig is.

Alle partijen bij de onderzochte cases zijn zich ervan bewust dat er gedurende de looptijd van de ontwikkeling veranderende omstandigheden zullen optreden. Uit het casusonderzoek komen een drietal verschillende strategieën naar voren hoe door afspraken over flexibiliteit in samenwerkingsovereenkomsten ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden.

- 1 De eerste optie die naar voren is gekomen is gelijk aan een mogelijkheid die tijdens het literatuuronderzoek naar voren is gekomen. Om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden is het mogelijk om inhoudelijke, financiële, organisatorische of planningstechnische flexibiliteitsafspraken te maken. Door niet uit te gaan van vaste waarden is het mogelijk om flexibele afspraken op te nemen in de overeenkomst waardoor er ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden. Daarbij komt naar voren dat het mogelijk is door op bepaalde aspecten afspraken flexibel te maken juist op andere aspecten zekerheid kan worden verkregen. Door flexibiliteit te bieden op bepaalde aspecten kan zekerheid verkregen worden op andere aspecten. Bij de case Noordelijk Stationsgebied – Gouda is er sprake van het opnemen van zekerheden in de overeenkomst op het financiële aspect en flexibiliteit op inhoudelijke en planningstechnische aspecten. Het zou ook mogelijk zijn om een andere samenstelling te hebben van aspecten waarover zekerheden worden opgenomen in de overeenkomst en waar flexibiliteit wordt gelaten.
- 2 Een tweede mogelijkheid die volgt uit het casusonderzoek is het toepassen van een gefaseerde contracteringsstrategie. Deze mogelijkheid is niet naar voren gekomen tijdens het literatuuronderzoek. Hierbij volgt de contractering de inhoudelijke uitwerking van het project waarbij voorkomen wordt de contractering vooruitloopt op de inhoudelijke uitwerking. Er worden gedurende de ontwikkelingen steeds verdergaande verbintenissen gesloten. Hierdoor is het voor partijen mogelijk om tussentijds de ontwikkeling nog aan te passen. De gefaseerde contracteringsstrategie is toegepast bij de overeenkomsten van het Stationsgebied Utrecht, maar ook bij de andere cases wordt het procesmatiger benaderen van de contractering gezien als een mogelijkheid voor het vergroten van de flexibiliteit bij toekomstige gebiedsontwikkelingen.
- 3 De laatste mogelijkheid die naar voren komt uit het casusonderzoek is het maken van procesafspraken tussen partijen waarbij verdere ontwikkeling van de realisatie afhankelijk is van de optredende economische en maatschappelijke ontwikkelingen. Dit geeft een zeer grote mate van flexibiliteit om aanpassingen te verrichten omdat nog niks definitief vastligt. Hierbij conformeren partijen zich wel aan een masterplan dat als uitgangspunt dient voor de hele ontwikkeling. Dit betreft een uitgewerkt plan dat op het moment van vaststelling een ruimtelijk en financieel haalbaar geheel is. Deze mogelijkheid tot flexibiliteit komt voor uit de vergaande gedeelde belangen tussen de betrokken publieke en de private partij wat zorgt voor een hoge mate van gebondenheid. Partijen werken samen volgens het joint venture model met een 50-50 verdeling van zowel zeggenschap, risicoverdeling en financiering.

Naast bovenstaande strategieën over flexibiliteit voor de omgang met veranderende omstandigheden kunnen er aanvullende algemene afspraken worden gemaakt over het handelen van partijen bij veranderende omstandigheden. Richtlijnen die meer mogelijkheden beschrijven dan de gang naar de rechter geven hierbij meer duidelijkheid over de procesgang die partijen doorlopen. Mogelijkheden waarbij gedacht kan worden is verplichte overlegperiode, arbitrage, mediation, onafhankelijke stuurgroep enzovoort. Dergelijke richtlijnen geven partijen meer mogelijkheden voor het inspelen op veranderende omstandigheden dan wanneer alleen een gang naar de rechter is vastgelegd.

Tevens kan geconcludeerd worden dat er grenzen zitten aan het inbouwen van afspraken over flexibiliteit in overeenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Uit de literatuur komt naar voren dat er een bepaalde mate van zekerheid is gewenst voordat overgegaan wordt tot investeren in een ontwikkeling. Dit wordt tijdens het casusonderzoek bevestigd. Oneindige flexibiliteit in een overeenkomst is dus geen mogelijkheid. Er dient sprake te zijn van een bepaald evenwicht tussen flexibiliteit en zekerheid.

Geconcludeerd kan worden op basis van dit onderzoek dat er verschillende mogelijkheden zijn om door afspraken over flexibiliteit in samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen in te spelen op veranderende omstandigheden. De afspraken over flexibiliteit bieden daarbij vooral mogelijkheden om in te spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Conclusies trekken ten aanzien van het op *een effectieve en efficiënte wijze* inspelen op veranderende omstandigheden door middel van afspraken over flexibiliteit is op basis van dit onderzoek niet mogelijk. Bij de onderzochte cases is over het algemeen sprake van recent gesloten overeenkomsten waardoor er slechts beperkt sprake is geweest van veranderende omstandigheden. Hierdoor is het nog niet duidelijk of de opgenomen afspraken over flexibiliteit ook daadwerkelijk een bijdrage leveren aan het op *een effectieve en efficiënte wijze* inspelen op optredende veranderende omstandigheden gedurende de looptijd van de ontwikkeling. Daarnaast is het getuige de case Haarlem – Raaks ook mogelijk dat er door partijen adequaat ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden ondanks dat er in de overeenkomst geen afspraken over flexibiliteit zijn opgenomen.

6.2 Aanbevelingen voor de praktijk

In deze paragraaf worden op basis van de conclusies van het onderzoek een aantal aanbevelingen gedaan aan de praktijk van gebiedsontwikkeling met betrekking tot de toepasbaarheid en implementatie van afspraken over flexibiliteit. Deze aanbevelingen gelden zowel voor publieke als private partijen die betrokken zijn binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen.

Neem afspraken over flexibiliteit op in samenwerkingsovereenkomsten

Met de conclusies van dit onderzoek is duidelijk geworden dat er mogelijkheden zijn om door afspraken over flexibiliteit binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Voornamelijk mogelijkheden om in te kunnen spelen op veranderende economische en maatschappelijke omstandigheden. Het daadwerkelijke effect van de flexibiliteitsafspraken op de mate van succes in de wijze waarop ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden viel niet te meten. Partijen hebben echter wel aangegeven te verwachten dat ze door de flexibiliteitsafspraken beter in kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Daarnaast zijn er nog een aantal andere voordelen van flexibiliteitsafspraken naar voren gekomen. Door flexibiliteitsafspraken weten waar je de ruimte laat binnen de ontwikkeling en dus minder snel aanpassingen aan je doel hoeft te doen. Daarnaast hebben de afspraken over flexibiliteit een positieve bijdrage geleverd aan de relatie tussen partijen. Publieke en private partijen wordt dan ook aanbevolen om bij samenwerkingsovereenkomsten bij toekomstige ontwikkelingen gebruik te maken van de inzichten in de mogelijkheden van de afspraken over flexibiliteit die in dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Hiermee kunnen publieke en private partijen invulling geven aan hun wens van flexibeler samenwerkingsovereenkomsten. Daarnaast kunnen de inzichten uit dit onderzoek ook gebruikt worden door adviesbureaus die publieke en private partijen adviseren bij de contractering van gebiedsontwikkelingsprojecten. Welke strategie het beste toegepast kan worden om in te spelen op veranderende omstandigheden zal afhangen van de specifieke wensen van de partijen die de overeenkomst sluiten. In ieder geval wordt partijen aanbevolen te kijken naar het procesmatiger insteken van de contractering door middel van het faseren van de contractering in de tijd. Dit wordt door de meeste respondenten in dit onderzoek naar voren gebracht als mogelijkheid om de flexibiliteit van samenwerkingsovereenkomsten te vergroten en gedurende de looptijd in te kunnen spelen op veranderingen.

Wat voorkomen moet worden wanneer afspraken over flexibiliteit worden opgenomen in samenwerkingsovereenkomsten is dat de flexibiliteitsafspraken een vertragende uitwerking hebben op de realisatie van

een ontwikkeling en niet het gewenste effect van sneller kunnen inspelen op veranderende omstandigheden optreedt. Het gevaar van het opnemen van afspraken over flexibiliteit is dat ze zorgen voor onduidelijkheid en daardoor ruimte voor discussie opleveren. Het is dan ook van belang dat partijen bij het sluiten van een overeenkomst helder en inzichtelijk maken wanneer de ingebouwde flexibiliteit in de overeenkomsten kan worden ingezet.

Meer aandacht besteden aan algemene afspraken t.a.v. veranderende omstandigheden en geschillen

Naast het opnemen van flexibiliteitsafspraken in samenwerkingsovereenkomsten wordt aan publieke en private partijen aanbevolen om meer aandacht te schenken aan algemene afspraken ten aanzien van veranderende omstandigheden. Hiermee worden richtlijnen bedoeld die duidelijk maken hoe partijen dienen te handelen bij het optreden van veranderende omstandigheden. Door hiervoor juist meer afspraken te maken in de samenwerkingsovereenkomsten ontstaat meer flexibiliteit. Het geeft duidelijk aan partijen hoe er gehandeld moet worden waardoor sneller ingespeeld kan worden op veranderende omstandigheden en opportunisme voorkomen. Onduidelijkheid over de te volgen procedures bij veranderende omstandigheden kan voor ongewenste vertraging zorgen. Heronderhandelingen kunnen kostbaar en langdurig zijn. Door bij het sluiten van de overeenkomst invulling te geven aan richtlijnen op welke wijze heronderhandelingen plaatsvinden, kan de doorlooptijd van heronderhandeling mogelijk beperkt worden. Daarnaast kan een rechtstreekse stap naar de rechter bij eventuele geschillen zorgen voor een verstoorde verstandhouding tussen partijen en extra kosten met zich meebrengen. Partijen worden daarom aanbevolen om in ieder geval te zorgen voor een bepaalde mate van gelaagdheid voordat de stap naar de rechter wordt gezet. Een mogelijkheid hiervoor is het gehanteerde escalatiemodel bij het Stationsgebied Utrecht. Hier vindt eerst bestuurlijk overleg plaats wanneer men binnen de projectorganisatie niet tot overeenstemming komt over aanpassingen als gevolg van veranderende omstandigheden. Mocht men bestuurlijk ook niet tot een oplossing komen, vindt er eerst nog mediation plaats voordat de stap naar de rechter wordt gezet.

Opnemen considerans bij samenwerkingsovereenkomsten

Bij de realisatie van gebiedsontwikkelingen is vaak een groot aantal personen betrokken. Doordat er sprake is van een lange doorlooptijd is de kans groot dat er vele wisselingen zullen plaatsvinden van betrokken personen bij de ontwikkeling. De realisatie van gebiedsontwikkelingen is voor een groot deel afhankelijk van de betrokken personen en wanneer hier wijzigingen in optreden kan dit gevolgen hebben voor de ontwikkeling doordat men anders tegen zaken aankijkt. Tevens is er de mogelijkheid dat de overeenkomst door betrokkenen later in het proces anders geïnterpreteerd wordt dan bij het afsluiten van de overeenkomst was bedoeld. Het opnemen van een considerans bij samenwerkingsovereenkomsten met daarin opgenomen de beweegredenen en achtergrond van de gemaakte afspraken kan er aan bijdragen dat de overeenkomst op een eenduidige wijze wordt geïnterpreteerd gedurende de gehele looptijd. Een dergelijke considerans kan gezien worden als een soort van “contractueel geheugen”. Weten waarom bepaalde afspraken in het verleden zijn genomen en met welke intentie, zodat ze in de toekomst ook op een juiste wijze geïnterpreteerd kunnen worden.

6.3 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Op basis van de resultaten van dit onderzoek kunnen een aantal aanbevelingen gedaan worden voor vervolgonderzoek.

Metten van effect van flexibiliteitsafspraken

In dit onderzoek is bij het merendeel van de cases sprake van een recent gesloten overeenkomst. Hierdoor viel niet goed te meten of de flexibiliteitsafspraken effect hadden op de mate van succes in de wijze waarop ingespeeld wordt op veranderende omstandigheden. De focus van het onderzoek lag dan ook op kijken naar *mogelijkheden* voor het opnemen van afspraken over flexibiliteit. Om meer inzicht te verkrijgen in het daadwerkelijke effect van de gemaakte flexibiliteitsafspraken in overeenkomsten zouden de in dit onderzoek onderzochte cases over een aantal jaar wederom bekeken moeten worden, wanneer er daadwerkelijk sprake is geweest van het verrichten van aanpassingen wegens het optreden van veranderende omstandigheden. Een andere mogelijkheid is om bij vervolgonderzoek naar het effect van flexibiliteitsafspraken de caseselectie hier op aan te passen. Cases zouden dan geselecteerd moeten worden op de afhankelijke variabele “is op effectieve en efficiënte wijze ingespeeld op veranderende omstandigheden”.

Spanningsveld tussen flexibiliteit en zekerheid

Er is sprake van een spanningsveld tussen flexibiliteit en zekerheid. Door middel van onderhandelingen zoeken partijen naar een balans tussen flexibiliteit en zekerheid. Samenwerkingsovereenkomsten die gesloten worden zijn de resultante van onderhandelingen die hebben plaatsgevonden tussen publieke en private partijen. Het zou interessant zijn om onderzoek te doen naar welke factoren van invloed zijn op de onderhandelingen tussen publieke en private partijen en wat de invloed van deze factoren is op keuzes die gemaakt worden ten aanzien van het spanningsveld van flexibiliteit en zekerheid.

Vertrouwen tussen partijen

Bij de meeste cases geven de respondenten het belang van vertrouwen tussen publieke en private partijen aan. Zonder vertrouwen en een goede relatie tussen partijen is het realiseren van een bepaalde ontwikkeling zo goed als onmogelijk. In dit onderzoek is het thema vertrouwen niet meegenomen in het theoretisch kader en verder buiten beschouwing gelaten. Vertrouwen tussen partijen kent verschillende componenten. Zo bestaat er vertrouwen in het feit dat de andere partij bepaalde competenties heeft om een opdracht te vervullen, maar ook vertrouwen dat partijen geen strategisch gedrag zullen vertonen. Uit de literatuur komt naar voren dat partijen vaak afspraken in overeenkomsten “dichttimmeren” om opportunisme te voorkomen. Uit het analyseren van de cases komt juist naar voren dat het opnemen van flexibiliteitsafspraken een positieve invloed kan hebben op de relatie tussen partijen en het vertonen van continu voorspelbaar gedrag. Het zou interessant zijn om specifiek te kijken wat de invloed van afspraken over flexibiliteit is op de vertrouwensrelatie tussen partijen.

Invloed van wet- en regelgeving op mogelijkheden voor afspraken over flexibiliteit

Op dit moment spelen er binnen de praktijk van gebiedsontwikkeling verschillende onduidelijkheden ten aanzien van wet- en regelgeving. Zo is op dit moment veel onduidelijk over het arrest Auroux en de uitwerking hiervan op de Nederlandse wijze van gebiedsontwikkeling. Verschillende instanties geven verschillende interpretaties van het arrest. Daarnaast speelt ondermeer de nieuwe Grondexploitatiewet waarvan de volledige gevolgen voor gebiedsontwikkeling ook nog niet duidelijk zijn. Flexibiliteitsafspraken die gemaakt worden in samenwerkingsovereenkomsten dienen

uiteraard wel te voldoen aan de wet- en regelgeving. Daarom is het van belang dat er verder onderzoek plaatsvindt naar de invloed van de huidige wet- en regelgeving op de mogelijkheden om afspraken over flexibiliteit te maken.

6.4 Reflectie op het onderzoek

In deze paragraaf wordt bekeken op welke wijze de onderzoeksmethodiek invloed heeft op de resultaten van het onderzoek. Daarnaast wordt gekeken naar de context waarbinnen de resultaten geldig zijn.

Invloed onderzoeksmethodiek

Het onderzoek is gestart met een literatuuronderzoek, waarbij ingegaan is op literatuur over gebiedsontwikkeling, transactiekostentheorie, veranderende omstandigheden en flexibiliteit. Tijdens het literatuuronderzoek bleek dat er slechts beperkt informatie was over daadwerkelijke mogelijkheden om flexibiliteit op te nemen in overeenkomsten. Veel literatuur richt zich op het nut en de noodzaak van flexibiliteit, maar niet op de mogelijkheden om afspraken hierover op te nemen in overeenkomsten. Daarnaast is er in de huidige wetenschappelijke literatuur veel aandacht voor productieflexibiliteit. Om toch tot een theoretisch kader te komen voor het onderzoek is er voor gekozen om de opgedane inzichten over flexibiliteit uit de literatuur te combineren met de inhoud van samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen. Om de samenhang tussen de verschillende onderdelen uit het literatuuronderzoek inzichtelijk te maken is er een conceptueel raamwerk opgesteld. In dit conceptueel raamwerk wordt ervan uitgegaan dat binnen samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen afspraken over flexibiliteit kunnen worden gemaakt op vier verschillende gebieden, te weten: inhoudelijke-, financiële-, organisatorische- en planningstechnische flexibiliteitsafspraken. Tijdens het casusonderzoek bleek echter dat de uitkomsten van de interviews niet allemaal te plaatsen waren in het opgestelde conceptueel raamwerk. Bij slechts één case bleek sprake te zijn van afspraken over flexibiliteit op de wijze zoals het conceptueel raamwerk dat veronderstelt. Bij de andere cases waarin flexibiliteitsafspraken waren gemaakt vielen deze buiten het kader van het opgestelde conceptueel raamwerk. Tijdens de interviews bij het casusonderzoek is er dan ook voor gekozen om waar nodig het opgestelde interviewprotocol los te laten ten einde inzicht te verkrijgen in de wijze waarop partijen invulling hadden gegeven aan flexibiliteitsafspraken binnen de samenwerkingsovereenkomsten. Hierdoor is vermeden dat de geïnterviewden hun antwoorden beperkten tot het gepresenteerde raamwerk. Bij de analyse van de cases was er eerst voor gekozen om de resultaten te plaatsen binnen het opgestelde raamwerk. Aangezien de resultaten niet goed te plaatsten waren in het conceptueel raamwerk is er voor gekozen om deze resultaten te interpreteren als een aanvulling op het opgestelde raamwerk vanuit de literatuur. Door het conceptueel raamwerk op een hoger abstractieniveau uit te werken, had dit mogelijk vermeden kunnen worden.

Betrouwbaarheid resultaten

Om de betrouwbaarheid van de resultaten van het casusonderzoek te verhogen is er voor gekozen om bij iedere case zowel de betrokken publieke als private partij uit de samenwerkingsovereenkomst te interviewen. Hierdoor ontstond er een completer beeld van de flexibiliteitsafspraken binnen een samenwerkingsovereenkomst dan wanneer slechts één van de betrokken partijen geïnterviewd zou zijn. Daarnaast kon door het interviewen van beide partijen gevraagd worden naar de perceptie van partijen over de tevredenheid van de overeenkomst. Door het interviewen van beide partijen uit de samenwerkingsovereenkomst werd de mening verkregen van de belangrijkste partijen. Hierdoor kon er op basis van de perceptie van partijen over de tevredenheid over de overeenkomst een uitspraak gedaan worden over het effect van de flexibiliteitsafspraken. De geldigheid van de perceptie over tevredenheid is echter beperkt omdat partijen niet geneigd zijn eventueel ongenoegen over de overeenkomst te uiten. Aangezien lopende projecten onderzocht zijn, zou dit de

verhouding tussen partijen namelijk kunnen verstoren. Voor de betrouwbaarheid van de resultaten zou het beter geweest zijn wanneer gemeten had kunnen worden of door de flexibiliteitsafspraken ongewenste invloeden door veranderende omstandigheden op het behalen van de doelstelling beperkt was. Doordat er sprake was van recent gesloten overeenkomsten was dit niet mogelijk. Om het daadwerkelijke effect van de flexibiliteitsafspraken te meten zou een project voor langere tijd gevolgd moeten worden of zou er na afronding van de gebiedsontwikkeling onderzoek gedaan moeten worden. Het is alleen lastiger om de betrokken personen van een afgerond project te benaderen dan van een lopend project.

Geldigheid van de resultaten

Bij het casusonderzoek zijn er vier binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen onderzocht. Door de beperkte onderzoekstijd kon er slechts een beperkt aantal cases onderzocht worden. Wanneer meer cases onderzocht hadden kunnen worden, zou de betrouwbaarheid van de resultaten toenemen. Voor de selectie van de cases was een aantal uitgangspunten vastgesteld. Binnen deze uitgangspunten hadden ook andere cases geselecteerd kunnen worden. Er kan niet uitgesloten worden dat dit tot andere onderzoeksresultaten geleid zou hebben. Bij de geldigheid van de resultaten dient er dus rekening mee gehouden te worden dat er slechts een beperkt aantal cases is onderzocht.

Er is gekozen voor binnenstedelijke ontwikkelingen aangezien er vanuit diverse bronnen naar voren komt dat toekomstige gebiedsontwikkelingen meer gericht zullen zijn op binnenstedelijke ontwikkelingen. De resultaten van dit onderzoek zijn mogelijk ook bruikbaar voor andere gebiedsontwikkelingsprojecten dan binnenstedelijke ontwikkelingen. De kenmerken van uitleglocaties zijn vergelijkbaar met de in dit onderzoek onderzochte cases, aangezien daar ook sprake is van een hoge mate van inhoudelijke, organisatorische en financiële complexiteit en een lange doorlooptijd. Uitleglocaties zullen doorgaans wel van een grotere schaal zijn dan binnenstedelijke ontwikkelingen. Echter heeft men bij binnenstedelijke ontwikkeling vaak weer te maken met meer actoren in het gebied. De aanpak van beide soorten ontwikkeling vertoont echter veel gelijkenissen. Hierdoor kunnen resultaten uit dit onderzoek mogelijk ook toegepast worden binnen samenwerkingsovereenkomsten bij uitleglocaties.

Literatuurlijst

Theoretisch kader

Adviescommissie Gebiedsontwikkeling (2005). *Ontwikkel kracht! Eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling*. Amersfoort: Lysias Consulting Group B.V.

Ark, van R.G.H. (2005), *Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning*, Wageningen University dissertation no. 3 770

Asselt, B.A. van (2007), *Risk Governance*, Universiteit van Maastricht

Berenschot Groep B.V. (2003), *Samenwerkingsconstructies in de herstructurering*, Kenniscentrum PPS, Den Haag

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

Bryson, J.M. and Roering, W.D. (1987), *Applying Private-Sector Strategic Planning in the Public Sector*,

Bult-Spiering, M., Blanken, A., Dewulf, G. (2005), *Handboek Publiek- Private samenwerking*, Utrecht: Uitgeverij Lemma BV

Bult-Spiering, M. & Dewulf, G. (2006), *Strategic issues in Public-Private Partnerships: an international perspective*, Blackwell Publishing

Byars, L. (1991), *Strategic Management, Formulation and Implementation – Concepts and Cases*, New York: HarperCollins.

Commissie Fundamentele Verkenning Bouw (2008), *Privaat wat kan, Publiek wat moet: Vertrouwen en Verantwoordelijkheid in het Bouwproces*, Den Haag: Ministerie van EZ

Daamen, T. (2008). *Gebiedsontwikkeling: praktijk boven ideologie*, Real Estate Magazine editie 6 1

Deloitte (2008), *Alleen ga je sneller, samen kom je verder: de toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*,

Dorée, A.G. (2001), *Dobberen tussen concurrentie en co-development: de problematiek van samenwerking in de bouw*, Universiteit Twente

Gelinck, S. (2006), *Spaanse gebiedsontwikkeling: Vitaminen voor samenwerking, peper voor uitvoering*, Tijdschrift voor Volkshuisvesting 2006/2: 18-23

Gils, M & Huys, M. (2005), *Het rijmen van complexiteit en sturing in de ruimtelijke planning*, Rotterdam: discussiedag 'Lof der Verwarring'

Habiforum & Nirov (2008), *Grond, Geld en Gebiedsontwikkeling: bundeling van artikelen*,

Jonge, H. de (2007), *Gebiedsontwikkeling voor een Kenniseconomie*, Real Estate Magazine 50: 12-15

Hiltén, L. & Ophem, I (2008), *De GEM-praktijk in Vinex: een wereld van verschil*, Real Estate Magazine 61

Kenniscentrum PPS (2003), *Rijksbetrokkenheid bij Integrale gebiedsontwikkeling en pps*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Kenniscentrum PPS (2004), *Handleiding risicomanagement bij pps-gebiedsontwikkelingsprojecten*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Kenniscentrum PPS (2004a), *Inrichting van het pps-proces bij gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Kenniscentrum PPS (2004b), *Samenwerkingsmodellen en de juridische vormgeving daarvan bij pps bij gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Kenniscentrum PPS (2006), *Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel en wanneer niet*, Den Haag: Ministerie van Financiën.

Kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (KEI) (2008), *Procesdocumenten*,
http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=2395

King, B. & Smith D. (2006), *Contracts as Organizations*, 2006 Law & Society Annual Meeting

Klijn, E. & Teisman, G.R. (2002), *Institutional and Strategic Barriers to Public-Private Partnership: An Analysis of Dutch Cases*, British Academy of Management Conference 2002, London, Middlesex University

Klein, E., Edelenbos, J., Kort, M., Twist, M. van (2006), *Management op het grensvlak van publiek en privaat*, Den Haag: Lemma

Koste, L.L. & Malhotra, M.K. (1999), *A theoretical framework for analyzing the dimensions of manufacturing flexibility*, Journal of Operations Management 18: 75-93

Luo, Y (2002), *Contract, Cooperation, and performance in International Joint Ventures*, Strategic Management Journal 23: 903-919

Masten, Scott E. (1999), *Contractual Choice*, Encyclopedia of Law and Economics, <http://encyclo.findlaw.com/>

Mayer, K.J. & Bercovitz, J. (2003), *The Influence of Relationships, Learning and Inertia on Contract Design: The Extent of Contingency Planning in Information Technology Service Contracts*, University of Southern California

Meer, F & Edelenbos, J, (n.d.), *Evaluation in multi-actor policy processes: accountability, learning and cooperation*, Erasmus Universiteit Rotterdam

Ministerie van VROM (2006). *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van VROM (2008). *Reiswijzer Marktpartijen & Gebiedsontwikkeling*, Den Haag: Ministerie van VROM

Poppo, L & Zenger, T (2002), *Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements*, Strategic Management Journal

PPS-bureau landelijk gebied, *Werkfilosofie Publiek Private Samenwerking in het landelijk gebied*, Utrecht

Raad Landelijk Gebied (RLG) (2007), *Achter open deuren: Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*, Amersfoort: Publicatie RLG 07/5

Rooy, P. van et al (2007), *Grond, geld en gebiedsontwikkeling*, Real Estate Magazine 55: 36-39

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

Teisman, G.R., (2001), *Besluitvorming en Ruimtelijk Procesmanagement, studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*, Delft: Eburon.

Verschuren, P. & Doorewaard, H. (2002), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Utrecht: Lemma BV

Williamson, O.E. (1979), *Transaction-cost economics: the governance of contractual relations*, Journal of Law and Economics 22: 233-261

Winsemius, P. (2006), *Kabinetsreactie "Evaluatie Verstedelijking VINEX 1995 tot 2005"*, Den Haag: Ministerie van VROM

Wolting, B. (2006), *PPS en gebiedsontwikkeling*, Den Haag: SDU Uitgevers

Yates, D.J. (1999), *Conflict and disputes in the development process: a transaction cost economics perspective*, University of Hong Kong

Yin, R.K. (2002), *Case Study Research: Design and Methods*, Sage Publications, Inc (third edition)

Zeegers, A.F.W.N., Ophem, van I.L., Overmeer, van W. (2007), *Spelregels voor geslaagde samenwerking*, Utrecht: AT Osborne

Zeegers, A.F.W.M., Masselink, E., Vos, H., Wijnbelt, D. (2008), *Methodiek Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij*, NederLandBovenWater: <http://traverse.sharepointsite.net/NLBWWiki>

Zeeuw, F. de (2007), *De engel uit het marmer; samenvatting intreerede als praktijkhoogleraar gebiedsontwikkeling*, TU Delft: faculteit bouwkunde

Zuidema, C., Visser, J., Roo, de G. (2005), *Complexiteit en planologische besluitvorming, over de betekenis van complexiteit in planologische besluitvorming*, Rijksuniversiteit Groningen

Casusonderzoek

Brand, J. van den et al (2008), *Handreiking Grondexploitatiewet*, Den Haag: SDU Uitgevers

D66 (2004), *De Groene Mug*, Uitgave van D66 afdeling Haarlem e.o. editie september 2004

Gemeente Gouda (2009), *Spoorzone & Stationsplein*, <http://www.gouda.nl/content.jsp?objectid=45605>

Gemeente Nijmegen, Rabo Vastgoed bv, Lodewijk Baljon landschapsarchitecten, Atelier Zeinstra van der Pol (2007), *Waalfront Nijmegen Masterplan*, Nijmegen

Gemeente Nijmegen College B&W (2007a), *Samenwerkingsovereenkomst Waalfront*, Gemeente Nijmegen referentie P320/07.0028218

Gemeente Haarlem & MAB B.V. (2001), *Realisatieovereenkomst Haarlem – Raaks*, Haarlem

Gemeente Haarlem & Bouwfonds MAB Ontwikkeling (2007), *Raaks méér binnenstad 08*, Raaks nieuwsbrieven jaargang 3 editie november 2007

Gemeente Utrecht (2005), *Raad akkoord met contracten*, <http://www.utrecht.nl/smartsite.dws?id=119757&mw=788&w=18&p=4537&parFrom=4537&infFrom=4537>

Gemeente Utrecht College B&W (2005a), *Reactie op rapportage Simmons & Simmons*, Gemeente Utrecht referentie O5.730380

Gemeente Utrecht & Hoog Catharijne B.V. (2006), *Bilaterale Ontwikkelings- en Projectovereenkomst Deelgebied Vredenburg*, Utrecht

Gemeente Utrecht & Hoog Catharijne B.V. (2008), *Bilaterale Ontwikkelings- en Projectovereenkomst Deelgebieden Koppen OV-T/Radboud C.A.*, Utrecht

Inbo Amsterdam (2008), *Masterplan Spoorzone C1 Gouda*, Amsterdam

MAB Development (2009), *Programma De Raaks*, <http://www.haarlem-raaks.nl/nl/hetproject/programma.asp>

MAB Development (2009a), *Betrokken partijen*, <http://www.haarlem-raaks.nl/nl/contact/partijen.asp>

Ministerie van VROM (2009), *Projectpagina Waalfront*,
http://www.project.vrom.nl/project.asp?code_prjt=10766&code_prgm=32

Projectbureau Raaks (1999), *Tussenrapportage Raaks Oktober 1999*, Gemeente Haarlem sector Stedelijke Ontwikkeling

Projectorganisatie Stationsgebied (2003), *Masterplan Stationsgebied Utrecht*, Gemeente Utrecht geraadpleegd via
<http://www.utrecht.nl/images/OGU/pos/inspraak/Masterplan.pdf>

Projectorganisatie Stationsgebied (2005), *Addendum Masterplan Stationsgebied Utrecht*, Gemeente Utrecht
geraadpleegd via <http://www.utrecht.nl/images/OGU/pos/pdf/addendum.pdf>

Projectorganisatie Stationsgebied (2009), *Doelstelling*, <http://www.cu2030.nl/masterplan/doelstelling>

Rabo Vastgoedgroep (2009), *Commercieel Vastgoed*,
<http://www.rabovastgoedgroep.nl/site/nl-nl/Over+ons/Over+ons/Activiteiten/Commercieel+Vastgoed.htm>

Rabo Vastgoedgroep (2009a), *Activiteiten*,
<http://www.rabovastgoedgroep.nl/site/nl-nl/Over+ons/Over+ons/Activiteiten/Activiteiten.htm>

Bijlage 1: Overzicht geïnterviewden casusonderzoek

Hieronder volgt per case een overzicht van de personen waarmee een interview is afgenomen.

Case: Noordelijk Stationsgebied – Gouda

Dhr. Ruud Keesmaat (Gemeente Gouda) – Strategisch adviseur gebiedseconomie en samenwerking

Mevr. Hilke de Vries (NS Poort) – Senior Ontwikkelaar

Case: Haarlem – Raaks

Dhr. Ben Mertens (Gemeente Haarlem) – Senior projectmanager

Mevr. Ankie Teschmacher (MAB Development) – Ontwikkelingsmanager

Case: Stationsgebied Utrecht

Dhr. Marcus Ysbrandy (Gemeente Utrecht) – Manager Juridische Zaken

Mevr. Judith Norbart (Corio) – Hoofd Juridische Zaken

Case: Waalfront – Nijmegen

Dhr. Wim Wentink (Gemeente Nijmegen) – Directeur Ontwikkelingsbedrijf Waalfront

Dhr. Hans Slappendel (Rabo Bouwfonds) – Directeur Ontwikkelingsbedrijf Waalfront

Bijlage 2: Interviewprotocol

Om de gesprekken ten behoeve van het casusonderzoek te structureren is er een interviewprotocol opgesteld. Dit interviewprotocol is in zijn geheel opgenomen in deze bijlage.

- Voorstellen en inleiding geven over het onderzoek (probleemstelling/doelstelling/resultaat)

Dit interview maakt deel uit van mijn afstudeeronderzoek welke dient ter afronding van mijn opleiding Civil Engineering and Management (afstudeerrichting Construction Process Management) aan de Universiteit Twente. Dit onderzoek heeft tot doel te bezien hoe door afspraken over flexibiliteit in samenwerkingsovereenkomsten bij gebiedsontwikkelingen kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden. Gebiedsontwikkelingen zijn projecten met een zeer hoge inhoudelijke, organisatorische en financiële complexiteit. Daarnaast is er bij gebiedsontwikkelingen meestal sprake van een zeer lange doorlooptijd. De combinatie van een hoge mate van complexiteit en een lange doorlooptijd zorgt ervoor dat dit soort projecten onderhevig zijn aan veranderende omstandigheden. Niet alle mogelijke omstandigheden kunnen bij dergelijke projecten voorzien worden en contractueel worden vastgelegd. Huidige samenwerkingsovereenkomsten bieden niet altijd voldoende ruimte om in te spelen op veranderende omstandigheden en worden door zowel publieke als private partijen ervaren als rigide (Deloitte, 2008)¹. Hierdoor zijn aanpassingen aan de gebiedsontwikkeling gedurende de looptijd van de ontwikkeling moeilijk te bewerkstelligen.

- Opbouw, duur, scope en doel interview

Een onderdeel van het onderzoek is het uitvoeren van een casusonderzoek bij een aantal binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen voor het verkrijgen van inzicht in de praktijk. Onderdeel van het casusonderzoek is het afnemen van interviews met de betrokken partijen uit de gesloten samenwerkingsovereenkomst tussen publieke en private partijen. In dit geval gaat het om de samenwerkingsovereenkomst tussen de gemeente <plaats> en <naam private partij>. Met behulp van deze interviews is het de bedoeling om inzicht te krijgen in de wijze waarop in de samenwerkingsovereenkomsten van de gebiedsontwikkelingen afspraken zijn gemaakt over flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en tevens om een beeld te krijgen van andere mogelijke afspraken.

Het interview start met een aantal achtergrondvragen over het project om een beeld te krijgen van de te realiseren ontwikkeling. Hierna wordt er verder gegaan met vragen over gemaakte flexibiliteitsafspraken in de samenwerkingsovereenkomst om in te spelen op veranderende omstandigheden aan de hand van een viertal scenario's. Vervolgens wordt het interview beëindigd met een aantal korte afrondende vragen. Het geheel zal ongeveer één uur in beslag nemen.

- Omgang met informatie/resultaten

De resultaten uit het interview worden gebruikt voor het casusonderzoek van mijn afstudeeronderzoek. Het afstudeeronderzoek is publiekelijk inzichtbaar (via website Universiteit Twente). Voordat verwerking van de interviewresultaten in mijn onderzoek plaats vindt zal ik de uitwerking van het interview aan u ter controle voorleggen.

Achtergrond

Allereerst wil ik u een aantal achtergrondvragen stellen over het project <naam>. Deels heb ik deze vragen al beantwoord op basis van al beschikbare informatie over de gebiedsontwikkeling. Deze informatie zou ik dan graag met u willen verifiëren.

¹ Deloitte (2008), *Alleen ga je sneller, samen kom je verder: de toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling*,

- 1 Wat is u functie binnen uw organisatie en welke rol speelt u binnen het project?
- 2 Kunt u een korte beschrijving van de hier te realiseren gebiedsontwikkeling?
 - a) *Inhoudelijk*: Wat is de aanleiding geweest voor het project <naam>? Wat wordt er met de ontwikkeling gerealiseerd?
 - b) *Organisatorisch*: Welke actoren zijn betrokken bij de ontwikkeling? Waarom zijn deze actoren betrokken en welke rol spelen zij in het proces? Hoe werken deze samen en met welk samenwerkingsmodel (traditioneel, bouwclaim, joint venture, concessie) wordt de ontwikkeling gerealiseerd?
 - c) *Financieel*: Wat is het totale investeringsbedrag?
 - d) *Doorlooptijd*: Wat is de doorlooptijd van de ontwikkeling? In welke fase bevindt de ontwikkeling zich op dit moment?
- 3 Welke doelstellingen en belangen heeft uw organisatie bij de ontwikkeling?

Veranderende omstandigheden en afspraken over flexibiliteit

Hoge inhoudelijke, organisatorische en financiële complexiteit gecombineerd met een lange doorlooptijd bij gebiedsontwikkelingen zorgen ervoor dat deze projecten onderhevig zijn aan veranderende omstandigheden. Veranderende omstandigheden kunnen van verschillende aard zijn en gevolgen hebben voor de afspraken die in de samenwerkingsovereenkomst zijn gemaakt. In mijn onderzoek kijk ik naar veranderende omstandigheden die economisch, politiek, maatschappelijk of juridisch van aard zijn. Bij veranderende omstandigheden is het vooraf niet mogelijk om of de kans van optreden vast te stellen of het effect van de gevolgen ervan. Hierin verschillen veranderende/onvoorziene omstandigheden van risico's, welke met behulp van statistische gegevens zijn te berekenen.

Aangezien de ontwikkeling zich nog in de realisatiefase bevindt en nog niet volledig is afgerond, wordt er bij de volgende vragen gebruikt gemaakt van scenario's. Ik wil u hierbij vragen te antwoorden hoe met de gesloten samenwerkingsovereenkomst op deze veranderende omstandigheden zou kunnen worden ingespeeld. Dezelfde vragen worden gesteld voor een viertal verschillende scenario's: economisch, politiek, maatschappelijk en juridisch. Hierbij wil ik u meegeven dat de door mij geschetste mogelijke veranderende omstandigheden per scenario niet uitputtend zijn en er dus ook sprake kan zijn van andere omstandigheden binnen een scenario.

Voorafgaand aan het stellen van vragen over inhoudelijke, financiële, organisatorische en flexibiliteitsafspraken eerst duidelijk maken wat hiermee bedoeld wordt:

- Bij *inhoudelijke flexibiliteitsafspraken* wordt bedoeld op afspraken in de overeenkomst met betrekking tot het te realiseren ruimtelijke functioneel programma (ontwikkeling plangebied en kwaliteitsniveaus), planonderdelen, uitgangspunten en randvoorwaarden, etc.
- Bij *organisatorische flexibiliteitsafspraken* wordt bedoeld op afspraken in de overeenkomst met betrekking tot de projectorganisatie, planologische maatregelen/procedures, verwervingen, besluitvormingsprocedures, etc.
- Bij *financiële flexibiliteitsafspraken* wordt bedoeld op afspraken in de overeenkomst met betrekking tot financieel model, financiële kaders, planeconomische uitgangspunten, vereveningsmechanismen, etc.
- Bij *planningstechnische flexibiliteitsafspraken* wordt bedoeld op afspraken in de overeenkomst met betrekking tot fasering van het project, indeling in deelplannen en deelprojecten, etc.

Scenario Economisch: Veranderende economische omstandigheden kunnen veranderingen zijn in marktconjunctuur ("economisch klimaat"), woningmarkt, kantorenmarkt, rentepercentage, bouwkosten, etc.

- 4 Hebben zich na het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst veranderingen in de economische omstandigheden voorgedaan die van invloed waren op de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken?
- 5 Stel dat economische omstandigheden na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst veranderen, zijn er flexibiliteitsafspraken (inhoudelijk, organisatorisch, financieel, planningstechnisch) gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst om hier op in te spelen?
 - ☐ Zo ja, welke?
 - ☐ Zo nee, hoe verwacht u hier dan mee om te gaan?
- 6 Bent u tevreden over de mogelijkheden die de flexibiliteitsafspraken in de samenwerkingsovereenkomst bieden om in te spelen op veranderende economische omstandigheden?
 - ☐ Ja, want?
 - ☐ Zo nee, waarom bent u niet tevreden? Heeft dit al problemen opgeleverd of verwacht u dat dit in de toekomst problemen op gaat leveren?
- 7 Zijn er naar uw mening nog andere (dan inhoudelijke, financiële, organisatorische en planningstechnische) afspraken om flexibiliteit van samenwerkingsovereenkomsten te vergroten mogelijk om in te spelen op veranderingen in economische omstandigheden? Zo ja, welke?

Scenario Politiek: Veranderende politieke omstandigheden kunnen veranderingen zijn in politiek bewind (verkiezingen), beleidsveranderingen, overheidsorganisatie- en houding, subsidies, etc.

- 8 Hebben zich na het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst veranderingen in de politieke omstandigheden voorgedaan die van invloed waren op de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken?
- 9 Stel dat politieke omstandigheden na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst veranderen, zijn er flexibiliteitsafspraken (inhoudelijk, organisatorisch, financieel, planningstechnisch) gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst om hier op in te spelen?
 - ☐ Zo ja, welke?
 - ☐ Zo nee, hoe verwacht u hier dan mee om te gaan?
- 10 Bent u tevreden over de mogelijkheden die de flexibiliteitsafspraken in de samenwerkingsovereenkomst bieden om in te spelen op veranderende politieke omstandigheden?
 - ☐ Ja, want?
 - ☐ Zo nee, waarom bent u niet tevreden? Heeft dit al problemen opgeleverd of verwacht u dat dit in de toekomst problemen op gaat leveren?
- 11 Zijn er naar uw mening nog andere (dan inhoudelijke, financiële, organisatorische en planningstechnische) afspraken om flexibiliteit van samenwerkingsovereenkomsten te vergroten mogelijk om in te spelen op veranderingen in politieke omstandigheden? Zo ja, welke?

Scenario Maatschappelijk: Veranderende maatschappelijke omstandigheden kunnen veranderingen zijn in draagvlak, opinie van de media, demografie, levensstijl, bewustzijn over gezondheid/welzijn/veiligheid, consumentenhouding, etc.

- 12 Hebben zich na het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst veranderingen in de maatschappelijke omstandigheden voorgedaan die van invloed waren op de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken?
- 13 Stel dat maatschappelijk omstandigheden na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst veranderen, zijn er flexibiliteitsafspraken (inhoudelijk, organisatorisch, financieel, planningstechnisch) gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst om hier op in te spelen?
 - ☐ Zo ja, welke?

- ☐ Zo nee, hoe verwacht u hier dan mee om te gaan?
- 14 Bent u tevreden over de mogelijkheden die de flexibiliteitsafspraken in de samenwerkingsovereenkomst bieden om in te spelen op veranderende maatschappelijke omstandigheden?
 - ☐ Ja, want?
 - ☐ Zo nee, waarom bent u niet tevreden? Heeft dit al problemen opgeleverd of verwacht u dat dit in de toekomst problemen op gaat leveren?
- 15 Zijn er naar uw mening nog andere (dan inhoudelijke, financiële, organisatorische en planningstechnische) afspraken om flexibiliteit van samenwerkingsovereenkomsten te vergroten mogelijk om in te spelen op veranderingen in maatschappelijke omstandigheden? Zo ja, welke?

Scenario Juridisch: Veranderende juridische omstandigheden kunnen veranderingen zijn in op het gebied van veiligheid, milieu, aanbesteding, bouwbesluit, etc.

- 16 Hebben zich na het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst veranderingen in de juridische omstandigheden voorgedaan die van invloed waren op de in de samenwerkingsovereenkomst gemaakte afspraken?
- 17 Stel dat juridische omstandigheden na het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst veranderen, zijn er flexibiliteitsafspraken (inhoudelijk, organisatorisch, financieel, planningstechnisch) gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst om hier op in te spelen?
 - ☐ Zo ja, welke?
 - ☐ Zo nee, hoe verwacht u hier dan mee om te gaan?
- 18 Bent u tevreden over de mogelijkheden die de flexibiliteitsafspraken in de samenwerkingsovereenkomst bieden om in te spelen op juridisch veranderende omstandigheden.
 - ☐ Ja, want?
 - ☐ Zo nee, waarom bent u niet tevreden? Heeft dit al problemen opgeleverd of verwacht u dat dit in de toekomst problemen op gaat leveren?
- 19 Zijn er naar uw mening nog andere (dan inhoudelijke, financiële, organisatorische en planningstechnische) afspraken om flexibiliteit van samenwerkingsovereenkomsten te vergroten mogelijk om in te spelen op veranderingen in juridische omstandigheden? Zo ja, welke?

Scenario Overig:

- 20 Zijn er naar uw mening nog andere veranderende omstandigheden (die van invloed zijn op de gemaakte afspraken) welke in de vier bovenstaande categorieën (economisch, politiek, maatschappelijk en juridisch) niet naar voren zijn gekomen?
 - ☐ Zo ja, welke? Hebben deze zich voorgedaan na het afsluiten van de samenwerkingsovereenkomst?
 - ☐ Zo nee, ga verder naar vraag 23
- 21 Zijn er flexibiliteitsafspraken (inhoudelijk, organisatorisch, financieel, planningstechnisch) gemaakt in de samenwerkingsovereenkomst om hier op in te spelen?
 - ☐ Zo ja, welke?
 - ☐ Zo nee, hoe verwacht u hier dan mee om te gaan?
- 22 Bent u tevreden over de mogelijkheden die de flexibiliteitsafspraken in de samenwerkingsovereenkomst bieden om in te spelen op deze veranderende omstandigheden.
 - ☐ Ja, want?

- ☐ Zo nee, waarom bent u niet tevreden? Heeft dit al problemen opgeleverd of verwacht u dat dit in de toekomst problemen op gaat leveren?

23 Zijn er in de overeenkomst in algemene zin richtlijnen opgenomen over hoe partijen dienen te handelen wanneer er zich veranderende omstandigheden voordoen?

- ☐ Zo ja, welke?
- ☐ Zo nee, hoe denkt u dat dit zal plaatsvinden?

Tot Slot / Afronding

Hiermee komen we bijna aan het einde van het interview. Ter afronding wil ik nog een aantal korte vragen stellen:

24 Zijn er volgens u zaken nog niet aan de orde gekomen? Of wilt u nog iets benadrukken?

25 Hebt u nog vragen of opmerkingen met betrekking tot dit interview?

26 Bent u op een later tijdstip eventueel bereikbaar voor aanvullende vragen (mail/telefonisch)?

Ik wil u hierbij hartelijk bedanken voor de mogelijkheid om een interview met u af te nemen. Indien u hierin geïnteresseerd bent kan ik u te zijner tijd op de hoogte stellen van de resultaten van het onderzoek.