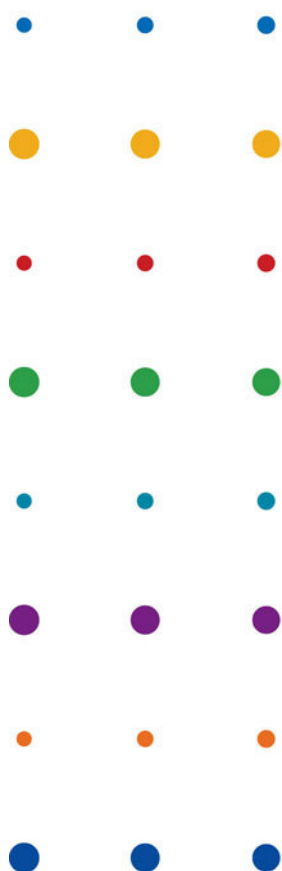


Toekomstscenario's over het ontwikkelingsproces van uitleggebieden

De rol van gemeente, projectontwikkelaar en woningcorporatie en kansen voor DHV



Afstudeerscriptie

Ruud Kranenburg
Maart 2007
Definitief

Toekomstscenario's over het ontwikkelingsproces van uitleggebieden

De rol van gemeente, projectontwikkelaar en
woningcorporatie en kansen voor DHV

Afstudeerscriptie

Ruud Kranenburg
Maart 2007
Definitief

COLOFON

Afstudeeronderzoek

Titel: Toekomstscenario's over het ontwikkelingsproces van uitleggebieden
Subtitel: De rol van gemeente, projectontwikkelaar en woningcorporatie en kansen voor DHV

Instelling: Universiteit Twente, faculteit Construerende Technische Wetenschappen, opleiding Civiele Techniek, afdeling Construction Management & Engineering
Bedrijf: DHV BV – Business

Afstudeercommissie: Prof. dr. G.P.M.R. Dewulf, intern begeleider en voorzitter
ir. I.A.T. de Kort, intern begeleider
ing. P.H. Tilman, extern begeleider (DHV)

Student/auteur: R.P. Kranenburg
Studentnummer: 0005436
E-mail: ruud.Kranenburg@gmail.com

Rapport

Onderdeel: Afstudeerscriptie
Bestandsnaam: 20070320 Afstudeerscriptie_definitief_openbaar
Status: concept definitief
Omvang rapport: 96 pagina's
Datum: 20 maart 2007
Foto's omslag: DHV, Schuytgraaf, Arnhem

Contactinformatie

Universiteit Twente
Faculteit Construerende Technische Wetenschappen
Drienerlolaan 5
7522 NB Enschede
Postbus 217
7500 AE Enschede
Tel: (053) 489 91 11
Fax: (053) 489 20 00

DHV BV
Unit Ontwerp & Realisatie
Laan 1914 nr. 35
3818 EX Amersfoort
Postbus 1132
3800 BC Amersfoort
Tel: (033) 468 27 00
Fax: (033) 468 28 01

VOORWOORD

Voor u ligt mijn afstudeerscriptie, die geschreven is als afronding van mijn studie Civiele Techniek aan de Universiteit Twente. Deze scriptie is een verslag van een onderzoek naar de toekomstige rolverdeling tussen de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden en de mogelijkheden voor DHV om ook in de toekomst iets in dit proces te kunnen betekenen. Ik heb dit onderzoek uitgevoerd bij DHV bij de afdeling Inframangement van de unit Ontwerp & Realisatie binnen de business group Ruimte en Mobiliteit.

Voor de totstandkoming van dit resultaat wil ik graag een aantal mensen bedanken. Allereerst mijn begeleiders, Geert Dewulf, Inge de Kort en Paul Tilman. Daarnaast alle collega's bij DHV bedanken die mij feedback hebben gegeven, mij hebben geholpen inzicht te krijgen in het ontwikkelingsproces, hebben deelgenomen aan de workshop of die mij op een andere manier hebben geholpen. Daarnaast wil ik alle respondenten van de interviews bedanken dat ze aan mijn onderzoek wilden meewerken.

Ook wil ik graag mijn collega's bij DHV bedanken voor de goede werksfeer waarin ik mijn onderzoek kon uitvoeren. Daarnaast wil ik ook mijn ouders bedanken voor de financiering van mijn studie. Ten slotte wil ik familie, vrienden en God bedanken voor alles wat ze ook in de afgelopen 9 maanden voor mij hebben betekend.

Ruud Kranenburg

Amersfoort, 27 februari 2007

MANAGEMENTSAMENVATTING

Aanleiding

Dit is een samenvatting van een onderzoek over het ontwikkelingsproces van uitleggebieden. Uitleggebieden zijn gebieden waar de functie verandert naar een woon- of werk functie en waar dus een nieuw stuk stad wordt ontwikkeld. Meestal heeft het gebied vóór de ontwikkeling een agrarische bestemming. Binnen het ontwikkelingsproces van uitleggebieden heeft de afgelopen jaren een aantal veranderingen plaatsgevonden. Tot de jaren tachtig kocht de gemeente de grond van de oorspronkelijke eigenaren en maakte ze zelf plannen voor het gebied. Alleen het ontwikkelen van vastgoed werd aan ontwikkelende partijen overgelaten. Vanaf de jaren negentig, tegelijk met de aanwijzing van de zogenaamde VINEX-wijken, zijn marktpartijen gronden gaan verwerven, meer financiële risico's gaan nemen in de ontwikkeling en hebben ze grotere invloed gekregen op het ontwikkelingsproces. Allerlei vormen van publiek-private samenwerking hebben hun intrede gedaan. Daarnaast is er een aantal nieuwe wetten doorgevoerd. Ook in de rol van de woningcorporatie zijn er aan het begin van de jaren negentig enkele wijzigingen opgetreden. Woningcorporaties moesten zelfstandiger worden en zijn zich naast de ontwikkeling en het beheer van sociale (huur)woningen ook meer gaan richten op het verwerven van grond en de ontwikkeling van commercieel vastgoed.

In het onderzoek staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

“Welke plausibele toekomstscenario's kunnen er worden geschetst over de rolverdeling tussen de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden en welke aanbevelingen kunnen er naar aanleiding daarvan worden gedaan met betrekking tot de door DHV te voeren strategie?”

Core business van de actoren

Hoe de actoren zich opstellen in het ontwikkelingsproces wordt onder andere bepaald door hun core business. Voor gemeenten is de core business het zorgen voor goede woonomstandigheden op een ruimtelijk verantwoorde manier. Om dit te bereiken kan de gemeente gebruik maken van haar grondeigendom, overeenkomsten met private partijen, haar publiekrechtelijke mogelijkheden en subsidies. De manier waarop de gemeente sturing geeft aan het proces is de afgelopen decennia verschoven van sterk hiërarchisch naar een meer regisserende manier, waarin zij veel meer rekening moet houden met de belangen van andere partijen. De core business van een ontwikkelaar is om, door de ontwikkeling van vastgoedobjecten, winst te genereren en te zorgen voor de continuïteit van de onderneming op langere termijn. Afhankelijk van de achtergrond van de ontwikkelaar zullen er nog secundaire doelstellingen een rol spelen. Een ontwikkelaar die gelieerd is aan een bouwonderneming, zal bijvoorbeeld door de ontwikkelactiviteiten er voor willen zorgen dat ze ook kan bouwen. Woningcorporaties hebben als core business het huisvesten van mensen, met name mensen met een kwetsbare positie in de samenleving. Woningcorporaties hebben geen winstoogmerk. Ze houden zich bezig met het (laten) bouwen van woningen of het aankopen, verhuren, beheren en verkopen van deze woningen. De laatste jaren zijn corporaties zelfstandiger geworden. Ze zijn zich meer gaan richten op het ontwikkelen van vrije sector woningen en ze zijn steeds professioneler geworden.

Samenwerking tussen de actoren

De samenwerking tussen de actoren kan worden beschreven door middel van verschillende samenwerkingsmodellen. In het *traditionele model* houdt de gemeente zich bezig met het hele ontwikkelingsproces. In het *bouwclaimmodel* leveren marktpartijen de reeds verworven gronden aan het begin van het proces in bij de gemeenten en krijgen daar bouwclaims voor terug. In het *consultatiemodel* hebben de marktpartijen (de ontwikkelaars en de corporaties) meer invloed op het ontwikkelingsproces. In

een *joint venture* richten publieke en private partijen samen een rechtspersoon op en delen ze daarmee ook de invloed op en de risico's in het ontwikkelingsproces. Bij een *concessiemodel* wordt het ontwikkelingsproces aan marktpartijen aanbesteed. In het geval van *zelfrealisatie* regisseren marktpartijen het hele ontwikkelingsproces.

Binnen de beschreven samenwerkingsmodellen kunnen de samenwerkingsrelaties op verschillende manieren worden ingevuld. De partijen kunnen op verschillende momenten en verschillende manieren in het ontwikkelingsproces worden betrokken. Zo kan de ontwikkelaar betrokken zijn in een publiek-private samenwerking en de corporatie pas laat in het proces worden betrokken. Het kan ook voorkomen dat zowel de ontwikkelaar als de corporatie bij de ontwikkeling van het gebied zijn betrokken door middel van publiek-private samenwerking. Daarnaast kan het voorkomen dat de gemeente de corporatie en de ontwikkelaar in het proces betreft. Ten slotte kan de ontwikkelaar de regie over het ontwikkelingsproces helemaal zelf in de hand hebben.

Op welke manier de partijen samenwerken wordt bepaald door (economische) inbrengfactoren, sociologische factoren en externe factoren. Onder (economische) inbrengfactoren worden in de literatuur de grond, de mate waarin partijen financiële risico's kunnen en willen nemen, kennis en kunde en capaciteit genoemd. Als sociologische factoren worden bijvoorbeeld vertrouwen en de vergelijkbaarheid van actoren genoemd. Als externe factoren worden wetgeving, subsidies, marktontwikkelingen en demografische ontwikkelingen genoemd.

Scenario's

Om scenario's te construeren is een tiental interviews gehouden. Aan de hand van verwachtingen over de genoemde invloedsfactoren en over de samenwerkingsmodellen is een tweetal scenario's geconstrueerd.

Basisverwachting

Voor beide scenario's geldt dat de marktpartijen grond zullen verwerven, de gemeente uitvoerende taken zal gaan uitbesteden, uitleggebieden kleiner zullen worden en corporaties en ontwikkelaars zich meer gaan bezighouden met de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed.

Scenario 1: 'Sterke publieke regie'

In dit scenario probeert de gemeente zelf gronden te verwerven van de oorspronkelijke eigenaars. Dit wordt ook wel actief grondbeleid genoemd. De gemeente voert dit beleid om sterke invloed te kunnen hebben op het ontwikkelingsproces van uitleggebieden. De gronden van ontwikkelaars probeert ze met behulp van het bouwclaim of consultatiemodel in handen te krijgen, zodat zij zelf maximaal invloed uit kan oefenen op de ontwikkeling van de wijk. De ontwikkelaar beperkt zich tot de ontwikkeling van de vrije sector woningen. In dit scenario nemen corporaties weinig grondposities in, verwerven ze bouwrijpe grond van de gemeente en beperken ze zich zo veel mogelijk tot de ontwikkeling van sociale (huur)woningen.

Scenario 2: 'Meer naar de markt'

In dit scenario laat de gemeente meer aan de markt over. De gemeente zal zich niet actief bezig houden met het verwerven van gronden en dit zo veel mogelijk over laten aan marktpartijen. Voor de verwerving van de laatste gronden kan zij haar publiekrechtelijke instrumenten wel gebruiken. Omdat de ontwikkelaars de gronden in eigendom hebben, hebben zij grote invloed op het ontwikkelingsproces. Gemeenten zullen door het opstellen van randvoorwaarden en eisen de kwaliteit van het gebied moeten waarborgen. In dit scenario wordt er gebruik gemaakt van een joint venture of van zelfrealisatie. Corporaties kunnen geen gronden meer verwerven van de gemeenten en zullen, om hun positie in de ontwikkeling zeker te stellen, zelf gronden verwerven en zich meer gaan opstellen als een ontwikkelaar,.

Hierbij zullen ze zich niet alleen bezig houden met de ontwikkeling van sociale (huur)woningen, maar ook met de ontwikkeling van vrije sector woningen.

In het vertrouwelijke gedeelte van het onderzoek zijn aan DHV aanbevelingen gedaan hoe zij kan participeren in het ontwikkelingsproces.

SUMMARY

Background

This summary contains the results of a survey about the development of new urban residential areas. In the development process some changes have occurred in the last years. Until the eighties the local government bought the ground in the area from the original owners and directed the planning process. The property developer has only been involved in the development of the real estate. In the nineties, when the so-called 'VINEX areas' have been identified, the private parties have bought large pieces of land took more financial risks in the development, and obtained more influence in the development process. Different forms of Public-Private-Partnership (PPP) entered into the process. Some new laws were passed. Also the roll of the housing corporations has been changed in case of the 'privatisation' in the early nineties. Before the nineties they developed and controlled public housing only. In the nineties the housing corporations deal with the obtaining of ground and the development of commercial real estate.

In this survey the following question is the central question:

"Which plausible scenario's can be made about the division of roles between the municipality, the developer and the housing corporation in the development process of new urban residential areas and which recommendations can be given to DHV?"

Actors

In this survey the municipality, the developer and the housing corporation are taken into consideration. The core business of the municipality is to provide good living conditions in a spatial responsible way. The core business of the property developer is to make profit by the development of real estate and assure the continuation of the company. The core business of the housing corporation is to offer accommodation to the vulnerable in the society.

Cooperation between the actors

With respect to the cooperation between the actors different cooperation-models can be used. In the *'traditionele model'* the municipality deal with the development of the whole development process. In the *'bouwclaimmodel'* the developing parties deliver the obtained ground to the municipality at the start of the process and then they get a claim on the building ground. In the *'consultatiemodel'* the developing parties are more involved in the process. In a *'joint venture'* the public and private parties work together in a PPP. In a *'concessie'* the municipality put the development of the area out to tender. In the case of *'zelfrealisatie'* the developing parties register the whole process.

How the cooperation between the parties in the process is determined by (economic) contribution-factors, sociological factors and external factors. Examples of the (economic) contribution-factors are ground positions, the possibility and willingness to take financial risks, knowledge and capacity. Examples of sociological factors are trust and the comparability of parties. Examples of external factors are legislation, subsidy, developments in the market and demographic developments.

Scenarios

To construct scenarios ten experts have been interviewed. The expectations about the cooperation and the influence-factors are used to construct two scenarios.

Basic expectation

In both scenarios the developers obtain ground positions, the municipality put out the executive activities and corporations and developers will occupy themselves with the development of social real estate like libraries, schools etc.

Scenario 1: 'Strong public direction'

In this scenario the municipality tries to obtain ground positions in the area to get greater influence on the development process. The municipality tries to buy the ground from the developing parties by the 'bouwclaim model' or the 'consultatiemodel'. The developer is only involved in the development of houses. The housing corporation buys building ground from the municipality and limits itself to the development of public housing.

Scenario 2: 'More to the market'

In this scenario the role of the municipality is different. The municipality does not try to obtain ground positions and leaves activities to developing parties as much as possible. Because of the ground positions of the developers, they have much influence in the process. Municipalities state conditions to guarantee the quality of the area. In this scenario the parties work together in an 'joint venture' or the developer develops the area by himself. The developer develops houses for sale as well as public housing.

In a confidential part of the survey recommendations are made to DHV about how it can participate in the developing process.

INHOUD	BLAD
VOORWOORD	4
MANAGEMENTSAMENVATTING	5
SUMMARY	8
1 INLEIDING	12
1.1 Aanleiding	12
1.2 Leeswijzer	12
2 ONDERZOEKSOPZET	15
2.1 Probleem- en doelstelling	15
2.2 Onderzoeksvragen	15
2.3 Onderzoeksmodel	16
2.4 Onderzoeksmethoden	17
2.5 Afbakening en begripsbepaling	19
3 HET ONTWIKKELINGSPROCES VAN UITLEGGEBIEDEN	21
3.1 Fasering en taken ontwikkelingsproces	22
3.2 Institutionele achtergrond en veranderingen in het verleden	23
3.2.1 Volkshuisvestingsbeleid	23
3.2.2 Ruimtelijke ordeningsbeleid	26
3.2.3 Grondbeleid	28
3.3 Actoren	32
3.3.1 Gemeente	32
3.3.2 Projectontwikkelaar	35
3.3.3 Woningcorporatie	36
3.4 Snelheid	38
3.5 Ruimtelijke kwaliteit	38
3.6 Samenvatting	39
4 SAMENWERKING	40
4.1 Samenwerkingsmodellen	40
4.2 Samenwerkingsrelaties	43
4.3 Samenwerking met corporatie(s)	46
4.4 Theoretische invloedsfactoren samenwerking	47
4.4.1 (Economische) inbrengsfactoren	49
4.4.2 Sociologische factoren	52
4.4.3 Externe factoren	52
4.5 Samenvatting	53
5 CONSTRUCTIE TOEKOMSTSCENARIO'S	55
5.1 Invloedsfactoren samenwerking	55
5.1.1 (Economische) inbrengsfactoren	56
5.1.2 Sociologische factoren	59
5.1.3 Externe invloedsfactoren	59
5.1.4 Overzicht belang van de invloedsfactoren	61

5.2	Veranderingen in samenwerking	62
5.2.1	Veranderingen in taken	62
5.2.2	Veranderingen in samenwerkingsmodel	63
5.2.3	Verandering in samenwerking met corporaties	67
5.3	Scenario's	67
6	BETEKENIS VOOR ADVIES- EN INGENIEURSBUREAUS	73
6.1	Huidige positie advies- en ingenieurbureaus	73
6.2	Toekomstige mogelijkheden vanuit interviews	74
6.3	Toekomstige mogelijkheden vanuit scenario's	75
6.4	Toekomstige kansen voor DHV vanuit de workshop	75
6.5	Samenvatting	75
7	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	76
7.1	Bevindingen	76
7.2	Scenario's	76
7.3	Aanbevelingen voor DHV	77
7.4	Conclusies en aanbevelingen over onderzoeksmethoden	77
7.5	Aanbevelingen voor verder onderzoek	78
	LITERATUURLIJST	80

BIJLAGEN

1	Respondenten expertsinterviews
2	Vragenlijst expertinterviews
3	Huidige advies/dienstgebieden DHV
4	Deelnemers workshop
5	Opzet workshop

Een deel van dit verslag is vertrouwelijk. Dit heeft betrekking op:

- de paragrafen 6.1 (gedeeltelijk), 6.3, 6.4, 6.5 (gedeeltelijk) en 7.3;
- de bijlagen 3 en 4;
- de managementsamenvatting (gedeeltelijk).

1 INLEIDING

Als inleiding op dit onderzoek zal in paragraaf 1.1 de aanleiding van het onderzoek worden besproken. In paragraaf 1.2 zal kort worden aangegeven hoe dit verslag is opgebouwd.

1.1 Aanleiding

Het advies- en ingenieursbureau DHV houdt zich onder andere bezig met gebiedsontwikkelingsprocessen. Verschillende afdelingen leveren adviezen of diensten binnen de gebiedsontwikkeling. Deze diensten kunnen bestaan uit het geven van strategische adviezen, proces- en projectmanagementactiviteiten, (technisch) inhoudelijke adviezen en engineering. Er wordt gewerkt voor zowel publieke als private opdrachtgevers. Op dit moment wordt er voornamelijk gewerkt voor publieke opdrachtgevers.

De afdeling Inframanagement, waar het onderzoek is uitgevoerd, is ook actief in gebiedsontwikkelingsprocessen. Binnen dergelijke processen neemt de inframanager bijvoorbeeld de rol van gedelegeerd opdrachtgever op zich, waarbij hij (een deel van) het projectmanagement van dergelijke projecten voor de opdrachtgever uitvoert. Binnen deze afdeling is een aantal mensen bezig met het projectmanagement van de ontwikkeling van uitleggebieden (Vathorst, Schuytgraaf, Blaricummeente). Op dit moment werken zij voor gemeenten en voor GEM's (Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappijen).

Binnen DHV zal er in het voorjaar van 2007 een transitie plaatsvinden. De afdelingen binnen de business group Ruimte en Mobiliteit die zich bezig houden met gebiedsontwikkeling zullen binnen één cluster worden ondergebracht. In de aanloop hiernaartoe is het goed om na te denken op welke manier DHV potentiële klanten kan bedienen. Om hier over na te denken is het goed een beeld te hebben van de mogelijke rolverdelingen tussen actoren in het ontwikkelingsproces.

Er is gekozen om binnen dit onderzoek te focussen op het ontwikkelingsproces van uitleggebieden. Uitleggebieden zijn gebieden waar de functie veranderd naar een woon- of werkfunctie en dus een nieuw stuk stad wordt ontwikkeld. Binnen het ontwikkelingsproces heeft de afgelopen jaren een aantal veranderingen plaatsgevonden. Tot de jaren tachtig kocht de gemeente de grond van de oorspronkelijke eigenaren en maakte zelf plannen voor het gebied. Alleen het ontwikkelen van vastgoed werd aan ontwikkelende partijen overgelaten. Vanaf de jaren negentig, tegelijk met de aanwijzing van de zogenaamde VINEX-wijken, zijn marktpartijen gronden gaan verwerven en hebben ze grotere invloed gekregen op het ontwikkelingsproces. Allerlei vormen van publiek-private samenwerking hebben hun intrede gedaan. Daarnaast is er een aantal nieuwe wetten doorgevoerd, bijvoorbeeld de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvfg). Ook in de rol van de woningcorporatie zijn er naar aanleiding van de bruteringsoperatie begin jaren negentig enkele wijzigingen opgetreden. Woningcorporaties zijn zich naast de ontwikkeling en het beheer van sociale (huur)woningen ook meer gaan richten op het verwerven van gronden en de ontwikkeling van commercieel vastgoed.

De rollen van de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden zijn dus volop in beweging. Om aan te kunnen sluiten op de vraag van deze actoren, bestaat voor DHV de vraag hoe deze rolverdeling in de toekomst zal zijn en wat DHV in de toekomst voor deze actoren kan betekenen.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet besproken. Hierbij wordt ingegaan op de probleem- en doelstelling, de onderzoeksvragen, het onderzoeksmodel, de onderzoeksmethoden en de afbakening en begripsbepaling. In hoofdstuk 3 wordt verder ingegaan op het ontwikkelingsproces van uitleggebieden.

Aan de hand van het institutionele kader en de core business van de actoren, worden de rollen van de actoren besproken. Daarnaast wordt er aandacht besteed aan de snelheid van het proces en de ruimtelijke kwaliteit van de wijk. In hoofdstuk 4 wordt de rolverdeling verder besproken aan de hand van de manier waarop de actoren samenwerken. Ook wordt besproken welke factoren invloed hebben op hoe actoren samenwerken. In hoofdstuk 5 wordt er, aan de hand van verwachtingen van experts over deze factoren en de samenwerking, een tweetal scenario's ontwikkeld over de rolverdeling van de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden. In hoofdstuk 6 wordt aan de hand van deze scenario's en de visie van verschillende experts besproken wat DHV voor de verschillende actoren kan betekenen. Ten slotte worden in hoofdstuk 7 enkele conclusies getrokken en worden aanbevelingen gedaan.

2 ONDERZOEKSOPZET

In dit hoofdstuk wordt de onderzoeksopzet besproken. In paragraaf 2.1 wordt ingegaan op de probleem- en doelstelling, in paragraaf 2.2 wordt ingegaan op de onderzoeksvragen. Vervolgens wordt in paragraaf 2.3 het onderzoeksmodel weergegeven en wordt in paragraaf 2.4 aandacht besteed aan de onderzoeksmethoden. In paragraaf 2.5 wordt ten slotte de begripsbepaling en de afbakening besproken.

2.1 Probleem- en doelstelling

Zoals beschreven in het vorige hoofdstuk zijn er sinds de jaren negentig enkele belangrijke ontwikkelingen geweest die een verschuiving in de rollen van de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie hebben veroorzaakt. Uitgaande van de huidige rolverdeling kan de vraag gesteld worden of er in de komende jaren nieuwe veranderingen zullen optreden. Om dit te bepalen wordt er in dit onderzoek gekeken naar de factoren die invloed hebben op de rolverdeling en de mogelijke veranderingen binnen deze factoren. Daarnaast worden in dit onderzoek voor DHV aanbevelingen gedaan hoe zij zich in deze markt kan positioneren.

2.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraag binnen het onderzoek luidt:

“Welke plausibele toekomstscenario’s kunnen er worden geschetst over de rolverdeling tussen de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden en welke aanbevelingen kunnen er naar aanleiding daarvan worden gedaan met betrekking tot de door DHV te voeren strategie?”

De rolverdeling tussen de gemeente, de projectontwikkelaar (in dit onderzoek ook wel ontwikkelaar genoemd) en de woningcorporatie (in dit onderzoek ook wel aangeduid als corporatie) komt met name tot uitdrukking in de manier waarop de actoren samenwerken. In dit onderzoek is er voor gekozen om de manier van samenwerken als handvat te gebruiken om mogelijke veranderingen in rollen te onderzoeken.

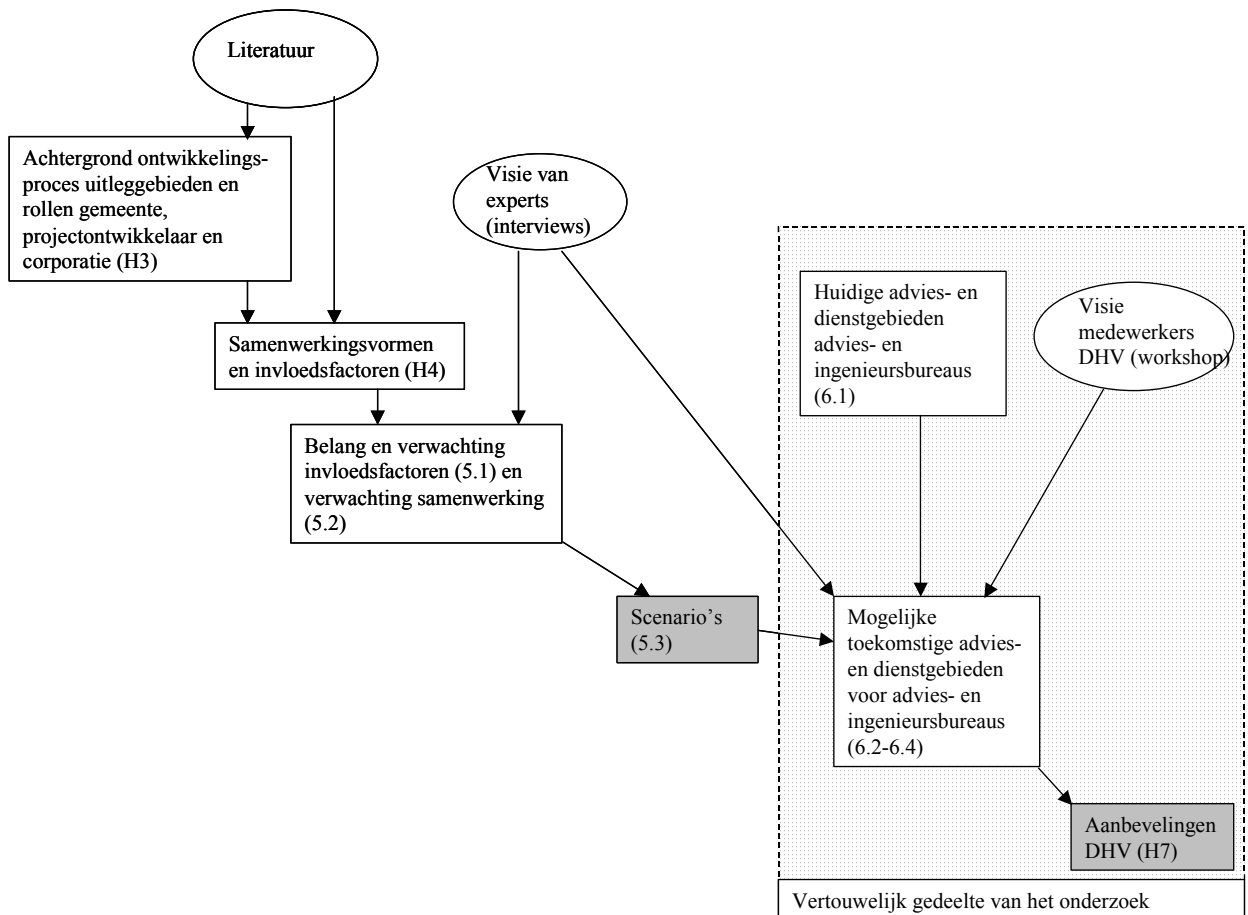
Om tot de beantwoording van de centrale vraag te komen worden de volgende subvragen gesteld:

1. Welke rol spelen de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden? (H3)
 - a. Uit welke fasen bestaat het ontwikkelingsproces? (H3.1)
 - b. Welke rol spelen de gemeente, de ontwikkelaar en de corporatie in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden en welke veranderingen hebben zich daarin in de afgelopen jaren voorgedaan? (H3.2 en 3.3)
 - c. Welke gevolgen hebben veranderingen in de rolverdeling voor de snelheid van het ontwikkelingsproces en de ruimtelijke kwaliteit van uitleggebieden? (H3.4 en 3.5)
2. Hoe kan de samenwerking tussen de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie in de ontwikkeling van uitleggebieden worden beschreven en wat zijn de belangrijkste factoren die invloed hebben op de totstandkoming van de samenwerking? (H4)
3. Welke plausibele toekomstscenario’s kunnen worden geconstrueerd met betrekking tot de rolverdeling tussen de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie? (H5)
 - a. Welke veranderingen worden er verwacht in de factoren die invloed hebben op de totstandkoming van de samenwerking? (H5.1)

- b. Welke veranderingen worden verwacht in de samenwerking tussen de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie? (H5.2)
4. Welke strategische aanbevelingen kunnen er worden gedaan met betrekking tot de dienstverlening van DHV aan gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden? (H6 + H7)
 - a) Op welke advies- en dienstgebieden zijn advies- en ingenieursbureaus in uitleggebieden voor de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie actief? (H6.1)
 - b) welke (on)mogelijkheden voor advies- en ingenieursbureaus komen er naar voren vanuit de scenario's? (H6.2)
 - c) welke (on)mogelijkheden voor advies- en ingenieursbureaus worden door experts benoemd? (H6.3 en 6.4)

2.3 Onderzoeksmodel

De doelstelling en vraagstellingen kunnen worden uitgewerkt in het volgende onderzoeksmodel:



Figuur 2.1: onderzoeksmodel

Zoals in het onderzoeksmodel zichtbaar is, is het laatste gedeelte van het onderzoek vertrouwelijk. Dit houdt in dat dit gedeelte van het onderzoek niet is opgenomen in het verslag dat openbaar is, maar alleen beschikbaar is voor de afstudeercommissie en binnen DHV.

2.4 Onderzoeksmethoden

Het doel van het onderzoek is om te komen tot een toekomstvisie op de rolverdeling tussen gemeente, projectontwikkelaar en woningcorporatie in de ontwikkeling van uitleggebieden. Daarnaast worden aan de hand van deze toekomstvisie aanbevelingen gedaan voor DHV.

Scenario's

Er zijn verschillende methoden die gebruikt kunnen worden om een toekomstvisie te ontwikkelen. Hierbij kan men denken aan projectie en aan toekomstscenario-onderzoek. Bij projectie worden de trends vanuit het verleden doorgetrokken. Hierbij wordt dus geen rekening gehouden met ontwikkelingen die in het verleden niet voorkwamen. Scenario-onderzoek geeft meer mogelijkheden om met dergelijke ontwikkelingen rekening te houden. In het onderzoeksveld zijn enkele van dergelijke onzekerheden aan te wijzen: de toekomst van woningcorporaties, de verdeling van grondposities en juridische ontwikkelingen zoals het arrest in de zaak van de Franse stad Roanne en het Vathorst-arrest. Ook op het gebied van sociologische aspecten, zoals de verwachtingen die actoren van elkaar hebben, is de toekomst onzeker. Om de genoemde reden is er gekozen voor het uitvoeren van een scenario-onderzoek.

Het onderzoek heeft geleid tot een tweetal scenario's, die beschreven zijn in paragraaf 5.3. Het onderzoek is een verkenning van de ontwikkelingen die zich in de markt voordoen. Volgens Bijl (1991) zijn dergelijke scenario's te beschrijven als verkennende autonome scenario's.

Verkennende scenario's

Verkennende scenario's gaan uit van een situatie in het heden, geven aan welke opeenvolging van gebeurtenissen denkbaar zijn, welke alternatieve ontwikkelingen daarbij mogelijk zijn en geven ten slotte aan tot welke toekomstige situaties deze ontwikkelingen kunnen leiden. Ze zijn voornamelijk beschrijvend van aard en er vooral op gericht om de fantasie van de mogelijke gebruikers te prikkelen en de discussie over de toekomstige vormgeving van de samenleving –of een bepaald gedeelte daarvan- te stimuleren. Hun doel is het geven van een waarde vrije objectieve beschrijving. In de keuzes om bepaalde variabelen of relaties wel of niet op te nemen in een scenario ligt echter altijd een waardeoordeel ten grondslag. Deze keuzes kunnen bekritiseerd worden door de gebruikers. (Bijl, 1991)

Autonome scenario's

Autonome scenario's zijn primair gericht op het beschrijven van ontwikkelingen die, gezien vanuit het systeem dat centraal staat in het onderzoek, niet of nauwelijks door acties, ingrepen of maatregelen zijn te beïnvloeden. Een voorbeeld hiervan zijn demografische ontwikkelingen. Onder autonome ontwikkelingen worden zowel maatschappelijke of ecologische ontwikkelingen verstaan die in het geheel niet gestuurd kunnen worden, als ontwikkelingen die wel te beïnvloeden zijn, maar buiten het deel van de maatschappij vallen waarop het scenario betrekking heeft. Autonome scenario's worden dan ook wel omgevings-, context-, of achtergrondscenario's genoemd. (Bijl, 1991)

Om te komen tot scenario's wordt er gebruik gemaakt van literatuuronderzoek en interviews. De scenario's zijn beschreven in paragraaf 5.3.

Literatuuronderzoek

Een literatuuronderzoek is een goede methode om het onderzoeksveld te beschrijven. Op basis van de literatuur is een beschrijving gegeven van het ontwikkelingsproces van uitleggebieden (H3), de mogelijke samenwerking en de factoren die invloed hebben op de totstandkoming van de samenwerking (H4). Omdat er voldoende literatuur aanwezig is, is er met behulp van een literatuuronderzoek een goede basis gelegd voor de rest van het onderzoek.

Interviews

De interviews hebben verschillende doelen:

- een bijdrage leveren om de rollen van de actoren te kunnen beschrijven (H3.3);
- inzicht geven in de invloed van en de verwachtingen over de invloedsfactoren en de samenwerking (H5.1-5.2);
- inzicht geven in de mogelijkheden voor een advies- en ingenieursbureau in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden (H6.2).

Een groot voordeel van het gebruik van interviews is dat dit een flexibele methode van onderzoek is. Interviews maken het mogelijk om een integraal beeld van het onderzoeksgebied te krijgen. Een interview geeft de mogelijkheid om ook tijdens het interview keuzen te maken om bepaalde aspecten uitgebreider te onderzoeken. Binnen dit onderzoek is meer behoefte aan een integraal beeld, met kwalitatieve gegevens, dan aan kwantitatieve gegevens over slechts enkele aspecten, daarom is het houden van interviews een techniek die beter past binnen het onderzoek dan het gebruik van een enquête.

Een nadeel van het gebruik van interviews voor het construeren van scenario's is dat mensen die goed zijn in een probleemgebied, niet per definitie hoeven te beschikken over een goed inzicht in de toekomstige ontwikkelingen op dat terrein. (Van Doorn en Van Vught, 1978:113 in: Swanborn, 1994) Daarom is geprobeerd om de respondenten over de verschillende factoren die invloed hebben op de toekomstige rolverdeling na te laten denken. Bij de keuze van experts is geprobeerd om respondenten bij zowel de gemeente, de ontwikkelaar als de corporatie te benaderen. Daarnaast zijn de overkoepelende organisaties van deze actoren benaderd (NEPROM, NVB, AEDES, VNG).

Aanbevelingen

Om strategische aanbevelingen te doen aan DHV is gebruik gemaakt van informatie uit de interviews, de geconstrueerde scenario's en een workshop waarin binnen DHV is nagedacht over hoe zij zich moet positioneren.

Workshop

Er is een workshop gehouden met de volgende doelen:

- samen nadenken op welke manier DHV in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden iets kan betekenen voor de gemeente, de ontwikkelaar en de corporatie.
- Informatie geven om aanbevelingen te kunnen doen wat DHV in de toekomst voor de gemeente, de ontwikkelaar en de corporatie kan betekenen (H6.4).

Er is gekozen voor een workshop om de interactie tussen de verschillende experts binnen DHV te faciliteren. De workshop is gehouden met experts die zich bezig houden met de ontwikkeling van uitleggebieden en binnen DHV strategische keuzes maken op dit gebied. Ook in het kader van de komende organisatieverandering binnen DHV is het goed geweest om samen na te denken over de vraag wat DHV voor de verschillende actoren kan betekenen.

2.5 Afbakening en begripsbepaling

In deze paragraaf wordt toegelicht wat er verstaan wordt onder uitleggebieden, waarom gekozen is voor het ontwikkelingsproces van woningen en er gekeken is naar de gemeente, de ontwikkelaar en de corporatie. Ten slotte wordt aangegeven welke tijdshorizon er in het onderzoek wordt gehanteerd.

Uitleggebieden zijn gebieden waar de functie verandert in een woon- en/of werkfunctie en daarmee een nieuw stuk stad of dorp wordt ontwikkeld. Meestal heeft het gebied vóór de ontwikkeling een agrarische bestemming. Hierin onderscheidt een uitleggebied zich van een binnenstedelijke herstructurering, omdat daar over het algemeen geen sprake is van een dergelijke functieverandering. Voorbeelden van uitleggebieden zijn de zogenaamde VINEX-wijken zoals Vathort (bij Amersfoort), Brandevoort (bij Helmond) en Schuytgraaf (bij Arnhem), waar duizenden woningen worden ontwikkeld. Er zijn echter ook uitleggebieden waar veel minder woningen ontwikkeld worden.

Binnen uitleggebieden kunnen zowel woningen, kantoren, bedrijfsgebouwen, maatschappelijk vastgoed, winkels en leisure ontwikkeld worden. Omdat de het ontwikkelingsproces van de verschillende functies, zoals wonen, werken en leisure van elkaar verschillen, zijn deze ontwikkelingsprocessen ook afzonderlijk te bestuderen. Een belangrijk verschil tussen deze ontwikkelingsprocessen zijn de actoren die daarbij een rol spelen. Er is in dit onderzoek voor gekozen om te focussen op woningbouw, omdat een groot deel van het vastgoed dat op een uitleglocaties wordt ontwikkeld bestaat uit woningen. Daarnaast is de rol van woningcorporaties in het ontwikkelingsproces interessant. Er dient echter wel opgemerkt te worden dat in de praktijk bepaalde functies in combinatie worden ontwikkeld. Ten behoeve van de afbakening van het onderzoek wordt er met name gekeken naar de ontwikkeling van woningen.

Bij de ontwikkeling van woningen op uitleggebieden spelen de volgende actoren een rol:

- De gemeente: De gemeente moet het publieke belang waarborgen. Hierbij kan gedacht worden aan de kwaliteit van de woningen en de openbare ruimte, de zorg voor voldoende sociale huurwoningen en het borgen van de kwaliteit van de wijk in zijn geheel.
- De provincie: De provincie zal toekomstige ontwikkelingen op moeten nemen in het streekplan en zal bestemmingsplannen daaraan moeten toetsen. De provincie speelt daarmee dus een kaderstellende rol.
- Andere publieke partijen zoals het waterschap en Rijkswaterstaat, die bijvoorbeeld eigenaar zijn van het watersysteem of infrastructuur.
- Nutsbedrijven die eigenaar zijn van kabels en leidingen op het gebied van gas/electriciteit/cai etc. en die ook betrokken zullen zijn van het aansluiten van nieuwe woningen op deze netwerken.
- De projectontwikkelaar: De ontwikkelaar wil winst genereren door middel van de ontwikkeling van woningen. Daarnaast wil ze de continuïteit van de onderneming waarborgen;
- De woningcorporatie: De corporatie richt zich op het bouwen, beheren en verhuren van (bereikbare) woonruimte.
- De aannemer: De aannemer wil winst genereren door middel van het bouwen van woningen of infrastructuur en wil de continuïteit van de onderneming waarborgen.
- Belangengroepen: Belangengroepen kunnen de meest uiteenlopende belangen behartigen. Men kan hierbij denken aan milieubewegingen, de vereniging Eigen Huis, de ANWB, de Gehandicaptenbond etc.
- Toekomstige bewoners: De bewoner is de eindgebruiker van het gebied. Zij willen graag een goede en prettige leefomgeving, met voldoende voorzieningen.
- Huidige bewoners en eigenaren in het gebied: Ook de huidige bewoners en eigenaren spelen een rol. Het eigendom zal moeten worden gekocht door de gemeente of ontwikkelende partijen,

of zal moeten worden opgenomen in het plan (bijvoorbeeld bestaande woningen), of de eigenaar moet zelf kunnen en willen ontwikkelen.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de gemeente, de ontwikkelaar en de corporatie. Er is voor gekozen om juist op deze actoren te concentreren, omdat deze actoren in de praktijk een bepalende rol spelen in het proces. Op dit moment worden er door DHV aan deze actoren diensten verleend.

Er is voor gekozen om in dit onderzoek niet afzonderlijk aandacht te besteden aan de aannemer, omdat alleen ontwikkelende aannemers gedurende het hele proces een bepalende rol spelen. Ontwikkelende aannemers worden in dit onderzoek als ontwikkelaars gezien en zijn daarmee wel object van onderzoek. Aannemers die niet ontwikkelen en zich beperken tot de bouw van woningen, zijn niet bepalend in het proces en worden daarom niet in het onderzoek betrokken.

Dit onderzoek richt zich ook niet op de provincie, omdat ook de provincie binnen het ontwikkelingsproces zelf geen leidende rol speelt en zij zich vaak beperkt tot het stellen van kaders. Vaak is er bij de ontwikkeling van uitleggebieden wel sprake van publiek-publieke samenwerking tussen gemeenten onderling of met de provincie. Omdat deze vorm van samenwerken los gezien kan worden van de rest van het proces, is er voor gekozen hier in dit onderzoek verder geen aandacht aan te besteden.

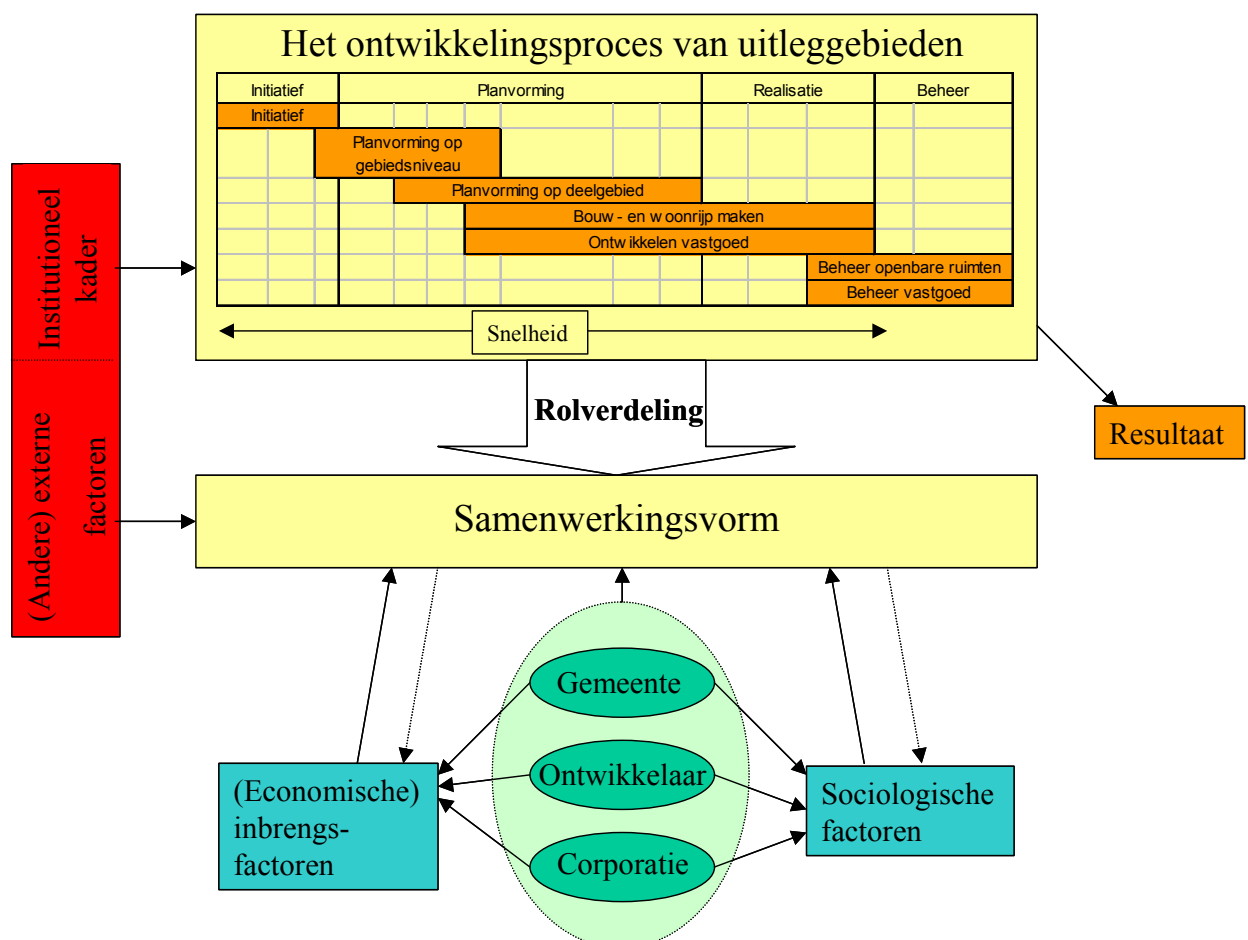
Ook andere publieke actoren, nutsbedrijven, belangengroepen en huidige bewoners en eigenaren worden niet direct in het onderzoek betrokken omdat ze niet direct in het ontwikkelingsproces betrokken zijn. Ze kunnen echter wel invloed uitoefenen op dit proces. Huidige eigenaren spelen soms een grotere rol in het proces omdat ze zich, met een beroep op het zelfrealisatiebeginsel, kunnen opstellen als ontwikkelaar. Binnen dit onderzoek is dus gefocussed op de gemeente, de ontwikkelaar en de corporatie. Maar men dient zich wel te realiseren dat ook andere partijen invloed hebben op het ontwikkelingsproces.

In dit onderzoek wordt gekeken naar de toekomst van uitleggebieden. Er wordt gekeken welke ontwikkelingen daar de komende vijf tot tien jaar kunnen voorkomen. Er is gekozen voor deze tijdshorizon, omdat mogelijke veranderingen in het ontwikkelingsproces in deze tijdshorizon al wel zullen optreden, terwijl de respondenten die zijn geïnterviewd nog wel een verwachting kunnen hebben over hoe de rolverdeling zal zijn.

3 HET ONTWIKKELINGSPROCES VAN UITLEGGEBIEDEN

In dit hoofdstuk wordt het ontwikkelingsproces van uitleggebieden besproken. In paragraaf 3.1 wordt het ontwikkelingsproces van uitleggebieden kort beschreven. In paragraaf 3.2 wordt het institutionele kader waarin het proces plaatsvindt beschreven. Vervolgens worden in paragraaf 3.3 de actoren afzonderlijk besproken. In paragraaf 3.4 wordt aandacht besteed aan de snelheid van het ontwikkelingsproces en in paragraaf 3.5 wordt aandacht besteed aan de ruimtelijke kwaliteit van de nieuwe wijk. In hoofdstuk 4 wordt er vervolgens aandacht besteed aan de mogelijke samenwerkingsvormen en de invloed die factoren hebben op de manier van samenwerken.

In figuur 3.1 is het ontwikkelingsproces van uitleggebieden weergegeven. In de figuur is te zien dat de rolverdeling tussen de gemeente, de ontwikkelaar en de corporatie onder andere tot uitdrukking komt in de samenwerkingsvorm. De manier waarop de actoren samenwerken wordt bepaald door (economische) inbrengfactoren, sociologische factoren en externe factoren. Ook is te zien dat elke actor hierin deelneemt vanuit zijn eigen doelen en belangen. Ten slotte is te zien dat de samenwerkingsvorm ook invloed heeft op de invloedsfactoren.



Figuur 3.1: het ontwikkelingsproces van uitleggebieden

3.1 Fasering en taken ontwikkelingsproces

Het ontwikkelen van uitleggebieden is een vorm van gebiedsontwikkeling. Er zijn verschillende manieren om het ontwikkelingsproces van gebiedsontwikkelingen te beschrijven (Van den Hof, 2006; Bult-Spiering e.a., 2005; Kenniscentrum PPS, 2004b). De verschillende manieren komen op hoofdlijnen overeen. In tabel 3.1 is een mogelijke fasering beschreven.

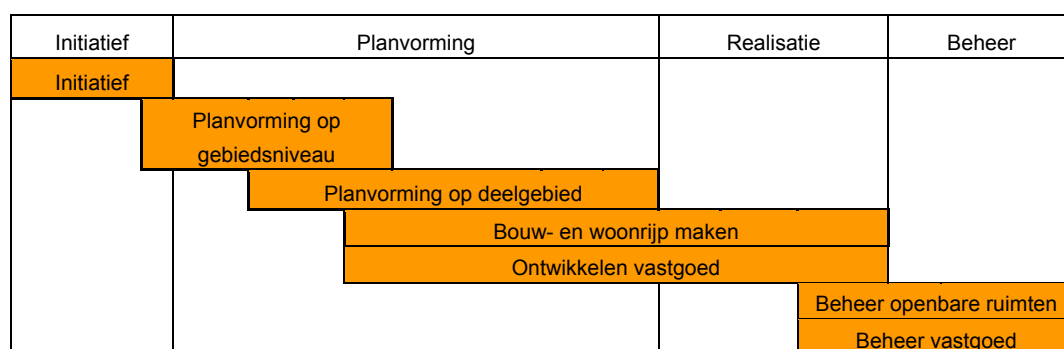
Initiatieffase	In de initiatieffase wordt onderzocht of de voorgenomen ontwikkeling gewenst is en of er geen betere alternatieven zijn. Het gaat dan om een verkenning en invulling van de opgave en de projectresultaten op hoofdlijnen. Al vóór de initiatieffase, bijvoorbeeld op basis van het streekplan, worden er vaak al door de actoren grondposities verworven.
Haalbaarheidsfase/ planvormingsfase	In de haalbaarheidsfase wordt het initiatief nader uitgewerkt in een visie met bijbehorend (woningbouw)programma en wordt de haalbaarheid hiervan onderzocht. Bij de haalbaarheidstoets worden naast financiële aspecten ook maatschappelijke, milieutechnische en juridische aspecten meegewogen. In de planvorming worden ook publiekrechtelijke planprocedures doorlopen, zoals het bestemmingsplan en/of een procedure op basis van art.19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Vaak wordt er eerst door de gemeente een visie op het gebied ontwikkeld en worden randvoorwaarden opgesteld, die worden vastgelegd in een Nota van uitgangspunten, voordat met de marktpartijen wordt onderhandeld over de exacte invulling van het gebied. De plannen worden vervolgens vastgelegd in een Masterplan. Ook tijdens de planvormingsfase worden er nog grondverwervingsactiviteiten ondernomen.
Realisatiefase	De realisatiefase is gericht op de uitvoering van de plannen die zijn ontwikkeld en vastgesteld tijdens de haalbaarheidsfase. De realisatiefase bestaat uit de volgende onderdelen: <ul style="list-style-type: none"> - het bouw- en woonrijp maken van een gebied; - de ontwikkeling van woningen; - de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed (bijvoorbeeld scholen, bibliotheken en gezondheidscentra) en voorzieningen (bijvoorbeeld stations) en; - de ontwikkeling van overig vastgoed (bijvoorbeeld kantoren, bedrijven en winkels) Tijdens de realisatiefase zullen er vergunningen verleend moeten worden voor de uitgewerkte plannen voor het vastgoed en de openbare ruimten.
Beheerfase	Tijdens de beheerfase zullen het vastgoed, de openbare ruimten en de openbare voorzieningen worden beheerd.

Tabel 3.1: fasering van het ontwikkelingsproces van gebiedsontwikkelingen (naar: Kenniscentrum PPS, 2004b)

Bij de ontwikkeling van uitleggebieden is sprake van een functieverandering. Deze functieverandering brengt met zich mee dat de grond in de meeste gevallen van eigenaar veranderd. Meestal zijn de oorspronkelijke eigenaars enkele boeren. De functieverandering zal met zich meebrengen dat de een deel van de huidige gebruikers van het gebied zal vertrekken. In uitleggebieden is het meestal zo dat door ontwikkelaars, gemeente en corporaties, al voor het begin van het project, gronden worden verworven in het plangebied.

Als er gekozen is om op een bepaalde manier samen te werken, zullen de actoren privaatrechtelijke overeenkomsten sluiten om de afspraken juridisch vast te leggen. Voorbeelden hiervan zijn een intentieovereenkomst (initiatiefase), een samenwerkingsovereenkomst (planvormingsfase) en een exploitatieovereenkomst (realisatiefase). In het ontwikkelingsproces is naast dit privaatrechtelijke traject ook sprake van een publiekrechtelijk traject, waarin het bestemmingsplan, vergunningen e.d. worden vastgesteld/verleend.

De in tabel 3.1 genoemde activiteiten overlappen elkaar en zijn niet strikt aan één fase van het ontwikkelingsproces te koppelen. In figuur 3.2 zijn de hoofdactiviteiten van het ontwikkelingsproces weergegeven. In dit figuur is te zien dat de activiteiten elkaar overlappen.



Figuur 3.2: ontwikkelingsproces van uitleggebieden

3.2 Institutionele achtergrond en veranderingen in het verleden

Om een goed beeld te krijgen van de achtergrond van het ontwikkelingsproces, kan men er niet omheen om een beschrijving te geven van de (beleids)ontwikkeling op het gebied van ruimtelijke ordening, grondverwerving en volkshuisvesting. Bovendien initiëren institutionele veranderingen rolveranderingen, of wordt er door de wetgever gereageerd op veranderende rollen. Daarom wordt in deze paragraaf een korte schets gegeven van de verschillende beleidsvelden. Hierbij wordt aandacht besteed aan beleidsontwikkelingen in de afgelopen jaren en eventueel relevante wetten.

3.2.1 Volkshuisvestingsbeleid

Volkshuisvestingsbeleid is beleid dat er op gericht is om te zorgen voor voldoende en goede woningen voor het volk. De overheid heeft een belangrijke taak in de volkshuisvesting in Nederland. In artikel 22 lid 2 van de grondwet is namelijk vastgelegd dat de overheid verantwoordelijk is voor de kwantiteit van de woningbouw: "De bevordering van voldoende woonegelegenheden is voorwerp van zorg der overheid". Daarnaast heeft de overheid ook nog verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de woningbouw. De bouw en het beheer van woningen, bestemd voor mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt, liet de overheid voor een groot deel over aan woningcorporaties. De overheid beperkte zich tot de rol van financier, regelgever en toezichthouder.

Woningcorporaties spelen dus een belangrijke rol in de volkshuisvesting. De eerste corporaties zijn ontstaan uit sociaal voelende personen, die het bouwen van goede arbeiderswoningen wilde bevorderen. De particuliere initiatieven bleken onvoldoende verbetering te brengen in de woonomstandigheden van arbeiders. Daarom nam ook de overheid haar verantwoordelijkheid voor het volkshuisvestingsvraagstuk. In 1901 werd de woningwet ingevoerd. Deze wet in combinatie met het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH), biedt de mogelijkheid om rijksvoorschotten en jaarlijkse bijdragen toe te kennen aan particuliere

instellingen voor het bouwen van woningen die aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen. Om in aanmerking te komen voor het ontvangen van overheidssteun moest een woningcorporatie uitsluitend werkzaam zijn in het belang van de verbetering van de volkshuisvesting en toegelaten zijn door de Minister van volkshuisvesting. Verder richtte deze wet zich er verder op om de bewoning van slechte woningen onmogelijk te maken en de bouw van goede woningen te bevorderen. (www.vrom.nl, 10-08-2006)

Na de Tweede Wereldoorlog stond het beleid, vanwege de woningnood, in het teken van wederopbouw. Hierbij lag het accent op de sociale woningbouw. De overheidsbemoeienis bestond uit een systeem van subsidies en regelgeving en werd gerechtvaardigd door het bestaande woningtekort. De rol van de markt hierbij was klein. (Huisman, 2004)

In de jaren zestig nam de bouw van woningen in de vrije sector iets toe, maar de markt stortte weer in tijdens de recessie van eind jaren zeventig. De gesubsidieerde woningbouw werd weer opgevoerd, met daarbij het accent op de kwaliteit van de woningen. Om goede woningen voor een betaalbare prijs aan te kunnen bieden en daarmee de onrendabele exploitatie van sociale huurwoningen aan te vullen, werden objectsubsidies verstrekt. Tegelijkertijd werden de bewoners die niet in staat zijn de huur op te brengen ondersteund door subjectsubsidies (vooral individuele huursubsidie) (Huisman, 2004).

Volkshuisvesting in de jaren negentig (Min. VROM, 1989)

Eind jaren tachtig verscheen de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig'. Met deze nota werd een beleidsomslag ingezet. Er werd gekozen voor een verdere decentralisatie van bevoegdheden van het Rijk naar het gemeentelijk schaalniveau, verzelfstandiging van woningcorporaties, versterking van de markt en het verlagen van objectsubsidies voor nieuwbouwwoningen. De aantrekkende markt zorgde er voor dat het beleid zich ook meer kon richten op het stimuleren van de woningbouw in het midden en hoge segment van de markt en in het bijzonder op de productie van koopwoningen.

Deze ontwikkelingen leidden tot een verandering in verhoudingen tussen de betrokken partijen, de gemeente, de corporatie en commerciële marktpartijen. (Huisman, 2004; Jókövi e.a., 2006)

Voor gemeenten betekende de verandering dat zij niet langer de dominante partij was die subsidies verstrekke, de grond in handen had en over informatie beschikte. Ze moest meer gaan werken vanuit een visie, en daarna draagvlak creëren bij partijen om de gewenste investering tot stand te brengen. Gemeenten werden hiermee sterker afhankelijk van woningcorporaties en andere marktpartijen.

Voor corporaties betekende de beleidsverandering dat zij zelfstandiger moesten worden. De zorg voor de sociale huursector werd minder als overheidstaak gezien en de verweving tussen de overheid en het particuliere initiatief moest worden verminderd. Woningcorporaties, die sterk afhankelijk waren van het Rijk door woningwetgeving en objectsubsidies, moesten zelfstandiger worden. Deze verzelfstandiging hield in dat de woningwetgeving van corporaties bij het Rijk vervroegd werden afgelost en objectsubsidies in één keer werden uitgekeerd. Daarna hadden de corporaties meer ruimte om hun interne bedrijfsvoering te bepalen en meer vrijheid om hun volkshuisvestingstaken te vervullen. Daarmee zijn het hebben van verantwoordelijkheid, bevoegdheden en het lopen van risico's zo veel mogelijk bij de corporatie samen gebracht. (Jókövi e.a., 2006) Met het terugbrengen van de staatsfinanciering voor woningcorporaties moesten de corporaties meer zelf zorg gaan dragen voor de financiering van nieuwbouwprojecten. Om onrendabele sociale huurwoningen te financieren moesten corporaties inkomsten genereren uit het ontwikkelen en/of verkopen van woningen. Hierbij ontwikkelen de corporaties dus niet alleen sociale woningen, maar ook woningen uit het middeldure en dure segment. Om die woningen te kunnen ontwikkelen hebben steeds meer corporaties een ontwikkelbedrijf opgericht dat in meer of mindere mate verbonden is aan de moedermaatschappij. Om de projecten te kunnen financieren moesten corporaties

geld gaan lenen op de kapitaalmarkt. Om goedkoop geld te kunnen lenen, worden garanties verstrekt door de Stichting Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW).

Ook marktpartijen werden genoemd in de nota 'Volkshuisvesting in de jaren negentig'. Het moest volgens de nota voor beleggers en particuliere verhuurders aantrekkelijk worden te investeren in duurdere segmenten van de nieuwbouw, zonder omvangrijke overheidssteun. In de praktijk bleken ook andere marktpartijen, zoals projectontwikkelaars en bouwondernemers toe te treden tot de woningbouwmarkt, bijvoorbeeld door het aankopen van gronden. (Jókövi e.a., 2006)

De overheid heeft herhaaldelijk aangekondigd dat er meer ruimte gegeven zal worden aan de markt. In de praktijk blijkt deze ruimte echter steeds beperkt. Ook toen op basis van de Nota 'volkshuisvesting in de jaren negentig' de weg werd ingeslagen naar een sterkere marktorientatie en meer decentralisatie, bleef er sprake van een omvangrijke invloed van het Rijk. In een evaluatie van de Nota wordt geconstateerd dat de bevordering van marktwerking op lokaal niveau onvoldoende succesvol is geweest. (Jókövi e.a., 2006) Ook op gemeentelijk niveau blijkt de overheid te sturend te zijn. Gemeenten 'dwingen' volgens sommigen veel meer af dan wettelijk is toegestaan, waarbij sommige eisen haaks staan op de wensen van de consument of de consument in haar keuzevrijheid belemmerd. (Huisman, 2004)

Nota Mensen wensen wonen (Min. VROM, 2000)

In de Nota Mensen, Wensen, Wonen (Min. VROM, 2000) gaat de overheid verder dan de in de Nota 'volkshuisvesting in de jaren negentig' genoemde decentralisatie naar de gemeente en verzelfstandiging van woningcorporaties. Het Rijk kiest er voor om een eigen ambitie voor een integraal woonbeleid vast te stellen, dit te vertalen naar prestaties (aantal te bouwen woningen, stedelijke vernieuwing en woonmilieudifferentiatie) en de verantwoordelijkheid voor de realisatie hiervan neer te leggen bij gemeenten en woningcorporaties. Op grond van geboekte resultaten kregen gemeenten financiële middelen toegekend. (Jókövi e.a., 2006)

Corporaties en gemeenten werden aangemoedigd om in onderling overleg en tegen de achtergrond van het Rijksbeleidskader contracten te sluiten over te leveren prestaties. Corporaties waren daarbij niet alleen verantwoordelijk voor het creëren van huisvestingsmogelijkheden voor mensen in kwetsbare posities, maar ook voor het vergroten van differentiatie van het woningaanbod, het bevorderen van eigen woningbezit en –beheer en het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt. (Min. VROM, 2000; Jókövi e.a., 2006)

In de nota werd gewezen op de wenselijkheid van de betrokkenheid van marktpartijen bij integrale gebiedsontwikkeling: Een verbinding tussen investeringen in nieuwe uitleg en investeringen in stedelijke vernieuwing werd belangrijk geacht. Marktpartijen aanspreken op hun verantwoordelijkheid deed het Rijk echter niet. (Jókövi e.a., 2006)

Ruimte geven, bescherming bieden (Dekker, 2006)

In de visie van minister Dekker op de woningmarkt "Ruimte geven, bescherming bieden" (Dekker, 2006) komt de principes van decentralisatie en verzelfstandiging van corporaties ook naar voren. De visie gaat uit van de gedachte dat de woningmarkt geen perfecte markt is, dus de overheid altijd een rol moet blijven spelen om te garanderen dat woningen betaalbaar blijven en om kwetsbare groepen te steunen. Het beleid richt zich er op om de overstap tussen huur en koop makkelijker te maken, mensen meer 'passend' te laten wonen en de productie van nieuwe woningen te stimuleren zodat de woningmarkt zich ontspant.

In deze visie wordt ook aandacht besteed aan de rollen van de verschillende actoren (Dekker, 2006):

- Consument: de positie van de consument wordt sterker als de woningmarkt zich ontspant, omdat er meer aanbod komt op de markt;
- Corporaties: Corporaties zijn in staat om fluctuaties tussen huur en koop op te vangen. Ze hebben een bufferfunctie op de woningmarkt. Het kabinet kiest in het nieuwe bestel voor corporaties (Aedes, e.a., 2005) voor een brede taakopvatting voor die corporaties. Zij moeten bijdragen aan het oplossen van urgente maatschappelijke problemen, zoals leefbaarheid in wijken en steden;
- Marktpartijen: Onder het motto "*privaat wat kan, publiek wat moet*", dient bij het realiseren van de regionaal gewenste opgave zoveel mogelijk gebruik te worden gemaakt van de kennis en expertise van private partijen, alsmede van hun investeringspotentieel. Marktpartijen worden dan ook uitgedaagd bij te dragen aan de versterking van steden en van oude wijken in steden;
- Rijk, provincies en gemeenten: Rijksoverheid zorgt voor het systeem, de ordening en het creëren van de randvoorwaarden waarbinnen partijen hun werk goed kunnen doen. Het kan hierbij noodzakelijk zijn voor de (Rijks)overheid om bij grote projecten, waar het risico voor private partijen te groot is, direct risicodragend te investeren in de gebouwde omgeving. De invulling van de te voeren beleidsstrategieën zal per regio of gemeente in toenemende mate verschillen. "*Decentraal wat kan, centraal wat moet*" is daarbij het motto. De gemeente heeft uiteraard een regierol. Daarnaast zorgen zij voor het dienen van het publieke belang, zorgen zij voor democratische legitimiteit van beleidskeuzes en voor het borgen van een goede kwaliteit en tijdige afhandeling van de vereiste procedures.

Daarnaast heeft minister Dekker afspraken gemaakt over nieuwbouw. Met 20 stedelijke regio's zijn afspraken gemaakt over het aantal te bouwen woningen tot 2010. Daarnaast heeft VROM 'aanjaagteams' gevormd om te helpen de snelheid van woningbouwprojecten te verhogen.

3.2.2 Ruimtelijke ordeningsbeleid

Met behulp van beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening legt de overheid in ruimtelijke plannen vast wat er met een bepaald gebied gaat gebeuren of wat in een bepaald gebied is toegestaan. (www.vrom.nl, 10-08-2006) Ook het ruimtelijke ordeningsbeleid kent haar wortels in de woningwet van 1901. Deze wet introduceerde namelijk het uitbreidingsplan, een directe voorloper van het bestemmingsplan. Na de tweede wereldoorlog ontstond er behoefte aan nationaal ruimtelijk beleid. Dit nationale beleid werd vormgegeven in verschillende nota's.

De Eerste Nota inzake de Ruimtelijke Ordening (1960) is gericht op een evenwichtige spreiding van de bevolking. Met deze nota was de Rijksoverheid er op gericht om congestie van de randstad te voorkomen en te voorkomen dat inwoners van het oosten zouden vertrekken naar het westen.

De Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening verscheen in 1966 en had een focus op de Randstad. De bevolkingsgroei leek hoger te zijn dan men bij de eerste nota verwachtte. De Rijksoverheid richtte zich in deze nota daarom op 'gebundelde deconcentratie': Op enige afstand van de steden waren groeikernen aangewezen, waar grote aantallen nieuwe woningen konden worden gebouwd. Ongeveer tegelijkertijd met de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) aangenomen (1965). Daarmee kreeg het ruimtelijk beleid een wettelijk fundament.

Toen de bevolkingsgroei bleek mee te vallen, maar de suburbanisatie wel op gang was gekomen, moesten er nog steeds nieuwe groeikernen worden aangewezen, dit gebeurde in de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1973-1983) met behulp van het 'groeikernenprogramma'. Dit programma werd centraal aangestuurd door het Rijk. Het Rijk stuurde hierbij sterk inhoudelijk en op een hoog detailniveau. (Horrevoets en Raijmaekers, 1999)

De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (1988) richtte zich met name op de ontwikkeling van economische kerngebieden zoals de Randstad en de achterlandverbindingen van de mainports Schiphol en Rijnmond (Huisman, 2004).

Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX (1994))

De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) bevatte weer een stedelijk woningbouwprogramma, dat gericht was op het behoud van grote open ruimte tussen de steden. De ruimte voor nieuwe woningen moest gezocht worden aan de rand van bestaande steden. Deze locaties werden door het Rijk aangewezen als gewenste uitbreidingslocaties, de zogenaamde VINEX-locaties. Het Rijk had dit bouwprogramma aanvankelijk bedoeld voor de periode 1994-2005. Hierin had het Rijk de wens om een eind te maken aan haar gedetailleerde inhoudelijke betrokkenheid bij locatieontwikkeling. Het Rijk wilde de verantwoordelijkheid voor de locatieontwikkeling zoveel mogelijk op lokaal niveau leggen en de markt nadrukkelijk een rol laten spelen. Het Rijk stuurt daarbij op kwantitatieve, programmatische en financiële prestatie. (Horrevoets en Raijmaekers, 1999) Voor de periode tot 2010 zijn in 1999 afspraken over een nieuwe generatie nieuwbouwwijken gemaakt. Deze afspraken vormen de Actualisering van VINEX (VINAC).

Voor de uitvoering van de VINEX, kunnen twee fasen in het VINEX-onderhandelingsmodel onderscheiden worden (Needham, 2000 in: Huisman, 2004). In de eerste fase vonden onderhandelingen plaats tussen publieke partijen op het niveau van stadsgewesten, resulterend in convenanten. In deze fase liet het Rijk de randvoorwaarden voor locatieontwikkeling in onderhandelingen met gemeenten en provincies vastleggen. Met het ondertekenen van de convenanten waren het initiatief en de risico's een zaak geworden van de lokale overheden. Ook de financiële tegenvallers moesten door de gemeenten gedragen worden. Daarnaast waren de zoeklocaties in een vroeg stadium bekend en besloten veel private partijen, met name projectontwikkelaars, in een vroeg stadium tot het aankopen van grond. Om deze redenen waren gemeenten, om tot ontwikkeling van de gebieden te komen, in veel gevallen aangewezen op publiek-private samenwerking (pps) (Van den Hof, 2006)

Zowel de private partijen als gemeenten moesten meer gaan samenwerken, dus kennis en ervaring opdoen op het gebied van samenwerkingsvormen en interactie. Dit is een gebied waarop adviesbureaus aan beide actoren hun diensten hebben bewezen en op dit moment kunnen bewijzen. (Horrevoets en Raijmaekers, 1999)

Nota Ruimte (2004)

In de 'Nota Ruimte: Ruimte voor ontwikkeling' (Min. VROM e.a., 2004) verschuift het accent voor het Rijk van ruimtelijke ontwikkeling, naar ruimtelijke ordening. Het Rijk maakt hier een keuze voor ontwikkelingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie werkt vanuit de visie: 'Decentraal wat kan, centraal wat moet'. Het Rijk wil meer gaan sturen op hoofdlijnen en andere actoren meer ruimte geven om hun eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Met name bij financieel krachtige functies zoals wonen en werken, dus onder meer bij de ontwikkeling van uitleggebieden, zou het Rijk relatief weinig moeten regelen en zou de markt de ruimtelijke ontwikkelingen moeten sturen. De nota geeft gemeenten en provincies dus grote vrijheid om in woningbehoefte te voorzien, maar wijst toch zelf ook verschillende locaties voor nieuwbouw aan. Het accent verschuift van het reguleren van particuliere initiatieven naar het stimuleren daarvan.

Ook moeten gemeenten en marktpartijen meer gaan samenwerken. Ze moeten samen een integraal plan ontwikkelen waarbij ze zoeken naar oplossingen die voor beide partijen profijt oplevert. Veel grotere gemeenten hebben in de VINEX-opgave al ervaring opgedaan met deze manier van samenwerken.

Om voldoende aanbod aan woningen te creëren wil Minister Dekker dat gemeenten een strategische overmaat aan bestemmingsplan capaciteit genereren. Tegenvallers op de ene locatie kunnen dan worden opgevangen op een andere locatie. (Min. VROM e.a., 2004)

3.2.2.1 Relevante wetgeving

Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO, 1965) en de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro, 2007)

Naast het beleid op het gebied van ruimtelijke ordening, wordt hier ook aandacht besteed aan de regulering van het beleid. De procedures rondom de ruimtelijke ordening zijn vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). De wet bepaald de taken van de overheid en de rechten en plichten van burgers, bedrijven en instellingen. Omdat de oude WRO door veel wijzigingen onoverzichtelijk was geworden, is de wet herzien en zal naar verwachting de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) in 2007 in werking treden. Met de nieuwe wet wordt gestreefd naar vereenvoudiging en een samenhangend geheel van regels. Hiermee wil men een versnelling van (beroeps)procedures bereiken. Daarnaast wordt bepaald wie waarvoor verantwoordelijk is. Dit is nodig, omdat de ruimtelijke plannen op verschillende niveaus worden gemaakt. De wet bepaald verder dat het gemeentelijk bestemmingsplan actueler moet worden en dat gemeenten beter moeten toezien op ruimtelijke ontwikkelingen (handhaving). (www.vrom.nl, 10-08-2006)

In de nieuwe Wro stellen Rijk, provincies en gemeenten een structuurvisie op, een strategisch beleidsdocument over de ruimtelijke ordening in een bepaald gebied. Deze structuurvisie komt in de plaats van de planologische kernbeslissing (Rijk), het streekplan (provincie) en het structuurplan (gemeente). Het is een indicatief plan dat een coördinerende functie zal vervullen. De in de structuurvisie genoemde beleidsdoelen worden gerealiseerd in het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan, dat in principe opgesteld wordt door de gemeente, is bindend. In de literatuur wordt een aantal functies van het bestemmingsplan onderscheiden (Van Zundert, 1999 p.43)

1. een planningsfunctie: Het beschrijven van gewenste toekomstige ontwikkelingen in een bepaald gebied;
2. een sturingsfunctie: het van overheidswege geven van sturing aan het ruimtegebruik;
3. een democratische functie: door deze bevoegdheden zo veel mogelijk aan de gemeenteraad toe te kennen wordt de lokale democratie versterkt;
4. een rechtsbeschermingsfunctie: doordat de procedures die ten aanzien van de totstandkoming van het bestemmingsplan in de WRO zijn vastgelegd, wordt gewaarborgd dat betrokkenen in meerdere fasen van de besluitvorming voor hun belangen en rechten kunnen opkomen.

Een bestemmingsplan kent drie onderdelen: een toelichting, waarin de bedoelingen en kenmerken van een wijk zijn vastgelegd, een plankaart en voorschriften, waarin bijvoorbeeld het soort bebouwing en hoe er gebouwd mag worden wordt vastgelegd (zoals de maximale hoogte en breedte van een bouwwerk). Op dit moment wordt er vaak afgeweken van het bestemmingsplan door middel van het gebruik van de buitenplanse vrijstelling (art 19 WRO). In de nieuwe Wro zullen de mogelijkheden voor deze buitenplanse vrijstelling kleiner worden, maar zal ook de procedure voor het maken van een nieuw bestemmingsplan worden verkort. (www.vrom.nl, 10-08-2006)

3.2.3 Grondbeleid

Om doelstellingen met betrekking tot ruimtelijke ordening en volkshuisvesting te realiseren, kan de overheid gebruik maken van grondbeleidsinstrumentarium. Grondbeleid is overheidsbeleid dat gericht is op de markt waar de grond wordt gekocht, geëxploiteerd, ontwikkeld en verkocht. Het gaat daarbij om zaken als verwerving van grond, voorkeursrecht, onteigening, grondexploitatie, kostenverhaal, grondprijnsbeleid, bevordering particulier opdrachtgeverschap etc. Het grondbeleid stelt kaders waarbinnen het Rijk, provincies en gemeenten hun eigen grondbeleid kunnen vormgeven. (www.vrom.nl, 10-08-2006)

In de jaren zestig werden de risico's van de grondexploitatie van uitleggebieden voor een belangrijk deel gedekt door subsidies van het Rijk, zodat gemeenten locatieontwikkelingen vrijwel zonder risico konden uitvoeren en woningcorporaties woningen konden bouwen. In de jaren zeventig nam de belangstelling van

marktpartijen voor grond toe, maar dit nam weer af tijdens de economische recessie. Veel gemeenten die een actief grondbeleid voerden, leden grote verliezen en werden daarna terughoudender in hun grondbeleid. Tot de jaren tachtig werden de tekorten op de grond- en woningexploitatie door het Rijk afgedekt. (Jókövi e.a., 2006; Huisman, 2004)

In de jaren negentig werd er gekozen voor een sterkere rol voor de gemeenten, marktpartijen en corporaties en een vermindering van de bemoeienis van het Rijk met de grondexploitatie. Dit is goed te zien in de VINEX. Hierin veronderstelde het Rijk dat de gemeenten de grond op de VINEX-locaties zouden verwerven. Gemeenten waren echter terughoudend in het kopen van grond, omdat ze wachtten totdat het Rijk duidelijkheid zou geven over de grondkostensubsidies in het kader van het Besluit Locatiegebonden Subsidies (BLS). De duidelijkheid over de grondkostensubsidies kwam bij het afsluiten van de VINEX-convenanten, in 1994/1995. In de tussentijd hadden marktpartijen, vaak zelfs op verzoek van de gemeenten, grondposities verworven op de potentiële bouwlocaties.

Op veel VINEX-locaties werden dergelijke grondposities een voorwaarde om te mogen realiseren, het 'zelfrealisatiebeginsel'. In ruim tien jaar tijd is de dominante positie van gemeenten op nieuwbouwlocaties ingevuld voor een dominante rol van projectontwikkelaars. (Jókövi e.a., 2006)

Voordat de recente ontwikkelingen op het gebied van grondbeleid zullen worden besproken, wordt nu eerst een overzicht gegeven van de mogelijkheden voor gemeenten ten aanzien van het te voeren grondbeleid en de daarbij relevante wettelijke instrumenten.

3.2.3.1 Mogelijkheden grondbeleid

Het hebben van grondposities is voor de gemeente, naast bijvoorbeeld de formele publiekrechtelijke bevoegdheden tot het opstellen van een bestemmingsplan, een mogelijkheid om te sturen in de ruimtelijke ordening. Het grondbeleid bepaalt de mate waarin een gemeente probeert grondposities te verwerven. Een gemeente kan zowel actief als faciliterend grondbeleid voeren. Bij een actief grondbeleid tracht de gemeente op directe wijze de gewenste ruimtelijk inrichting te realiseren. Om dit te bereiken, verwerft de gemeente de grond zelf. Daarnaast ontwikkelt de gemeente de plannen en verkoopt vervolgens de grond. Bij een faciliterend grondbeleid laat de overheid de aankoop en exploitatie van grond over aan private partijen. (Min. BZK ,2006; www.vrom.nl, 10-08-2006)

Actief grondbeleid

De gemeente kan een actief grondbeleid voeren om bijvoorbeeld 'particulier opdrachtgeverschap'¹ te bevorderen. De gemeente kan ook de prijzen waartegen de grond wordt uitgegeven differentiëren om maatschappelijk gewenste voorzieningen financieel mogelijk te maken. Een andere reden om te kiezen voor een actief grondbeleid is de maatschappelijke ontevredenheid over de winsten die de ontwikkelaars de afgelopen jaren gemaakt hebben als gevolg van grondtransacties (bijvoorbeeld Volkskrant, 12-08-2006 of Priemus in Zembla 24-2-2005) Daarnaast kan de gemeente met behulp van actief grondbeleid de door de gemeente gemaakte kosten verdisconteren in de grondprijs en kan de gemeente inhoudelijke eisen stellen aan een bouwplan. Ten slotte is het voeren van een actief grondbeleid goed voor de werkgelegenheid binnen de gemeentelijke organisatie. (Min. BZK, 2006; www.vrom.nl, 10-08-2006)

Een nadeel van het voeren van actief grondbeleid is het feit dat de gemeente meerdere rollen heeft. De overheid is dan zowel speler op als regulator van de markt. De overheid die het programma definieert (de beleidsdienst) verdient ook aan locatieontwikkeling (het grondbedrijf). Dit kan het gevolg hebben dat ruimtelijke afwegingen te veel vanuit een winst oogmerk en te weinig vanuit beleidsinhoudelijke

¹ Onder particulier opdrachtgeverschap wordt verstaan dat particulieren zelf opdrachtgever zijn voor hun eigen woning. En daarmee de woningen meer aansluiten bij de vraag van de consument.

doelstellingen wordt gemaakt. Dit dilemma vraagt om voldoende transparantie en om de waarborging dat de overheid alleen actief grondbeleid voert als dat in het belang is van publieke doelen, zodat verstoring van de markt zoveel mogelijk voorkomen wordt. Om een effectief actief grondbeleid te kunnen voeren zal de gemeente echter al grond moeten kunnen kopen vóórdat beleidsvoornemens bekend worden. Dit is echter weer niet bevorderlijk voor de transparantie. Een ander nadeel van actief grondbeleid is het financiële risico dat de gemeente daarmee loopt. (Min. BZK, 2006; www.vrom.nl, 10-08-2006)

Faciliterend grondbeleid

De gemeente kan ook een passief of faciliterend grondbeleid voeren, waarbij zij zich beperkt tot het reguleren van activiteiten van de private sector. De gemeente kan hiervoor kiezen om de risico's die de grondexploitatie met zich meebrengt te minimaliseren. Dit risicomijdend gedrag van de overheid is ook te zien tijdens de ontwikkeling van VINEX-locaties, waarbij de gemeenten lang wachtten met het nemen van initiatief om gronden te verwerven. Ook het gebrek aan capaciteit binnen de gemeentelijke organisatie of het vertrouwen dat marktwerking zal zorgen voor kwaliteit kan leiden tot het bewust toepassen van faciliterend grondbeleid. Bij het voeren van een faciliterend grondbeleid draagt de gemeente geen exploitatierisico, is zij transparanter en heeft zij geen last van een dubbele rol. (Min. BZK, 2006; www.vrom.nl, 10-08-2006)

Nadelen zijn echter dat de gemeente ook veel minder invloed heeft op de fasering, het tempo en de kwaliteit van wat er gerealiseerd wordt. Er zijn wel enkele publiekrechtelijke mogelijkheden om randvoorwaarden vast te stellen (bestemmingsplan) en om de kosten van het planvormingsproces en de aanleg van openbare voorzieningen te verhalen (op dit moment door een grondexploitatieovereenkomst of de baatbelasting en in de toekomst door middel van de Grondexploitatiewet), maar de mogelijkheden om te sturen zijn beperkt. (Min. BZK, 2006; www.vrom.nl, 10-08-2006; Segeren, 2006)

3.2.3.2 Relevante wetgeving

Om invulling te geven aan het grondbeleid, heeft de gemeente verschillende publiekrechtelijke mogelijkheden. Om actief grondbeleid te voeren kan de gemeente gronden minnelijk verwerven, maar zij beschikt ook over de instrumenten 'Wet voorkeursrecht gemeenten' en de 'Onteigeningswet'. Om de kosten van de grondexploitatie, zoals het bouw- en woonrijp maken van een locatie, te verhalen, kan de gemeente in de toekomst gebruik maken van de 'Grondexploitatiewet'.

Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg)

Gemeenten kunnen voorkeursrecht vestigen op gronden waaraan in een nieuw structuurplan of een nieuw bestemmingsplan een niet-agrarische bestemming is gegeven en waarvan het gebruik afwijkt van die bestemming. Door het vestigen van dit voorkeursrecht wordt de gemeente in staat gesteld bij voorrang de gronden en opstallen te verwerven in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gepland worden. Sinds 2004 zijn alle gemeenten bevoegd dit voorkeursrecht te vestigen en niet alleen de gemeenten die over zogenaamde 'uitbreidingscapaciteit' beschikken. Dit instrument beschermt de gemeente tijdens het planvormingsproces en gaat speculatie op de grondmarkt tegen. Eigenaaren hebben echter wel de mogelijkheid om de in het bestemmingsplan genoemde bestemming zelf te realiseren, al dan niet via een bouwclaim. Daarnaast is de gemeente verplicht om de plannen voor de gronden waar zij het voorkeursrecht op van toepassing verklaard heeft binnen een bepaalde tijd te realiseren (www.vrom.nl, 10-08-2006)

Onteigeningswet

Als er sprake is van een publiek belang, noodzaak en urgentie, kan de gemeente gronden verwerven met behulp van onteigening. Een gemeente zal echter pas tot onteigening over gaan als minnelijke verwerving niet mogelijk blijkt te zijn en als er een formeel vastgesteld plan voor het gebied aanwezig is. Ook voor

onteigening geldt dat de eigenaar die 'bereid en in staat' is het plan uit te voeren het recht heeft het zelf te realiseren. (www.vrom.nl, 10-08-2006)

Grondexploitatiewet (GEW) (2007/2008)

De Grondexploitatiewet geeft de gemeente de mogelijkheid om de kosten van grondexploitatie te verhalen op de eigenaren in het gebied en daarmee zogenaamde 'free riders', ontwikkelaars die niet willen bijdragen aan de financiering van publieke voorzieningen, aan te pakken. Onder de grondexploitatie worden alle kosten verstaan die samen hangen met de aanleg. Dit zijn kosten voor het bouw- en woonrijp maken, de aanleg van groenvoorzieningen en waterpartijen, milieu- en archeologisch onderzoek, bodemsanering, planschade en bovenwijkse grondexploitatiekosten. Deze wet is bedoeld als een stok achter de deur. De gemeente moet eerst proberen om een grondexploitatieovereenkomst te sluiten met de eigenaren. Als de gemeente er niet in is geslaagd om met de particuliere eigenaren in een gebied een overeenkomst te sluiten, kan de gemeente de kosten via dit publiekrechtelijke spoor verhalen. De wet zal alleen van toepassing zijn op gebieden waar sprake is van nieuwbouw of van omvangrijke projecten waarbij sprake is van een functieverandering. De Wet is in 2006 door de Tweede Kamer aangenomen en zal naar verwachting begin 2007 door de Eerste Kamer worden goedgekeurd. De Wet zal naar verwachting eind 2007 of begin 2008 in werking treden.

Vóór het bestaan van deze wet, waren de mogelijkheden van de gemeente om deze kosten te verhalen minder groot. Gemeenten konden kosten verhalen met behulp van een grondexploitatieovereenkomst en hadden ze daarnaast beperkte mogelijkheid om kosten te verhalen via de baatbelasting. (www.vrom.nl, 10-08-2006)

3.2.3.3 Recente ontwikkelingen grondbeleid

Nu beschreven is wat de mogelijkheden van de gemeente zijn om invloed uit te oefenen op de grondmarkt, zal het (Rijks)beleid op dit gebied worden beschreven.

Tot de jaren tachtig voerden veel gemeenten actief grondbeleid. Hierdoor werden ruimtelijke ontwikkelingen gestuurd en bleef de regie over de planontwikkeling relatief eenvoudig voor de gemeenten. Ook was het betrekkelijk makkelijk de kosten te verhalen voor de ontwikkeling van het plan, het bouw- en woonrijp maken en het ontwikkelen van (bovenwijkse) voorzieningen. Deze werden verrekend in de verkoopprijs van de bouwrijpe kavels (Ekkers 2002 in Jókóvi e.a., 2006)

Begin jaren negentig was zowel in het volkshuisvestingsbeleid (Min. VROM, 1989) als in het ruimtelijke ordeningsbeleid (VINEX, min. VROM, 1994) een trend te zien naar 'meer markt, minder overheid'. Hierdoor traden marktpartijen toe en verloor de gemeente haar oude monopolie op de grondmarkt.

In de notitie '*Grondbeleidsinstrumentarium en de uitvoering van de vierde nota extra (1994)*' stelde het Rijk dat de gemeenten voor het bereiken van de doelstellingen moesten gaan samenwerken met de marktpartijen. De gemeenten moesten zich richten op het scheppen van voorwaarden en het houden van toezicht. Zij moest passief grondbeleid gaan voeren. Waar de gewenste kwaliteit en kwantiteit van de bouwopgave in gevaar dreigden te komen, moest echter ook actief grondbeleid mogelijk blijven.

Vanaf dat moment is deze voorkeur voor passief grondbeleid met een overgang naar actief grondbeleid indien nodig, de rode draad geweest in de ontwikkeling van het grondbeleid en het grondbeleidsinstrumentarium (Groetelaers, 2004b in: Jókóvi e.a., 2006) Deze voorkeur voor passief grondbeleid komt door het 'dubbele pettenprobleem' bij actief grondbeleid, waarbij de overheid zowel regulator als speler is. Het Rijk stelt dat het de primaire taak van de overheid is om op te komen voor het publieke belang, waarbij zij randvoorwaarden en kwaliteitseisen aangeeft en de marktpartij vervolgens, al dan niet in pps met de overheid, de wijk realiseert.

Nota Grondbeleid (2001)

Ondanks knelpunten als het ontbreken van voldoende concurrentie op de bouwmarkt door grondposities en de aangetaste regiefunctie van gemeenten werd in de Nota Grondbeleid (2001) net als in eerdere nota's door het Rijk de voorkeur gegeven aan passief grondbeleid, tenzij actief grondbeleid voor de realisatie van publieke doelen vereist was. De concrete keuze voor actief of passief grondbeleid werd in de nota echter verder overgelaten aan de betrokken overheid. (Jókövi e.a., 2006)

Ook in de Visie op de Woningmarkt (Dekker, 2006) wordt onder het motto "*privaat wat kan, publiek wat moet*", door minister Dekker gesteld dat "er bij het realiseren van de regionaal gewenste opgave zoveel mogelijk gebruik gemaakt dient te worden van de kennis en expertise van private partijen, alsmede van hun investeringspotentieel". Dit pleit dus voor het voeren van een faciliterend grondbeleid. Met de invoering van de Grondexploitatiewet zullen er voor gemeenten meer mogelijkheden komen om een faciliterend grondbeleid te voeren. (Dekker, 2006)

Vanuit de beschreven ontwikkelingen valt op dat de Rijksoverheid bij de ontwikkelingen van beleid en wettelijke mogelijkheden zich op zowel faciliterend als op actief grondbeleid heeft gericht. Volgens Groetelaers (2004) heeft dit tot gevolg gehad dat zowel een actief als een faciliterend grondbeleid onvoldoende wordt ondersteund door publiekrechtelijke instrumenten.

3.3 Actoren

In de vorige paragraaf is aan de hand van wetgeving, beleid en beleidsveranderingen al het één en ander gezegd over de rol van de gemeente, de projectontwikkelaar en de corporatie. In deze paragraaf wordt per actor aangegeven wat zijn core business is. Daarnaast wordt aangegeven welke rol de actoren in het ontwikkelingsproces spelen. Er dient echter nog wel opgemerkt te worden dat de rol van een actor tijdens het proces kan veranderen. De beschrijving geeft inzicht in de belangrijkste drijfveren van de actoren.

3.3.1 Gemeente

3.3.1.1 Core business

De core business van de gemeente is het waarborgen van het publieke belang. De gemeente dient collectieve belangen te waarborgen, zonder individuele belangen te schaden. Op het gebied van de ontwikkeling van uitleggebieden komt de publieke taak tot uitdrukking in het zorgen voor goede woonomstandigheden voor de bevolking op een ruimtelijk verantwoorde manier. Om dit te bereiken, zal de gemeente moeten zorgen voor voldoende woningen van een goede kwaliteit, voldoende voorzieningen en na afloop van de ontwikkeling heeft de gemeente de verantwoordelijkheid voor het beheer van de openbare ruimten.

De gemeente moet hierin werken binnen de kaders die door het Rijk zijn gesteld en moet daarvoor vaak eerst in overleg gaan met provincie, regio en/of buurgemeenten. Daarnaast moet de gemeente zich, zowel in haar publiekrechtelijke als in haar privaatrechtelijke activiteiten, houden aan de beginselen van behoorlijk bestuur (redelijkheid, billijkheid, gelijkheid, motivering etc.). De afgelopen jaren is, ook naar aanleiding van de bouwfraude, het steeds belangrijker geworden dat de overheid transparant is in wat zij doet.

Vanuit de vraag naar woningen in een bepaalde regio, wordt er door publieke partijen besloten dat ergens een uitleggebied zal komen. De gemeente op wiens grondgebied de ontwikkeling plaatsvindt, kan bij de ontwikkeling verschillende doelen hebben.

Gemeentelijke doelen in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden

Vrijwel alle gemeenten zullen de doelstelling hebben om een sluitende grondexploitatie te hebben. Dat wil zeggen dat de planontwikkelingskosten, kosten voor voorzieningen en kosten voor het bouw- en woonrijp maken gedekt kunnen worden uit de opbrengsten van grondtransacties. Gemeenten kunnen ook het doel hebben om sociale woningbouw te stimuleren door een lage grondprijs te willen vragen voor de ontwikkeling van sociale huurwoningen. Dit heeft als consequentie dat kavels voor vrije sectorwoningen duurder zullen worden. Dit wordt ook wel verevening genoemd. Gemeenten kunnen ook nog verder gaan en het doel hebben om bovenplans te verevenen. Hiermee wordt bedoeld dat de gemeente met de winsten uit de ontwikkeling van uitleggebieden een deel van de (hoge) kosten voor binnenstedelijke ontwikkelingen wil betalen. Aan de andere kant brengt de ontwikkeling van een uitleggebied allerlei financiële risico's met zich mee en kan de gemeente het doel hebben om deze financiële risico's hanteerbaar te houden.

Naast deze financiële doelen, kan de gemeente door hoge kwaliteitseisen te stellen aan het plan bijdragen aan het verbeteren van het imago van de stad. (Jókövi e.a., 2006, interviews)

3.3.1.2 Rol

Sturingsinstrumenten van de gemeente

Om de genoemde doelen te bereiken heeft de gemeente verschillende sturingsinstrumenten tot haar beschikking:

- Publiekrechtelijke ruimtelijke ordeningstraject: In het bestemmingsplan kan de gemeente eisen stellen met betrekking tot het woningbouwprogramma in een bepaald gebied en kan zij een bepaalde kwaliteit beschrijven waaraan de ontwikkeling moet voldoen. In het bestemmingsplan wordt het beleid van de gemeente op het gebied van de ruimtelijke ordening formeel vastgelegd.
- Privaatrechtelijke traject: De gemeente kan afspraken maken met projectontwikkelaars en corporaties over de ontwikkeling van het gebied. Deze afspraken kunnen bestaan uit een gemeenschappelijk geformuleerde ambitie, het woningbouwprogramma, de grondprijzen, etcetera. De afspraken kunnen ook gemaakt worden binnen een publiek-private samenwerking tussen de partijen. In de afgelopen jaren is er steeds vaker sprake van een dergelijke samenwerking tussen publieke en private partijen.
- Grondbeleid: De gemeente kan voor de ontwikkeling besluiten welk grondbeleid zij zal voeren. Als de gemeente meer grond in eigendom heeft tijdens de ontwikkeling is haar invloed op de ontwikkeling groter, kan zij via grondprijzen kosten voor voorzieningen en planvorming op private partijen verhalen en kan zij verschillende grondprijzen hanteren voor sociale huurwoningen en vrije sectorwoningen.
- Subsidies: Door middel van subsidies kan de overheid gewenste ontwikkelingen sturen. In het verleden heeft de overheid veel gestuurd doormiddel van subsidies. Voorbeelden hiervan zijn objectsubsidies voor sociale woningbouw en locatiegebonden subsidies voor woningbouwprojecten. De afgelopen jaren zijn de subsidies voor uitleggebieden echter steeds verder teruggedrongen. Objectsubsidies voor sociale woningbouw zijn met de privatisering van woningcorporaties zelfs afgeschaft. (Huisman, 2004; Jókövi e.a., 2006)

In de afgelopen jaren is er dus een aantal veranderingen geweest in de sturingsinstrumenten van de gemeenten bij de ontwikkeling van uitleggebieden. De subsidies zijn verminderd of afgeschaft en marktpartijen zijn toegetreten tot de grondmarkt. Dit heeft tot gevolg gehad dat privaatrechtelijke afspraken belangrijker zijn geworden.

Regierol

Met bovenstaande ontwikkeling is de rol van de gemeente veranderd van hiërarchisch sturend naar regisserend. De overheid blijft verantwoordelijk voor het formuleren van beleid, het handhaven en toezicht houden, maar in het ontwikkelingsproces is haar rol minder dominant geworden en moet zij meer rekening houden met de belangen van andere betrokkenen. In een onderzoek van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt deze regierol als volgt gedefinieerd:

“De regierol van de gemeente is de wijze waarop de gemeente sturing geeft aan een gebiedsontwikkeling, waaraan ook externe partijen deelnemen, daarbij rekening houdend met de belangen van alle betrokkenen en het algemene belang, en gericht op het waarborgen van doelstellingen betreffende kwaliteit, programma, financiën en tijd.” (Korthals Altes, e.a., 2004)

De invulling van deze rol kan echter nog verschillen. Zo kan de regie betrekking hebben op een proces, zoals planvorming, en op een project, zoals de uitvoering van een uitgewerkt woningbouwplan. De vormgeving van de regierol is ook afhankelijk van de te kiezen samenwerkingsvorm, waarbij de ontwikkeling publiek, privaat of in samenwerking kan worden gedaan. De invulling van de rol kan vervolgens passief sturend, actief samenwerkend, actief solistisch zijn. Bewust of onbewust gekozen, kan het ook voorkomen dat gemeenten geen regie voeren over de ontwikkeling. (Korthals Altes, e.a., 2004)

Als de gemeente passief stuurt, neemt zij geen eigen initiatief om de ontwikkeling tot stand te brengen. Zij is dan wel in staat om initiatieven van anderen bij te sturen of zelfs te dwarsbomen.

Als de gemeente kiest voor een actief samenwerkende rol, is er gekozen voor samenwerking en wordt de regie over het proces gedeeld. De gemeente blijft echter zelf verantwoordelijk voor haar publieke taken en de daarbij behorende integrale belangenafweging en besluitvorming.

De gemeente kan ook actief solistisch te werk gaan, initiatief nemen en in de besluitvorming de andere partijen steeds een aantal stappen voor zijn. Het gevaar is dat de gemeente te veel solistisch gaat opereren en andere partijen, waar zij bijvoorbeeld door bestaande grondposities van afhankelijk is, te laat of te weinig in het proces betreft. (Korthals Altes, e.a., 2004)

De keus voor de invulling van de regierol wordt volgens het onderzoek onder andere bepaald door condities en competenties. Als condities die invloed hebben op de invulling van de regierol worden de complexiteit van het project, (grond)posities van de gemeente in het project en de onzekerheden en risico's van het project genoemd. Als (gemeentelijke) competenties die invloed hebben op de invulling van de regierol worden kennis en ervaring met publiekrechtelijke en privaatrechtelijke procedures, procesgeheugen en de capaciteit en kwaliteit van de interne gemeentelijke organisatie genoemd. (Korthals Altes, e.a., 2004)

Hoe ver de gemeentelijke regie in uitleggebieden moet gaan is een vraag die onder andere door Huisman (2004) wordt gesteld. Hij concludeert dat met name private partijen van mening zijn dat gemeentelijke overheden nog vaak te gedetailleerd sturen bij de invulling van gebiedsontwikkeling. Als voorbeelden van aspecten waar de gemeente te gedetailleerd stuurt noemt hij duurzaam bouwen, verkoopprijzen, parkeeroplossingen, de keuze van de architect en het materiaalgebruik.

De trend 'meer markt, minder overheid' is ook te zien in de relatie met de corporaties. De invloed van de overheid op de activiteiten van corporaties was tot begin jaren negentig groot, omdat corporaties voor de bouw van sociale huurwoningen gebruik maakten van objectsubsidies en gemeentelijke leningen. Door de verzelfstandiging van corporaties zijn de mogelijkheden voor de overheid om corporaties te sturen kleiner geworden. Op dit moment moeten gemeenten proberen om op vrijwillige basis afspraken te maken met corporaties. De gemeente stelt eerst zelf een beleid op in de vorm van een woonvisie en daarna maken

gemeenten en corporaties prestatieafspraken over te realiseren woningen. Hierin kunnen gemeenten ook toezeggingen doen over het te voeren grondprijnsbeleid voor sociale huurwoningen. (Dekker, 2006)

Toekomst

Voor de toekomst kan de vraag gesteld worden hoever de gemeentelijke regie in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden moet gaan en met welke sturingsinstrumenten de gemeente haar doelen zal gaan nastreven.

3.3.2 Projectontwikkelaar

3.3.2.1 Core business

De core business van een projectontwikkelaar is om door de ontwikkeling van vastgoedobjecten winst te genereren en te zorgen voor de continuïteit van de onderneming op langere termijn. Projectontwikkelaars kunnen allerlei typen vastgoed ontwikkelen. Hierbij kan gedacht worden aan woningen, kantoorruimten, bedrijfsruimten, winkels, recreatief vastgoed of een combinatie. De winst wordt gemaakt door het verkopen of verhuren van het vastgoed. Er zijn verschillende soorten ontwikkelaars. Afhankelijk van de achtergrond van de ontwikkelaar zullen er ook secundaire doelstellingen een rol spelen. De volgende soorten ontwikkelaars kunnen worden onderscheiden:

Onafhankelijke ontwikkelaar

Bij een onafhankelijke ontwikkelaar is het ontwikkelen van vastgoed de core business en hoeft er geen rekening gehouden te worden met een gelieerd bedrijf.

Ontwikkelaar gelieerd aan een bouwonderneming

Doordat aannemers strategisch gronden gingen kopen als vorm van acquisitie van hun kernactiviteiten, zijn deze ontwikkelaars ontstaan. De binding tussen de ontwikkeltak en de bouw tak varieert. Soms wordt alle ontwikkeling door de eigen bouwer gebouwd, soms heeft de ontwikkeltak meer vrijheid om de ontwikkeling door een derde partij te laten bouwen. Met de aankoop van ruwe bouwgrond willen deze ondernemingen gunstige condities creëren voor latere bouwactiviteiten. (Huisman, 2004)

Ontwikkelaar gelieerd aan een institutionele belegger

Institutionele beleggers beleggen vaak een deel van hun vermogen in vastgoed. Zij kunnen dit vastgoed zelf ontwikkelen, waarbij grote invloed uitgeoefend kan worden op de samenstelling en kwaliteit van de portefeuille en ontwikkelwinsten kunnen worden gerealiseerd. Een belegger kan er echter ook voor kiezen om het vastgoed door een onafhankelijke ontwikkelaar te laten ontwikkelen. (Reader Projectontwikkeling en vastgoed, 2001, p16) Beleggers zijn met name actief op de winkel- en kantorenmarkt en minder op de woningmarkt, omdat woningen vaak eigendom zijn van woningcorporaties of particulieren. Om deze reden zijn beleggers in dit onderzoek minder relevant.

Ontwikkelaar gelieerd aan een financiële instelling

“Financiële instellingen gebruiken op hun beurt projectontwikkeling om de financieringsactiviteiten en – omzet te doen toenemen. Dit kan overigens ook worden beschouwd als een vorm van realisatie van continuïteit in de bedrijfsvoering. Ontwikkelaars die zijn ontstaan uit banken hebben naast de continuïteit van de eigen organisatie ook nog eens als doel de hypotheekportefeuille van het moederbedrijf te vergroten” (Huisman, 2004, p.45)

Ontwikkelaars gelieerd aan een woningcorporatie

Woningcorporaties zijn zich de afgelopen jaren meer gaan bezig houden met het ontwikkelen van woningen. Daarom dienen ze ook een rol te spelen in dit onderzoek. Omdat woningcorporaties geen

winstdoelstelling, maar een maatschappelijke doelstelling heeft, zal de corporatie niet beschouwd worden als ontwikkelaar. De corporatie zal als aparte actor in het onderzoek worden onderzocht. De corporatie zal worden beschreven in paragraaf 3.3.3.

3.3.2.2 Rol

Ontwikkelaars zijn er in het algemeen op gericht om de marktkennis die zij bezitten te gebruiken om het vastgoed te ontwikkelen waar zo veel mogelijk rendement op te behalen is. Dit vastgoed kan na de ontwikkeling worden verhuurd of verkocht, waardoor de ontwikkelaar zijn gemaakte kosten terugverdiend en winsten genereert. Binnen de woningbouw bestaat een groot deel van de afzet uit koopwoningen en wordt een groot deel van de huurwoningen ontwikkeld door of verkocht aan corporaties. Hierdoor is het vaak zo dat het belang van de ontwikkelaar vaak een korte tijdshorizon heeft. Hij zal er naar streven woningen te ontwikkelen, waar zij nu zo veel mogelijk winst op kan behalen. Hierdoor heeft zij een korte termijn belang en minder oog voor gebiedsbeheer en lange termijn belangen in het gebied. (interviews, 2006)

Sinds de jaren tachtig bewegen ontwikkelaars zich op de grondmarkt. Ontwikkelaars die gelieerd zijn aan een bouwbedrijf doen dit met name om de productie in de toekomst veilig te stellen. Door het verwerven van grondposities, wordt de gemeente gedwongen hen bij de ontwikkeling te betrekken en krijgen ze daarmee de zekerheid te mogen bouwen. Hiermee ondervindt zij ook minder concurrentie. Daarnaast is het voor ontwikkelaars gunstig om grondposities te verwerven om te kunnen profiteren van de waardeverhoging van de grond. De prijs van grond met de bestemming woningbouw ligt namelijk vele malen hoger dan de prijs van landbouwgrond. Projectontwikkelaars nemen wel risico's met het verwerven van gronden. Allereerst is de tijdshorizon van gebiedsontwikkelingsprojecten lang. Er kan vijftien tot twintig jaar zitten tussen de aankoop van ruwe bouwgrond en de verkoop van woningen. Het geld dat aan het begin van het proces is uitgegeven verdiend zich pas vijftien tot twintig jaar later terug. Dit brengt rentekosten met zich mee. Daarnaast heeft de ontwikkelaar vaak nog geen garantie dat er in het gebied ook daadwerkelijk ontwikkeld zal worden. Voor het (moment van) wijzigen van de bestemming is zij afhankelijk van de overheid.

In de praktijk blijken de belangen van de ontwikkelaar en de gemeente nogal eens tegenstrijdig te zijn. De grondkosten, het woningbouwprogramma, de kwaliteit van de wijk als geheel, het voorzieningenniveau en de invulling van de openbare ruimten zijn voorbeelden waar de belangen van de partijen kunnen verschillen.

3.3.3 Woningcorporatie

3.3.3.1 Core business

Woningcorporaties hebben als core business het huisvesten van mensen, met name die met een kwetsbare positie in de samenleving en hebben geen winstoogmerk. Ze houden zich bezig met het (laten) bouwen van woningen of het aankopen daarvan, het beheren van deze woningen, het verhuren en het verkopen. Ze houden zich ook bezig met het onderhoud van de woningen en de directe woonomgeving. Daarnaast houden zij zich bezig met het huisvesten van ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven (www.vrom.nl, 10-08-2006; Priemus, 2001). Corporaties hebben deze centrale positie in de volkshuisvestingssector gekregen, doordat de Nederlandse overheid het bouwen van goede en goedkope woningen grotendeels aan deze organisaties overliet en zichzelf beperkte tot de rol van financier, regelgever en toezichthouder. (www.vrom.nl; 10-08-2006)

3.3.3.2 Rol

In het verleden was de betrokkenheid van de overheid bij corporaties erg groot. Corporaties waren sterk afhankelijk van de overheid. De gemeente verstreekte objectsubsidies en was eigenaar van de grond.

Nadat de corporaties begin jaren negentig zelfstandiger zijn geworden, kunnen ze meer hun eigen bedrijfsvoering bepalen. Omdat ze geen objectsubsidies meer krijgen, moeten ze zelf, voor de financiering van nieuwbouwwoningen, inkomsten gaan genereren door het verkopen van bestaande woningen of het ontwikkelen van (middel) dure koopwoningen. Daarnaast kunnen corporaties goedkoop geld lenen op de kapitaalmarkt door garanties van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW). (De Kam en Needham, 2002)

Om als organisatie professioneler te kunnen optreden heeft er de afgelopen jaren ook een aantal fusies plaatsgevonden. Een aantal van deze corporaties is zich ook meer regionaal of landelijk gaan oriënteren. Op dit moment worden gemeenten en corporaties gestimuleerd om samen afspraken te maken over de prestatie van de corporatie. In deze prestatieafspraken kunnen gemeenten en corporaties ook afspraken maken over de door de gemeente te hanteren grondprijs (Dekker, 2006). Veel gemeenten hanteren verschillende grondprijzen voor sociale huurwoningen en vrije sector woningen. Dit prijsverschil is er voor bedoeld om (een deel van) de onrendabele top van sociale huurwoningen² af te dekken. (Keers e.a. 2003)

Voor de bepaling van de grondprijs voor sociale huurwoningen wordt vaak rekening gehouden met de onrendabele top van sociale huurwoningen. Op dit moment is er echter ook een discussie gaande over hoe groot deze onrendabele top in werkelijkheid is. Er zijn namelijk verschillende manieren om de exploitatie van sociale huurwoningen te berekenen. (Vereniging Forum voor Volkshuisvesting, 2006)

De gunstige grondprijzen en de mogelijkheid voor corporaties om geld te lenen met behulp van garanties van het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW) zorgen er voor dat sommige ontwikkelaars corporaties zien als oneerlijke concurrenten.

Regelmatig wordt de vraag gesteld of de nieuwe rolverdeling tussen overheid en corporaties door de verzelfstandiging wel gunstig is, omdat de overheid voor het bereiken van maatschappelijke doelstelling afhankelijk is van zelfstandige ondernemingen. Dit wordt onder andere verwoord door Art Klandermans, adjunct-directeur van de Dienst Wonen van Amsterdam: "De verzelfstandiging van de corporaties heeft iets halfslachtigs: enerzijds zijn ze zelfstandige ondernemers, anderzijds worden ze nog steeds aangesproken op hun maatschappelijke taakstelling. Corporaties worden geacht hun eigen boontjes te doppen, maar tegelijkertijd moeten ze aanzienlijke onrendabele investeringen voor hun rekening nemen, een gematigd huurbeleid voeren en zorgen voor huisvesting van sociaal zwakke groeperingen. Tegelijkertijd zijn afspraken nauwelijks afdwingbaar. De gemeente is afhankelijk van de goede wil van de corporaties. Instrumenten heeft de gemeente nauwelijks meer: geen financiële en geen juridische." (Veen in Nul20, jan 2005)

De gemeente kan minder invloed uitoefenen op de woningproductie. Corporaties kunnen er voor kiezen om meer kapitaal binnen de onderneming te houden en minder geld te investeren in onrendabele sociale huurwoningen (Veen in Nul20, jan 2005). Op dit moment wordt er door de overheid gezocht naar manieren om corporaties te dwingen hun geld weer te investeren (Leuvensteijn, e.a., 2006).

² De exploitatie van sociale huurwoningen is niet rendabel. Het verschil tussen de kosten en de opbrengsten wordt ook wel de onrendabele top genoemd.

Ten slotte is het zo dat corporaties in de laatste jaren zich meer gaan richten op het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed zoals scholen en ziekenhuizen.

3.4 Snelheid

De snelheid van de woningproductie, dus ook de snelheid van het ontwikkelingsproces van uitleggebieden, staat volop in de politieke en maatschappelijke belangstelling. Dit is onder andere te wijten aan het woningtekort in Nederland en een achterblijvende woningproductie. In een onderzoek van het ruimtelijk planbureau (Jókövi e.a., 2006) is gezocht naar verklaringen voor deze achterblijvende woningproductie.

Als belangrijkste oorzaken worden genoemd:

- Veranderingen in het beleid, zoals genoemd in paragraaf 3.2. En de daarbij horende institutionele veranderingen;
- Veranderingen in economische situatie, zoals een daling in vraag naar duurdere koopwoningen, de prijs-kwaliteitverhouding tussen nieuwe koopwoningen en bestaande bouw en ontwikkelingen op de arbeidsmarkt;
- Het feit dat het ontwikkelingsproces op de grote locaties veeleisender is, dus meer tijd in beslag neemt.

Geconcludeerd wordt dat de condities voor de woningproductie die het Rijk de komende jaren nastreeft niet onverdeeld gunstig zijn. Positieve condities zijn dat er voor de komende vijf jaar geen grote institutionele veranderingen worden verwacht en er wordt verwacht dat de economie verder zal aantrekken. Als risico's worden echter genoemd dat de overheid er nog steeds niet overal in slaagt om de woningproductie samen met corporaties en ontwikkelaars vlot te trekken, problemen op het gebied van regelgeving en procedures (zoals bijvoorbeeld luchtkwaliteit) en de beperkte beschikbaarheid van planologische ruimte voor woningbouw. (Jókövi e.a., 2006)

3.5 Ruimtelijke kwaliteit

Naast een discussie over de snelheid van de woningbouw, is er ook een discussie over de ruimtelijke kwaliteit van VINEX-wijken.

In zijn proefschrift concludeert Van den Hof (2006) dat gemeenten vaak maar een beperkte visie hebben op de ruimtelijke kwaliteit van de toekomstige woonwijk. Het is de taak van de overheid om er voor te zorgen dat de kwaliteit van de woonomgeving in uitleggebieden wordt gewaarborgd. Om aan te sluiten op de vraag van toekomstige bewoners, zullen consumenten en marktpartijen eerder en actiever bij het opstellen van plannen moeten worden betrokken.

Ook Huisman concludeert dat het gemeentelijk ingrijpen en de gedetailleerde gemeentelijke bemoeienis oorzaken zijn voor het niet aansluiten van het aanbod op de vraag. (Huisman, 2004)

Volgens Van den Hof (2006) is de ruimtelijke kwaliteit dus met name afhankelijk van de mate waarin de gemeente een visie heeft op de locatie. De manier waarop de actoren samenwerken blijkt maar weinig invloed te hebben. Volgens Van den Hof (2006) is het echter wel noodzakelijk dat gebiedsontwikkelingen flexibel zijn en aansluiten bij de behoefte van bewoners. Concurrentie tussen marktpartijen kan de ruimtelijke kwaliteit verder stimuleren.

De concurrentie tussen marktpartijen is echter beperkt door de grondposities die door marktpartijen zijn ingenomen. De Tweede Kamer uitte hier haar zorgen over en was van mening dat er sprake was van onvoldoende marktwerking. Daarom is hier een klacht over neergelegd bij de Nederlandse Mededingings autoriteit (NMa). De NMa concludeerde echter dat de nieuwbouwwoningen en bestaande woningen allebei

onderdeel zijn van de huisvestingsmarkt en er dus geen sprake is van onvoldoende marktwerking. Hoewel de concurrentie dus niet optimaal is, kan daar op grond van de mededingingswet geen verandering in worden gebracht. (Huisman, 2004)

3.6 Samenvatting

Het ontwikkelingsproces van uitleggebieden bestaat uit een initiatiefase, een planvormingsfase een realisatiefase en een beheerfase. In de verschillende fasen kunnen de gemeente, de woningcorporatie en de projectontwikkelaar regie over de activiteiten voeren.

In het institutionele kader en beleidsveranderingen in het verleden zijn veranderingen te zien in de rolverandering van de actoren. In het volkshuisvestingsbeleid is te zien dat de gemeente een minder dominante partij wordt en dat corporaties een grotere rol krijgen. Corporaties zijn in de afgelopen jaren steeds zelfstandiger geworden en is er minder verwevenheid tussen de overheid en particulier initiatieven. Om het volkshuisvestingsbeleid vorm te geven worden prestatieafspraken gemaakt tussen gemeenten en corporaties. In het ruimtelijke ordeningsbeleid is ook een verschuiving te zien. Het Rijk is steeds meer aan gemeenten gaan overlaten. Ook van marktpartijen wordt verwacht dat zij bereid zijn meer financiële risico's te nemen in het ontwikkelingsproces. Wat betreft het grondbeleid hebben gemeenten de mogelijkheid om actief en faciliterend beleid te voeren. Om dit beleid invulling te geven kan zij gebruik maken van minnelijke verwerving, maar kan zij ook gebruik maken van publiekrechtelijke instrumenten zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten en de mogelijkheid tot onteigening. In de toekomst zal dit instrumentarium worden uitgebreid met de Grondexploitatiewet. Het Rijk geeft de voorkeur aan passief grondbeleid tenzij actief beleid voor de realisatie van publieke doelen is vereist.

Hoe de actoren zich opstellen in het ontwikkelingsproces wordt onder andere bepaald door hun core business. Voor gemeenten is de core business het zorgen voor goede woonomstandigheden op een ruimtelijk verantwoorde manier. Om dit te bereiken kan de gemeente gebruik maken van haar grondposities, privaatrechtelijke overeenkomsten, haar publiekrechtelijk instrumentarium en subsidies. De manier waarop zij sturing geeft aan het proces is de afgelopen decennia verschoven van sterk hiërarchisch naar een meer regisserende manier, waarin zij veel meer rekening moet houden met de belangen van andere actoren. De core business van een ontwikkelaar is om, door de ontwikkeling van vastgoedobjecten, winst te genereren en te zorgen voor de continuïteit van de onderneming op langere termijn. Afhankelijk van de achtergrond van de ontwikkelaar zullen er secundaire doelstellingen een rol spelen. Woningcorporaties hebben als core business het huisvesten van mensen, met name die met een kwetsbare positie in de samenleving en hebben geen winstoogmerk. Ze houden zich bezig met het (laten) bouwen van woningen of het aankopen daarvan, het verhuren, het beheren en het verkopen van deze woningen. De laatste jaren zijn corporaties zelfstandiger geworden. Ze zijn zich meer gaan richten op het ontwikkelen van vrije sector woningen en zijn steeds professioneler geworden.

Naar aanleiding van het achterblijven van de woningproductie is er een discussie geweest over de snelheid van het ontwikkelingsproces. Aangegeven wordt dat met betrekking tot deze snelheid er voor de komende jaren zowel gunstige als ongunstige condities kunnen worden aangewezen. Naar aanleiding van de rolveranderingen die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan is er een discussie geweest over de ruimtelijke kwaliteit van de uitleggebieden. Geconcludeerd werd dat de ruimtelijke kwaliteit met name afhangt van de mate waarin de gemeente een visie heeft op een locatie en dat de manier waarop actoren samenwerken maar weinig invloed blijkt te hebben.

4 SAMENWERKING

In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed worden aan de manier waarop de gemeente, de ontwikkelaar en de corporatie samen kunnen werken. In paragraaf 4.1 worden verschillende samenwerkingsmodellen besproken. In paragraaf 4.2 worden de mogelijke samenwerkingsrelaties tussen de actoren besproken. Daarna wordt in paragraaf 4.3 apart aandacht besteed aan de samenwerkingsrelaties met corporaties. In paragraaf 4.4 worden vanuit de theorie factoren beschreven die invloed hebben op de totstandkoming van de samenwerking tussen de actoren. Ten slotte wordt in paragraaf 4.5 een korte samenvatting gegeven.

4.1 Samenwerkingsmodellen

De rolverdeling tussen de actoren komt onder andere tot uitdrukking in de manier waarop de actoren samenwerken. In dit onderzoek zal deze samenwerking dan ook een belangrijke rol spelen. In de ontwikkeling van uitleggebieden is er eigenlijk altijd sprake van een bepaalde mate van samenwerken. De gemeente speelt vanwege haar publieke taak op het gebied van ruimtelijke ordening altijd een rol. Zij zal echter niet zelf de woningen ontwikkelen, dus ook marktpartijen spelen een rol.

In de literatuur over het ontwikkelingsproces van uitleggebieden worden verschillende samenwerkingsmodellen genoemd³. In deze modellen kunnen zowel projectontwikkelaars als corporaties als marktpartijen worden gezien. In deze paragraaf zullen de verschillende mogelijke modellen worden beschreven. In de volgende paragraaf zal er aangegeven worden hoe de relaties tussen gemeente, projectontwikkelaar en corporatie met behulp van deze modellen kunnen worden ingevuld.

In figuur 4.1 is aangegeven hoe, bij de verschillende samenwerkingsmodellen, de regie in de verschillende fasen van het project over de actoren is verdeeld (Van den Hof, 2006; Kenniscentrum PPS, 2006).

³ Er kan beweerd worden dat er niet altijd sprake is van samenwerking, toch is er voor gekozen deze verschillende modellen in dit onderzoek samenwerkingsmodellen te noemen.

	Projectfase, -activiteit					
	Initiatief	Planvorming op gebiedsniveau	Planvorming deelgebied	Bouw- en woonrijp maken	Ontwikkelen en bouwen woningen	Beheer openbare ruimten
Traditioneel model	Red	Red	Red	Red	Yellow	Red
Bouwclaimmodel	Brown	Red	Red	Red	Yellow	Red
Consultatiemodel	Brown	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Red
Joint venture	Brown	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red
Concessiemodel	Red	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Brown
Zelfrealisatie	Brown	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Red

Legenda

Regie in handen van:

Gemeente	Red
Gemeente of Marktpartij	Brown
Gezamenlijk	Yellow
Marktpartij	Yellow

Figuur 4.1: verschillende (samenwerkings)modellen voor de ontwikkeling van uitleggebieden (gebaseerd op: Kenniscentrum PPS, 2006)

Het traditionele model

De gemeente houdt zich bezig met de planvorming, de grondverwerving en het bouw- en woonrijp maken. De ontwikkelaars en/of corporaties krijgen na selectie kavels toegewezen voor het ontwikkelen en realiseren van (woning)bouwprojecten.

Het bouwclaimmodel

In het bouwclaimmodel staan de private partijen grond af aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim. Daarmee ontstaat al aan het begin van de ontwikkeling een juridisch bindende afhankelijkheid tussen actoren. De gemeente komt daarmee in het bezit van de grond in het plangebied. Zij regisseert de planvorming en doet de grondexploitatie. De niet (voor woningbouw) uitgegeven gronden houdt de gemeente in eigendom.

Het consultatiemodel

Het consultatiemodel is een variatie op het bouwclaimmodel. De gemeente regisseert de planvorming, maar betreft de marktpartijen daar nadrukkelijk bij. De marktpartijen spelen tijdens de planvorming een consulterende rol. Zij leveren kennis over haalbaarheid en risico's. De gemeente voert de grondexploitatie uit en levert bouwrijpe gronden aan de marktpartijen.

Een joint venture

In een joint venture zijn de gemeente en private partijen gezamenlijk verantwoordelijk voor planvorming en grondexploitatie. Er wordt een gezamenlijke rechtspersoon opgericht. In de rechtspersoon delen de actoren risico's en zeggenschap. De rechtspersoon kan worden ingevuld door middel van een grondexploitatiemaatschappij (GEM). In dat geval worden door de GEM de gronden bouwrijp gemaakt en door de betrokken marktpartijen afgenomen. Er zijn ook enkele voorbeelden waar de gemeente participeert in de ontwikkeling van woningen. Na afloop van de bouw wordt de grond van de openbare ruimten overgedragen aan de gemeente, die het in beheer neemt.

Het concessiemodel

In het concessiemodel heeft de gemeente gronden in eigendom, maakt een plan op hoofdlijnen en formuleert daarbij een programma van (functionele) eisen. Daarna besteedt zij het gehele project openbaar aan. De openbare ruimte wordt door de private partij ingericht teruggelieverd, met of zonder beheersovereenkomst. De concessie kan verleend worden aan een ontwikkelaar, een consortium of zowel aan een ontwikkelaar als een corporatie.

Het marktmodel / zelfrealisatie

In het marktmodel bereiden de gemeente en de marktpartijen gezamenlijk de stedenbouwkundige plannen en het programma voor en formuleren gezamenlijk de overige voorwaarden ten aanzien van de uitvoering van het plan. Nadat de actoren over het totaalpakket overeenstemming hebben bereikt, beperkt de gemeente zich tot haar publiekrechtelijke taken. De marktpartijen kopen gronden, maken grond bouwrijp en ontwikkelen en realiseren (woning)bouwprojecten. De marktpartijen voeren dus de grondexploitatie. Na realisatie van de wijk komt de openbare ruimte onder vooraf bepaalde uitgangspunten bij de gemeente in eigendom. Sommige mensen verstaan onder zelfrealisatie vooral kleine ontwikkelingen, waarbij de ontwikkelaar woningen ontwikkeld en er vanuit gaat dat de gemeente de openbare ruimten invult.

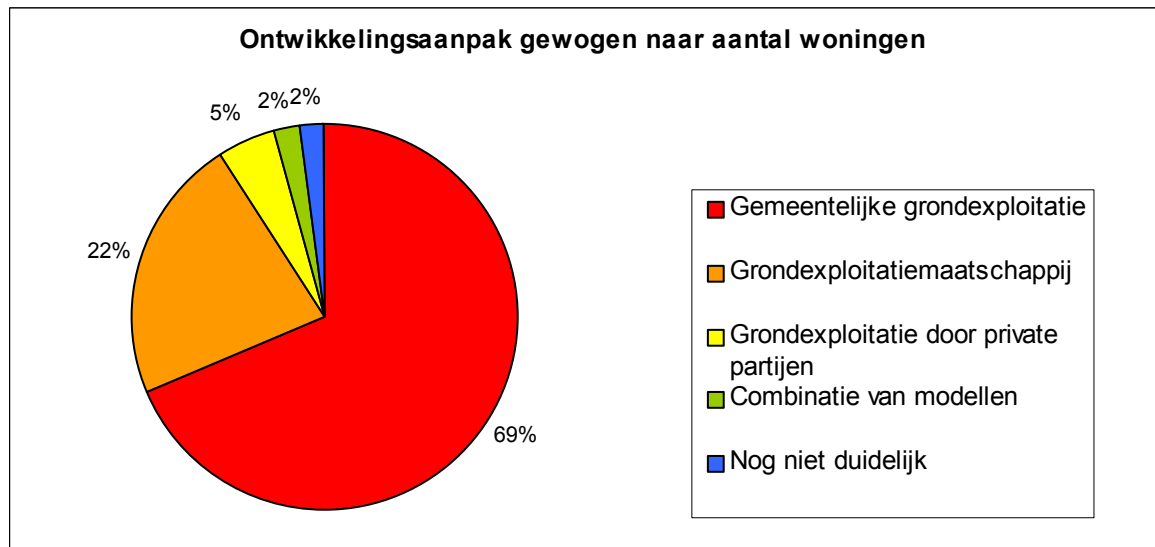
Er dient opgemerkt te worden dat combinaties van de modellen in de praktijk vaak voorkomen. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de gemeente en de ontwikkelaars met de grootste grondposities in een gebied samen een joint venture oprichten en dat ontwikkelaars met kleinere grondposities een bouwclaim in het gebied krijgen.

Toepassing samenwerkingsmodellen

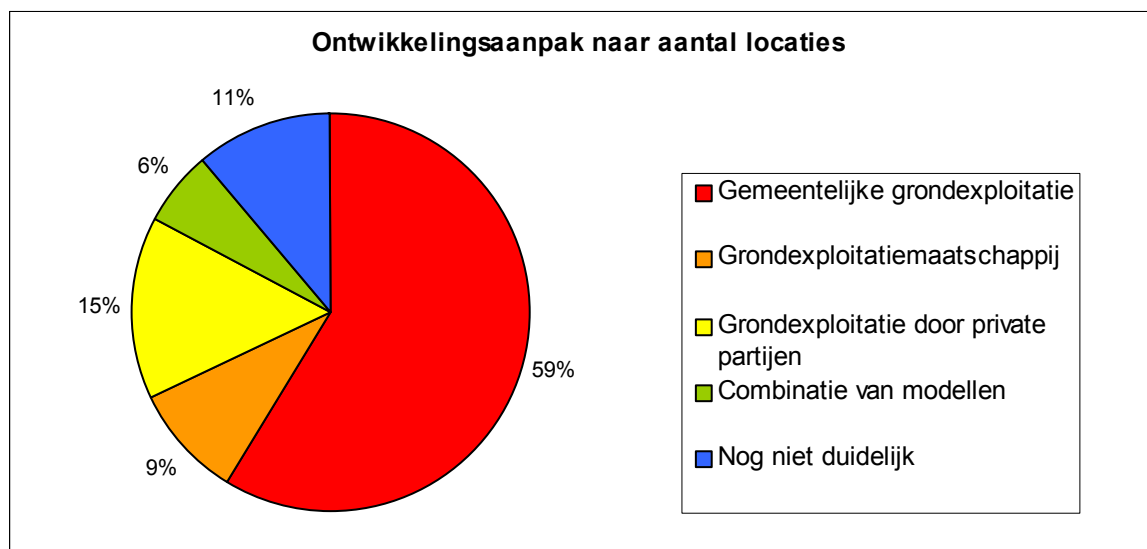
In zijn onderzoek geeft Van den Hof (2006) aan dat op VINEX-locaties het traditionele model bijna niet meer voorkomt. Het bouwclaimmodel en het consultatiemodel komen veel voor, de joint venture komt ook regelmatig voor, het concessiemodel komt enkele keren voor en zelfrealisatie komt eigenlijk niet voor. (Van den Hof, 2006)

Ook een schriftelijke enquête (Groetelaers, 2000 in: Groetelaers, 2004) onder alle gemeenten die deel uitmaken van het BON-gebied⁴ of een VINEX-stadsgewest, helpt om een beeld te krijgen van het gebruik van de samenwerkingsvormen. In totaal vulden 58 gemeenten de enquête in, dat is een respons van 32%. In figuur 4.2 en 4.3 is te zien welke ontwikkelingsaanpak gemeenten voor ogen hadden. Hierin is onderscheid gemaakt tussen de ontwikkelingsaanpak naar aantal woningen en naar aantal locaties. Uit de enquête blijkt dat in het merendeel van de ontwikkelingen gekozen is voor een gemeentelijke grondexploitatie. Dit betekent dat in deze gevallen sprake is van het traditionele model, het bouwclaimmodel of het consultatiemodel. Dit geldt dus voor 69% van het aantal woningen en 58% van het aantal locaties in de geënquêteerde gemeenten. In 9% van de locaties, en 22 % van het aantal woningen is sprake van een grondexploitatie maatschappij. Hier is dus sprake van een joint venture. In 15% van het aantal locaties, en 5% van het aantal woningen is sprake van zelfrealisatie of het concessiemodel. Uit deze cijfers kan geconcludeerd worden dat locaties waar een joint venture wordt toegepast over het algemeen bestaan uit een groter aantal woningen dan gemiddeld en locaties waar sprake is van een concessiemodel of zelfrealisatie over het algemeen sprake is van een kleiner aantal woningen dan gemiddeld.

⁴ BON-gebieden (bestuur op niveau) zijn de stadsgewesten van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht, Eindhoven, Arnhem-Nijmegen en Twente.



Figuur 4.2: gekozen ontwikkelingsaanpak naar aantal woningen (Groetelaers, 2000 in: Groetelaers, 2004)



Figuur 4.3 : gekozen ontwikkelingsaanpak naar aantal locaties (Groetelaers, 2000 in: Groetelaers, 2004)

4.2 Samenwerkingsrelaties

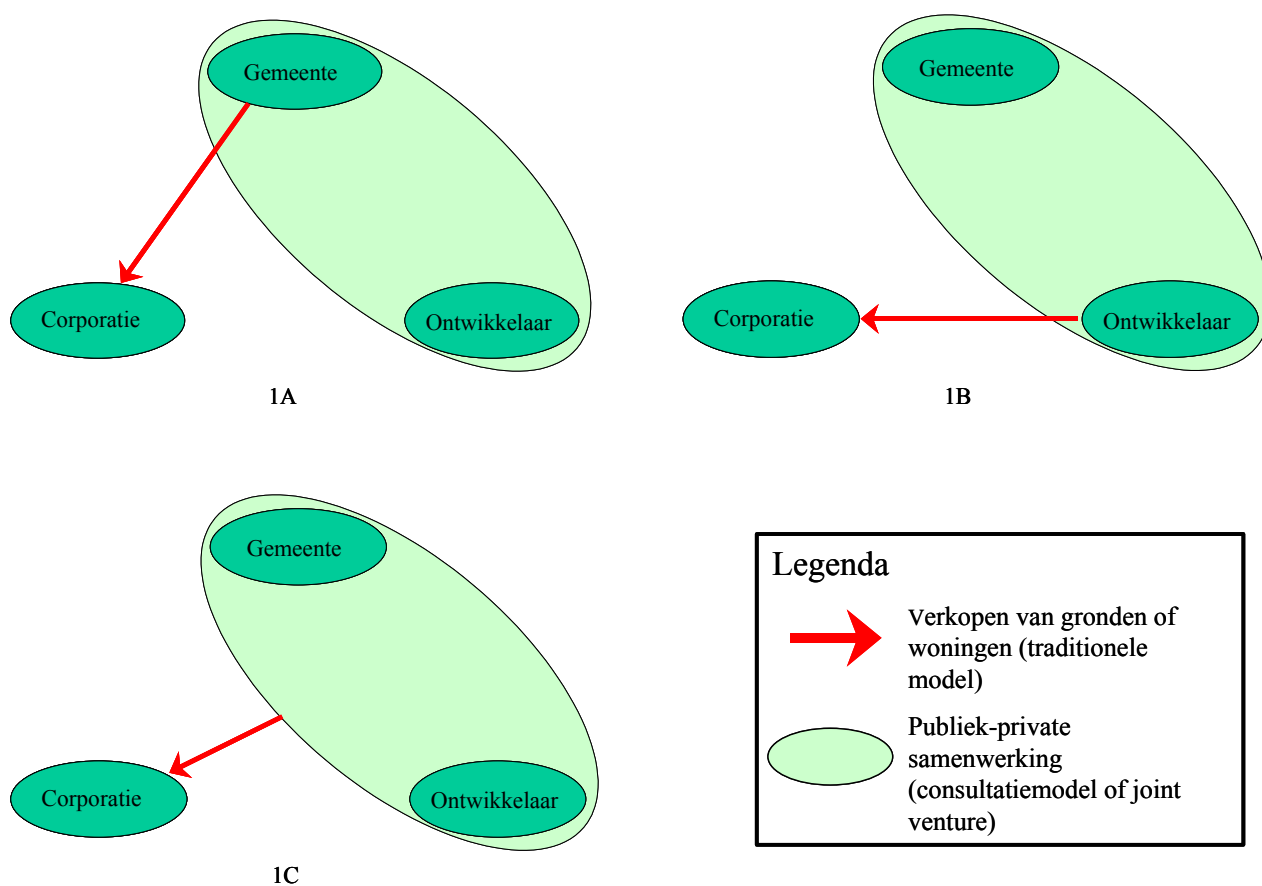
In deze paragraaf wordt beschreven hoe de relaties tussen gemeente, projectontwikkelaar en corporatie, met behulp van de beschreven modellen kunnen worden ingevuld.

De situatie zoals weergegeven in figuur 4.4 komt veel voor. Hierbij is er een samenwerking tussen de gemeente en één of meer ontwikkelaars en zijn corporaties niet of nauwelijks betrokken bij de planvorming op gebiedsniveau en worden zij pas later in het proces betrokken. Hierbij zijn een aantal mogelijkheden:

- In het grootste deel van de gevallen, neemt de corporatie, om sociale huurwoningen te kunnen bouwen, bouwrijpe grond af van de gemeente (figuur 4.4, situatie 1A);

- Het komt ook voor dat de corporatie bouwrijpe grond of turn-key opgeleverde woningen afneemt van de ontwikkelaar (situatie 1B);
- Ten slotte kunnen de gemeente en de ontwikkelaar ook samen beslissen welke corporatie de sociale huurwoningen mag realiseren en wordt de bouwrijpe grond door een door de partijen opgerichte rechtspersoon aan de corporatie verkocht (situatie 1C).

De samenwerking tussen de gemeente en de ontwikkelaar kan beschreven worden met behulp van het bouwclaimmodel, consultatiemodel of een joint venture. De samenwerking met de corporatie kan beschreven worden met het traditionele model.



Figuur 4.4: mogelijke invullingen van de relaties, waarbij de ontwikkelaar betrokken is in een publiek-private samenwerking en de corporatie laat in het proces betrokken word

Het kan ook zo zijn dat zowel de corporatie als de ontwikkelaar vroeg betrokken zijn in het proces en een rol spelen in de planvorming (in het consultatiemodel of de joint venture) of als gevolg van een bouwclaim al vroeg bij het proces betrokken zijn.

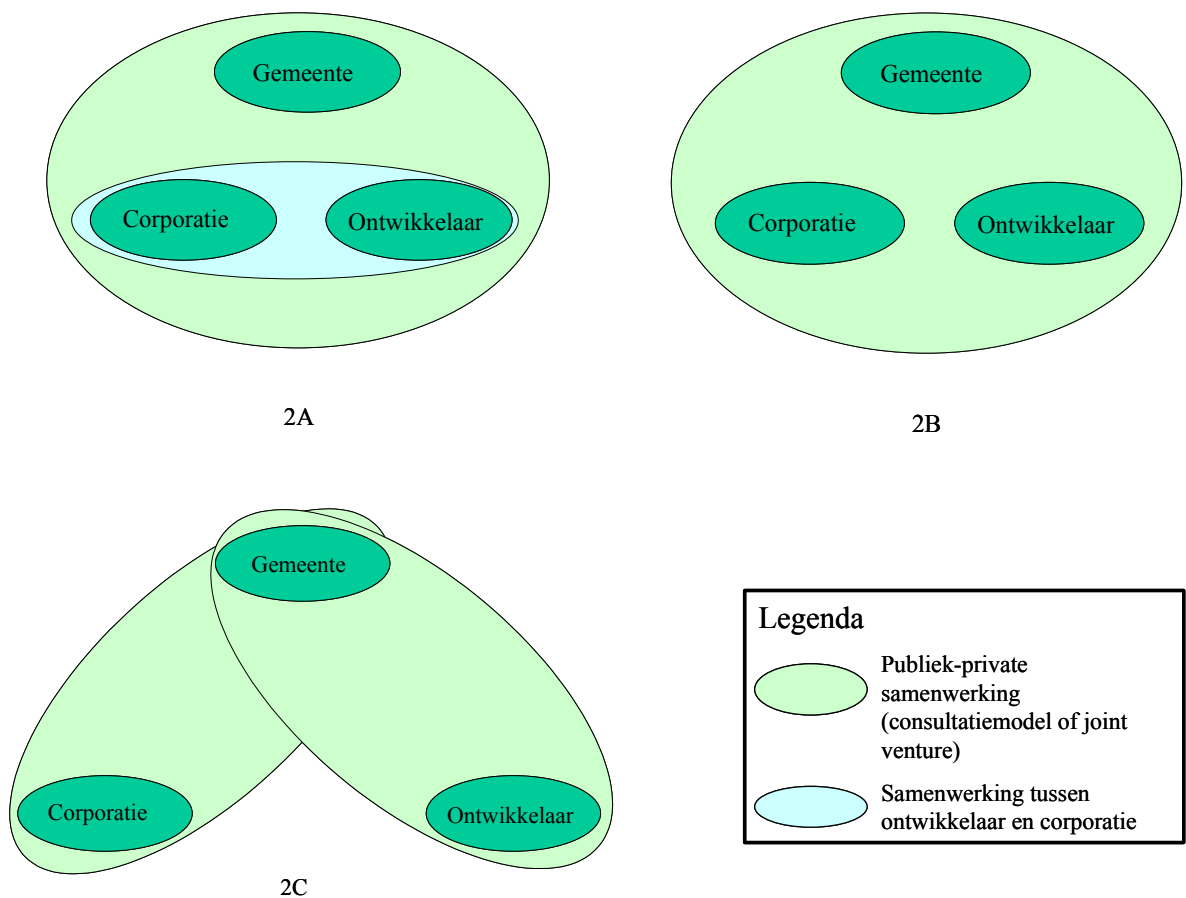
In dit geval kunnen de relaties ingevuld worden met behulp van publiek-private samenwerking. Hierin is een aantal mogelijkheden:

- Er kan een samenwerking worden aangegaan tussen de gemeente en een consortium, dat bestaat uit corporatie(s) en ontwikkelaar(s). In dit geval wordt er een aparte

samenwerkingsovereenkomst gesloten tussen de partijen die in het consortium deelnemen (figuur 4.5, situatie 2A);

- Er kan één samenwerking worden aangegaan met de gemeente, de ontwikkelaar(s) en de corporatie(s), waarbij ze alledrie als zelfstandige partij deelnemen (situatie 2B);
- Er kunnen verschillende samenwerkingsovereenkomsten gesloten worden tussen de gemeente en de ontwikkelaar(s) en de gemeente en de corporatie(s) (situatie 2C).

De genoemde mogelijkheden zijn weergegeven in figuur 4.5.

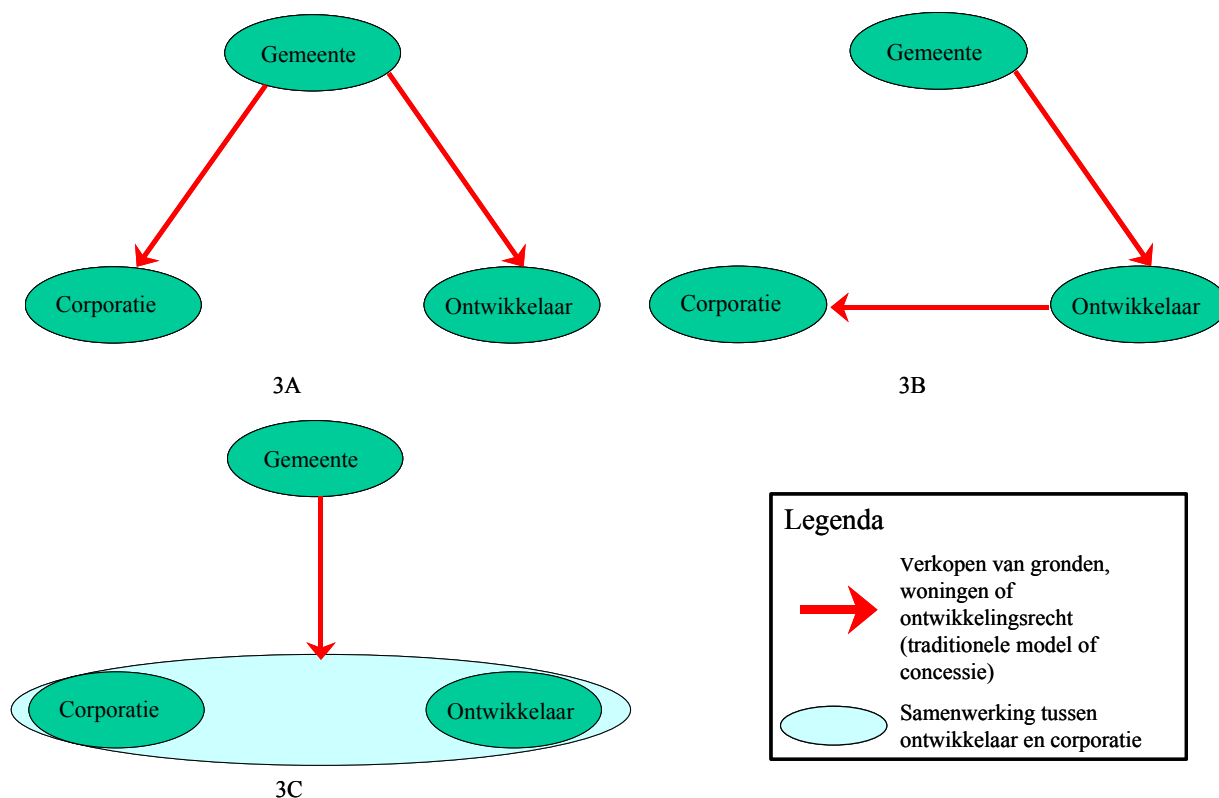


Figuur 4.5: mogelijke invullingen van de relaties, waarbij zowel de ontwikkelaar(s) als de corporatie(s) bij de ontwikkeling van het gebied zijn betrokken door middel van publiek-private samenwerking

Het kan ook zo zijn dat de gemeente het initiatief neemt in de ontwikkeling en door een sterke grondpositie kan kiezen wanneer en welke partijen zij bij de ontwikkeling betreft. De gemeente kan er dan voor kiezen om het grootste deel van de ontwikkeling zelf te doen (het traditionele model) of om van te voren randvoorwaarden te stellen en de ontwikkeling vooral aan de marktpartijen over laat (concessie). De gemeente heeft dan verschillende mogelijkheden:

- Zij kan op zoek gaan naar een corporatie (voor de bouw van sociale huurwoningen) en een ontwikkelaar (voor de bouw van vrije sector woningen) (figuur 4.6, situatie 3A);
- Zij kan op zoek gaan naar een consortium bestaande uit een ontwikkelaar en een corporatie (situatie 3C);

- Zij kan op zoek gaan naar een ontwikkelaar, die voor de (bouw van) sociale huurwoningen zelf een corporatie moet zoeken. (situatie 3B).
Deze mogelijkheden zijn weergegeven in figuur 4.6.



Figuur 4.6: mogelijke invullingen van de relaties, waarbij de gemeente voor de ontwikkeling van woningen of het gebied de ontwikkelaar en corporatie betreft

Daarnaast is het natuurlijk mogelijk dat een ontwikkelaar het gebied zelf realiseert (zelfrealisatie). Hij is daarin echter altijd afhankelijk van de gemeente, die kaders stelt in het bestemmingsplan en vaak na de ontwikkeling de beheerder is van de openbare ruimte. De corporatie kan ook in dit geval ingeschakeld worden door de ontwikkelaar.

4.3 Samenwerking met corporatie(s)

De in paragraaf 3.3.3 beschreven verandering in de rol van de corporatie in het ontwikkelingsproces, waarbij zij zich meer als een private partij moet opstellen is ook terug te vinden in de invulling van de relaties met de gemeente en de ontwikkelaar. Daarom zal in deze paragraaf apart aandacht besteed worden aan de manier waarop corporaties in het ontwikkelingsproces betrokken zijn.

Relatie tussen gemeente en corporatie(s)

In het verleden was het gebruikelijk dat de (plaatselijke) corporaties bouwrijpe grond verwierven van gemeenten. Ook op dit moment is dit bij veel gemeenten de praktijk. In overleg met deze plaatselijke corporatie wordt dan de grondprijs bepaald, waarbij de onrendabele top van de corporatie een belangrijk argument is voor de bepaling van de hoogte van de grondprijs. Vanwege de langdurige contacten is er vaak sprake van een sterke relatie tussen de gemeente en de plaatselijk opererende corporatie. Als er meerdere plaatselijke corporaties zijn, kan de gemeente een corporatie selecteren, bijvoorbeeld op grond

van financiële draagkracht, visie en de mate waarin de corporatie bereid is investeringen te doen in andere delen van de stad. (Interview, 2006) Op dit moment zijn er steeds meer gemeenten die het recht om de sociale huurwoningen te mogen bouwen meer in concurrentie aanbieden. Hierdoor worden de woningen steeds vaker door meer regionaal of landelijk opererende corporaties gebouwd. Corporaties kunnen er ook voor kiezen grondposities te verwerven, waardoor ze eerder in het proces betrokken zijn en minder concurrentie ondervinden. (De Kam, 2002)

Daarnaast worden er afspraken gemaakt tussen de gemeente en de corporatie in zogenaamde prestatieafspraken. Hierin kan worden vastgelegd hoeveel sociale huurwoningen corporaties zullen bouwen, welke grondprijs de gemeente hanteert en hoeveel vrije sector woningen corporaties ter compensatie van de onrendabele top van sociale huurwoningen mogen ontwikkelen. Ook kan er in dergelijke afspraken een koppeling gemaakt worden tussen een uitbreidingslocatie en de bestaande voorraad in bijvoorbeeld een herstructureringswijk.

Relatie ontwikkelaar(s) en corporatie(s)

Corporaties kunnen ook bouwrijpe grond verwerven van een ontwikkelaar. Het komt ook voor dat corporaties turn-key woningen kopen van de ontwikkelaar. Daarnaast kan het ook voorkomen dat de corporatie grondposities hebben, of grond hebben verworven van de gemeente en dan een samenwerking aangaan met een ontwikkelaar/bouwer voor het ontwikkelen van de woningen. De samenwerking kan ontstaan doordat beide partijen grondposities hebben, de partijen graag risico willen spreiden (waarbij de corporatie op kan treden als financier) of omdat de gemeente het verlangt. (Interviews, 2006; De Kam, 2002)

4.4 Theoretische invloedsfactoren samenwerking

Om de mogelijke veranderingen in de rolverdeling tussen actoren in kaart te brengen, wordt er in dit onderzoek gekeken naar de factoren die invloed hebben op de manier waarop de actoren samenwerken. Daarom is geprobeerd om vanuit de literatuur in kaart te brengen welke invloedsfactoren bepalend zijn voor de totstandkoming van de samenwerking en daarmee dus het samenwerkingsmodel waarin de actoren met elkaar samenwerken.

Blanken e.a. (2004) beschrijven factoren die bepalend zijn voor de procesaanpak van integrale gebiedsontwikkeling. Zij verdelen deze factoren in sturende condities en strategische keuzes. Onder sturende condities verstaat men antwoorden op de vraag "wat kan?". Onder sturende condities worden bijvoorbeeld het institutionele kader, de positie en afhankelijkheden van actoren en de omvang van het project verstaan. Onder strategische keuzes verstaat men keuzes die worden gemaakt op basis van de doelen en belangen van de actoren en de verwachtingen ten aanzien van rendement en risico's.

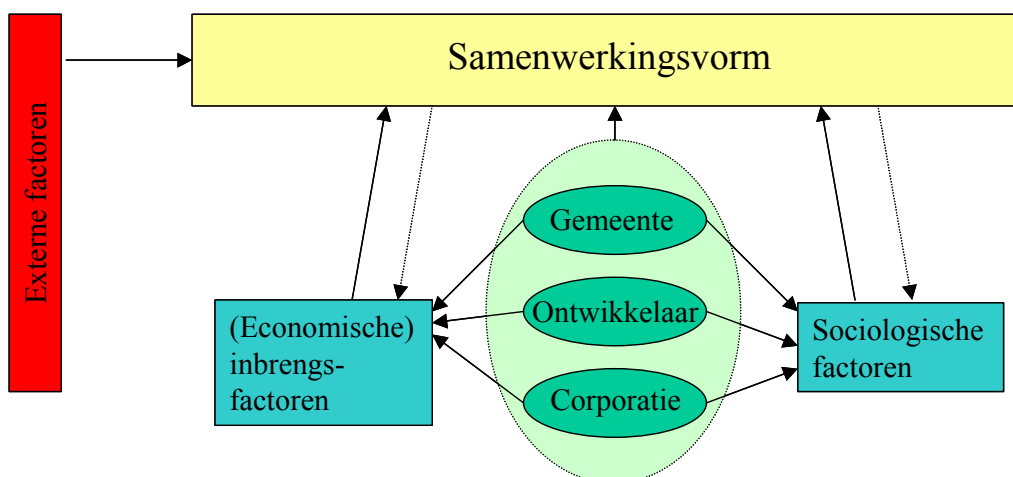
Bult-Spiering (2003) beschrijft economische en sociologische kenmerken die een rol spelen bij de totstandkoming en het functioneren van een publiek-private samenwerking. Als economische factoren die van invloed zijn op de totstandkoming van een publiek-private samenwerking noemt zij bijvoorbeeld financiële middelen, capaciteit en expertise. Als sociologische in de totstandkoming van een publiek-private samenwerking noemt zij de bereidheid tot samenwerking, de (positieve) verwachtingen die de actoren van elkaar hebben en de vergelijkbaarheid van actoren.

Andere bronnen noemen vaak argumenten met betrekking tot grondposities, kennis en kunde bij de marktpartijen, capaciteit bij de overheid, de bereidheid en mogelijkheid om (financiële) risico's te nemen en de mogelijkheid om zeggenschap en opbrengsten te delen. (Kenniscentrum PPS, 2006; Kenniscentrum PPS, 2004; Hoi-Chin Chong, 2006; Van den Hof, 2006; Kohlmann, e.a., 2005)

Tenslotte beschrijft Huisman (2004) de samenwerking in gebiedsontwikkelingsprojecten vooral vanuit de rolverdeling in het ontwikkelingstraject. Hij beschrijft een aantal aspecten die invloed hebben op de ontwikkeling van het gebied en de mate van invloed die de verschillende actoren daarop hebben. Deze aspecten bepalen vooral de inhoudelijke output van het proces, namelijk de kwaliteit, architectuur, type en verkoopprijs van de woningen en de invulling van de omgeving, zoals de openbare ruimte, de voorzieningen, de parkeernorm en de dichtheid.

In dit onderzoek is er voor gekozen om een onderscheid te maken tussen factoren waar de actoren geen directe invloed op uit kunnen oefenen, de zogenaamde externe factoren en factoren waar de actoren wel invloed op uit kunnen oefenen, de interne factoren. Verder dient nog opgemerkt te worden dat de actoren alledrie met hun eigen belang in de ontwikkeling zijn betrokken en dat ze daar vanuit denken en handelen. De belangrijkste externe factor is het institutionele kader waarbinnen ontwikkelingen op uitleggebieden kunnen plaatsvinden, dit bepaald voor een groot deel de huidige rolverdeling tussen de actoren. Dit kader is beschreven in paragraaf 3.2. Andere externe factoren zijn veranderingen in de wetgeving of subsidies, marktontwikkelingen en demografische ontwikkelingen en daarmee de kenmerken van het gebied. De interne factoren kunnen worden onderverdeeld in (economische) inbrengsfactoren en sociologische factoren. (Economische) inbrengsfactoren zijn factoren die betrekking hebben op wat de actoren 'meebrengen' in de samenwerking. Dit zijn over het algemeen factoren die vrij concreet zijn. Hierbij kan gedacht worden aan grondposities, kennis en kunde, capaciteit en financiële middelen. Sociologische factoren zijn vaak minder concreet. Voorbeelden van dergelijke factoren zijn de bereidheid tot samenwerking, de (positieve) verwachtingen die de actoren van elkaar hebben en de vergelijkbaarheid van actoren.

In figuur 4.7 is aangegeven hoe de factoren invloed uitoefenen op de totstandkoming van de samenwerking.



Figuur 4.7: invloedsfactoren op de totstandkoming van de samenwerking

In de figuur is ook te zien (de pijlen met een stippellijn) dat de samenwerkingsvorm ook invloed heeft op de inbreng van de actoren en de sociologische factoren. Er is hier dus sprake van een wisselwerking. In het vervolg van deze paragraaf zullen de invloedsfactoren kort worden besproken.

4.4.1 (Economische) inbrengfactoren

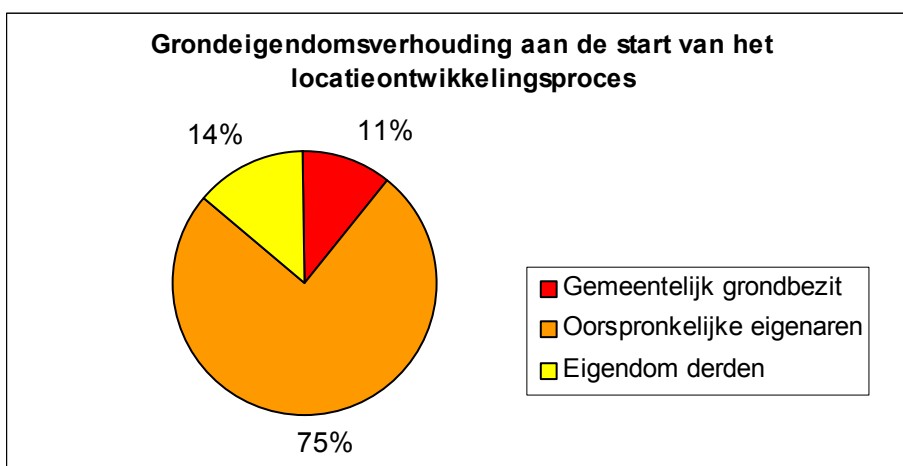
De inbreng van actoren kan bestaan uit grondposities, financiële middelen, capaciteit en kennis en kunde.

Grond

Voor gemeenten is het hebben van grond één van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de ontwikkeling, voor ontwikkelaars is het hebben van grond vaak een voorwaarde om te mogen bouwen. Voor corporaties is het hebben van grond een mogelijkheid om de eigen positie in een gebied zeker te stellen en invloed uit te oefenen op de ontwikkeling. Verworven grondposities in een toekomstig uitleggebied kunnen er voor zorgen dat actoren met elkaar gaan samenwerken.

Op dit moment zeggen veel gemeenten een actieve grondpolitiek te voeren om te kunnen sturen in de ruimtelijke ontwikkeling (Tulner en Herder, 2005). In de jaren negentig was het zo dat het Rijk aangaf op welke locaties er uitleggebieden zouden komen. Dit kan marktpartijen hebben gestimuleerd gronden aan te kopen. Uit onderzoek blijkt echter dat ook op locaties die niet door het Rijk waren aangewezen door ontwikkelaars vroegtijdig gronden zijn aangekocht. (Korthals Altes en Groetelaers 2000 in: Jókövi e.a., 2006)

In de jaren negentig is er, zoals in paragraaf 3.2.3 is aangegeven, een verschuiving geweest in de grondposities op toekomstige uitleggebieden. Ontwikkelaars zijn grondposities gaan innemen. Hoe groot deze posities zijn geweest blijkt o.a. uit het in paragraaf 4.1 aangehaalde onderzoek van Groetelaers (2004). Hieruit blijkt, zoals in figuur 4.8 is aangegeven, dat gemeenten en derden (dit zijn veelal ontwikkelaars) aan de start van een ontwikkelingsproces allebei tussen tien en vijftien procent van de grond in eigendom hebben. De start van het ontwikkelingsproces is hierbij gedefinieerd als het moment waarop de ideevorming rondom de ontwikkeling gestart is. Uit hetzelfde onderzoek blijkt dat wanneer er in de ontwikkeling gebruik gemaakt wordt van een joint venture er vooraf meer grond in eigendom bleek te zijn van ontwikkelaars. Hieruit kan de conclusie getrokken worden dat grondposities aan het begin van het ontwikkelingsproces invloed hebben op de manier van samenwerken.



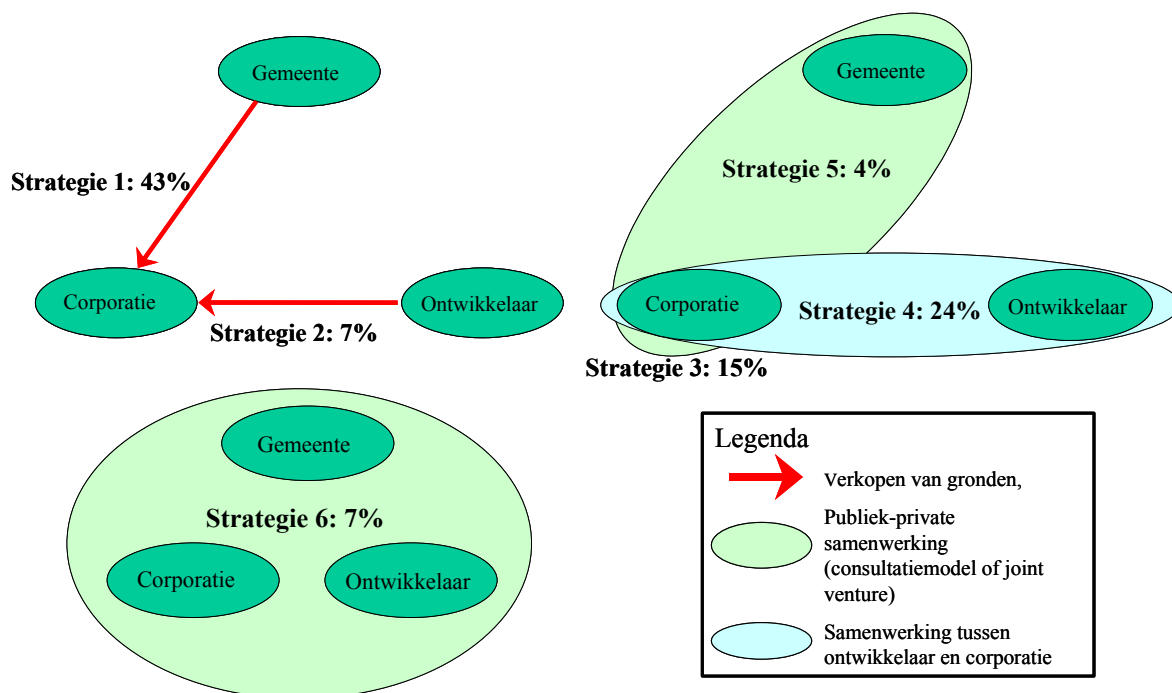
Figuur 4.8: grondeigendomsituatie aan de start van het locatieontwikkelingsproces (Groetelaers, 2004)

Ook voor corporaties is het hebben van grond de afgelopen jaren een steeds belangrijker instrument geworden om de eigen positie in een gebied zeker te stellen. Uit onderzoek blijkt dat een corporatie ongeveer in de helft van de uitleggebieden gebruik maakt van haar eigen grondpositie en in de andere

heeft van de gevallen bouwrijpe grond, of zelfs turn-key woningen koopt van ontwikkelaars of de gemeente. Welke grondstrategie corporaties hanteren⁵ is te vinden in tabel 4.1 en figuur 4.9. (Aedes, 2002)

Grondstrategie corporaties op Vinex/uitleg		In % cases in het onderzoek
1	Gemeente levert bouwrijpe grond	43
2	Bouwrijpe grond van marktpartijen verwerven	7
3	Corporatie benut eigen grondpositie (al dan niet samen met een andere corporatie)	15
4	Corporatie benut eigen grondpositie samen met marktpartij	24
5	Corporatie benut eigen grondpositie in een pps met de gemeente	4
6	Corporatie benut eigen grondpositie in een pps met de gemeente en één of meer marktpartijen	7
		100

Tabel 4.1: verschillende grondstrategieën van corporaties (Aedes, 2002)



Figuur 4.9: verschillende grondstrategieën van corporaties (gebaseerd op Aedes, 2002)

Mate waarin actoren financiële risico's kunnen en willen nemen

Een factor die enigszins samenhangt met het grondeigendom, is de mate waarin actoren financiële risico's kunnen en willen lopen. De verwervingskosten van de gronden worden namelijk vroeg in het proces gemaakt, terwijl de opbrengsten van het ontwikkelingsproces soms pas vijftien tot twintig jaar later worden gerealiseerd. Omdat marktpartijen het maken van winst als doelstelling hebben, is het voor hen

⁵ Hoewel deze informatie uit 2002 is en dus al enigszins gedateerd is.

vanzelfsprekend dat zij daarvoor risico's moeten nemen. Het risico dat zij nemen door vroegtijdig gronden aan te kopen, kan dus ook gezien worden als mogelijkheid om winst te maken. Voor gemeenten en corporaties is het nemen van risico's minder vanzelfsprekend. De financiële middelen waarover zij beschikken kunnen getypeerd worden als maatschappelijk kapitaal. Dit kapitaal is bestemd om maatschappelijke doelstellingen te bereiken, zoals doelen op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting. Het is niet de bedoeling om dit kapitaal te gebruiken om te speculeren op de grondmarkt. Voor de inzet van dit kapitaal op de grondmarkt moet dus de vraag gesteld worden met welk doel het wordt ingezet.

Door samen te gaan werken kan het (financiële) risico worden gedeeld. Gekoppeld aan de risico's dat actoren nemen is de mate waarin zij invloed kunnen uitoefenen op het ontwikkelingsproces en daarmee op het resultaat.

Kennis en kunde

Gemeenten hebben vanuit hun publiekrechtelijke achtergrond verstand van procedures en de manier waarop deze het best doorlopen kunnen worden. Daarnaast hebben zij, vanuit hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit van nieuwbouwwijken. Gemeenten beschikken echter vaak niet over de kennis en kunde om te onderhandelen met grote, vaak landelijk opererende ontwikkelaars. Ook blijken ze weinig verstand te hebben van woningmarketing, waardoor ze om het programma aan te laten sluiten op de vraag uit de markt afhankelijk zijn van marktpartijen. Daarnaast is hun kennis en ervaring met het managen van dergelijke processen met daaraan gekoppeld het risicomanagement beperkt. (Horrevoets en Raijmakers, 1999) In een onderzoek van het onderzoeksinstituut OTB (Groetelaers, 2006), wordt aangegeven dat het gemeentelijk apparaat verouderd en de gemeente daarmee knowhow verliest. Het verminderen van knowhow bij de gemeente is ook een gevolg van het feit dat de gemeente een meer regisserende rol is gaan spelen en uitvoerende taken, zoals het uitwerken van plannen en het maken van tekeningen, steeds meer gaat afstoten.

Ontwikkelaars hebben, omdat het hun core business is, verstand van projectontwikkeling en de vastgoedmarkt. Daarnaast zijn zij in staat de marktrisico's in te schatten, processen te managen en hebben zij kennis van financiële en fiscale zaken. Zij zijn minder goed in staat om ruimtelijke ordeningsprocedures te managen en overleg te plegen met veel verschillende actoren, zoals belangenverenigingen. In de afgelopen jaren, bij het realiseren van VINEX-locaties, zijn zij zich meer gaan richten op planvorming en ontwerp. (Horrevoets en Raijmakers, 1999; Van den Hof, 2006)

Vanuit de rol die corporaties al jaren hebben, beschikken zij over kennis over het beheer van woningen en de behoeften van hun doelgroep (bijvoorbeeld ouderen en gehandicapten). Omdat het ontwikkelen van woningen en gebieden een relatief nieuwe rol is voor corporaties, is de kennis en expertise van de corporaties op dit gebied niet altijd toereikend. (De Kam, 2002)

Als actoren een samenwerking aangaan, kan er gebruik gemaakt worden van de kennis en kunde die bij de verschillende actoren aanwezig is. Dit kan er bijvoorbeeld toe bijdragen dat het ontwikkelingsproces sneller wordt doorlopen en dat het resultaat beter aansluit op de vraag van de markt.

Capaciteit

Vanuit het overheidsbeleid, om meer aan de markt over te laten en zich meer te richten op kerntaken, worden gemeenten gedwongen om meer activiteiten aan marktpartijen over te laten. De capaciteit die beschikbaar gesteld wordt is onder andere afhankelijk van de mate waarin de gemeente wil sturen in het proces. Als zij alleen op hoofdlijnen wil sturen is minder (kwantitatieve) capaciteit nodig, maar als zij ook op detailniveau betrokken wil zijn bij de ontwikkeling, zal er door de gemeente meer capaciteit vrijgemaakt moeten worden.

4.4.2 Sociologische factoren

Ook sociologische factoren worden genoemd als factoren die invloed hebben op de samenwerking tussen actoren (o.a. Bult Spiering e.a., 2005 en Blanken e.a., 2004). Voor de totstandkoming van de samenwerking worden de volgende sociologische factoren genoemd (Bult-Spiering e.a., 2005):

- Bereidheid tot samenwerking en bewustzijn van onderlinge afhankelijkheid;
- Verwachting en perceptie van elkaar met betrekking tot uitgangspunten, doelen, belangen, mogelijke inbreng, competentie en betrouwbaarheid;
- Het effect van de samenwerking op eigen imago/identiteit en het eigen vermogen om samen te werken;
- Vergelijkbaarheid van actoren op het gebied van structuur, cultuur, doelen, werkwijze, expertiseniveau en ideologische consensus.

Ook anderen (o.a. Kohlmann e.a., 2005) geven aan dat vertrouwen een essentiële factor is in het overdragen van risico's en zeggenschap.

4.4.3 Externe factoren

Als belangrijkste externe factoren kunnen veranderingen in wetgeving, een veranderende economische situatie en demografische ontwikkelingen worden genoemd.

Wetgeving

Zoals in paragraaf 3.2 is genoemd, zullen er in de komende jaren enkele wijzigingen plaatsvinden in wetgeving met betrekking tot ruimtelijke ordening en grondbeleid. Het gaat hier om de invoering van de Nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro, 2007) en de Grondexploitatiewet. Daarnaast is er op dit moment, naar aanleiding van het arrest in de zaak van de Franse stad Roanne (2002) en het Vathorst-arrest onduidelijkheid over de aanbestedingsrichtlijnen binnen publiek-private samenwerking.

Arrest in de zaak van de Franse stad Roanne

Uit dit arrest blijkt dat in sommige gevallen het commerciële gedeelte van een gebiedsontwikkeling ook aanbestedingsplichtig is. In dit geval ging het om de ontwikkeling van een recreatiepark in een stationswijk. Ondanks het feit dat het hier om commerciële activiteiten gaat, zijn deze volgens het Hof wel aanbestedingsplichtig naar de Richtlijn Werken, omdat deze activiteiten de stad nieuw leven zullen inblazen en daardoor een economische functie in het gebied hebben. (<http://curia.europa.eu>, 08-03-2007)

Vathorst-arrest

Bij de bouw van de VINEX-locatie Vathorst wordt gebruik gemaakt van een joint venture, waarbij de publieke en private partijen samen een grondexploitatie maatschappij hebben opgericht. De Europese commissie heeft geoordeeld dat ook deze rechtspersoon moet voldoen aan de Richtlijn Werken. Deze richtlijn bepaald dat werken boven een bepaald drempelbedrag Europees moeten worden aanbesteed.

De aanbestedingsplicht geldt volgens de commissie voor zowel het bouw- en woonrijp maken als voor de bouw van sociale huurwoningen. De commissie is van mening dat een beroep op zelfrealisatie van de private partij geen voldoende grond geeft om deze aanbestedingsplicht te laten vervallen. Deze uitspraak zou gevolgen kunnen hebben voor het ontwikkelingsproces. Op dit moment heeft het Europees hof de uitspraak van de commissie nog niet getoetst, dus staat nog niet vast of het oordeel van de commissie stand zal houden. (www.bootadvocaten.nl, 01-09-2006) Ook in de literatuur worden veranderingen op het gebied van (Europees) aanbesteden als belangrijke onzekere factor genoemd (Groetelaers e.a., 2006)

Subsidies

Met behulp van subsidies zou er vanaf de publieke zijde invloed uitgeoefend kunnen worden op het ontwikkelingsproces. Het Rijk heeft echter, zoals beschreven in paragraaf 3.3.1, het beleid om de ontwikkeling meer over te laten aan gemeenten en marktpartijen. Daarmee heeft zij ook het aantal beschikbare subsidies teruggebracht. Een voorbeeld hiervan is de afschaffing van de objectsubsidies voor sociale woningbouw.

Marktontwikkeling

Marktontwikkelingen hebben invloed op de winstpotentie van een gebied. Een verschuiving naar dure koopwoningen of een stijging van de huizenprijs vergroten de winstmogelijkheden. In de jaren negentig is dit een reden geweest voor ontwikkelaars om gronden te gaan verwerven. Een stijging in de grond- en bouwkosten zal de winstmogelijkheden van een gebied verkleinen. Tijdens het ontwikkelingsproces van uitleggebieden zal de economische situatie, en daarmee de markt, veranderen. De mate waarin de economische situatie tijdens een ontwikkelingsproces zal veranderen is onzeker. In de invulling van de samenwerking kan er heel verschillend omgegaan worden met de mate waarin er op veranderende economische omstandigheden kan worden ingespeeld en hoe het risico dat deze veranderingen met zich mee brengen wordt verdeeld. (Groetelaers e.a., 2005 en 2006)

Demografische ontwikkelingen – toekomstig uitleggebied

De demografische ontwikkelingen hebben invloed op de vraag naar woningen en dus op de kenmerken van een toekomstig uitleggebied. In een rapport van het Ruimtelijk Planbureau (RPB), het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en het Centraal Planbureau (CPB) (Kuiper e.a., 2006) wordt geconcludeerd dat het aantal inwoners na 2020 waarschijnlijk zal gaan afnemen en dat er na die tijd geen uitleggebieden meer nodig zijn. Daarnaast kunnen demografische ontwikkelingen ook zorgen voor een verschuiving in de vraag naar woningen. Door de vergrijzing en het groeiend aantal echtscheidingen, kan er sprake zijn van een verschuiving in woonbehoeften. Een toename van het aantal eenpersoonshuishoudens en een toename van de vraag naar zorgwoningen, zijn voorbeelden van de verschuiving. Deze ontwikkelingen kunnen zorgen voor veranderingen in de karakteristieken van de toekomstige uitleggebieden. Deze karakteristieken kunnen invloed hebben op de manier waarop wordt samengewerkt. Als projecten minder omvangrijk en daarmee minder complex worden, neemt de meerwaarde om een vergaande samenwerking aan te gaan namelijk af. (Korthals Altes, 2004)

4.5 Samenvatting

De samenwerking tussen de actoren kan worden beschreven door middel van de verschillende samenwerkingsmodellen. In het *traditionele model* houdt de gemeente zich bezig met de ontwikkeling van het hele proces. In het *bouwclaimmodel* leveren marktpartijen de reeds verworven gronden aan het begin van het proces in bij de gemeenten en krijgen daar bouwclaims voor terug. In het *consultatiemodel* hebben de marktpartijen meer invloed op het ontwikkelingsproces. In een *joint venture* richten publieke en private partijen samen een rechtspersoon op en delen ze daarmee ook de invloed op en risico's van het ontwikkelingsproces. Bij een *concessie* wordt het ontwikkelingsproces aan marktpartijen aanbesteed. In het geval van *zelfrealisatie* regisseren marktpartijen het hele ontwikkelingsproces.

Er zijn verschillende mogelijkheden hoe, met behulp van de beschreven samenwerkingsmodellen, de samenwerkingsrelaties worden ingevuld. De partijen kunnen op verschillende momenten en verschillende manieren in het ontwikkelingsproces worden betrokken. Zo kan de ontwikkelaar betrokken zijn in een publiek-private samenwerking en de corporatie pas laat in het proces worden betrokken. Het kan ook voorkomen dat zowel de ontwikkelaar als de corporatie bij de ontwikkeling van het gebied zijn betrokken door middel van publiek-private samenwerking. Daarnaast kan het voorkomen dat de gemeente de

corporatie en de ontwikkelaar in het proces betreft. Ten slotte kan de ontwikkelaar het gebied zelf realiseren.

Op welke manier de actoren samenwerken wordt bepaald door (economische) inbrengfactoren, sociologische factoren en externe factoren. Onder (economische) inbrengfactoren worden in de literatuur de grond, de mate waarin actoren financiële risico's kunnen en willen nemen, kennis en kunde en capaciteit genoemd. Als sociologische factoren worden bijvoorbeeld vertrouwen en de vergelijkbaarheid van actoren genoemd. Als externe factoren worden wetgeving, subsidies, marktontwikkelingen en demografische ontwikkelingen genoemd.

5 CONSTRUCTIE TOEKOMSTSCENARIO'S

Om toekomstscenario's over de rolverdeling tussen de gemeente, de projectontwikkelaar en de corporatie te kunnen opstellen is een tien tal interviews gehouden. Deze interviews hadden als doel een beeld te krijgen hoe groot de invloed van de factoren is op de totstandkoming van de samenwerking, wat de toekomstverwachtingen zijn over deze invloedsfactoren en welke veranderingen er de komende tien jaar worden verwacht in de manier waarop de actoren samenwerken bij de ontwikkeling van uitleggebieden. In dit hoofdstuk worden de resultaten van deze interviews besproken en wordt aangegeven hoe de scenario's zijn geconstrueerd.

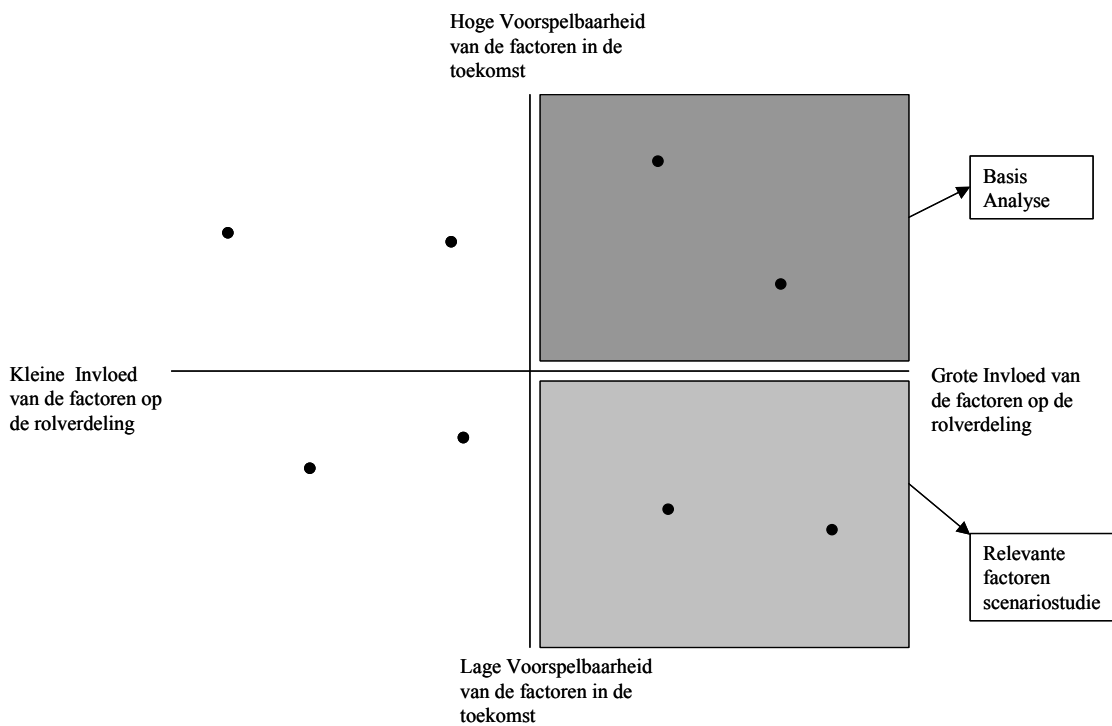
In paragraaf 5.1 wordt aandacht besteed aan de invloed van en de mogelijke ontwikkelingen binnen de invloedsfactoren van de samenwerking. In paragraaf 5.2 wordt een beschrijving gegeven van veranderingen in de manier waarop de actoren met elkaar samenwerken. In paragraaf 5.3 wordt beschreven hoe de scenario's zijn geconstrueerd.

5.1 Invloedsfactoren samenwerking

In deze paragraaf wordt aandacht besteed aan de invloedsfactoren van de samenwerking. De interviews zijn gebruikt om een beeld te krijgen van de invloed van deze factoren op de totstandkoming van de samenwerking. Daarnaast is geprobeerd een beeld te krijgen van de toekomstverwachtingen van de respondenten over de invloedsfactoren. Vervolgens is geprobeerd om de factoren te rangschikken naar invloed en voorspelbaarheid van de factor.

Om respondenten de gelegenheid te geven een beeld te geven van de dingen die zij belangrijk vinden is er voor gekozen om een grotendeels kwalitatief interview te houden. Dit heeft tot gevolg dat niet alle respondenten zich expliciet hebben uitgelaten over alle invloedsfactoren. Daarnaast bleken de invloedsfactoren vaak samen te hangen en elkaar te beïnvloeden. Zo hebben bijvoorbeeld wettelijke ontwikkelingen invloed op het te voeren grondbeleid, en daarmee op de grondposities.

Factoren met grote invloed en een hoge voorspelbaarheid zijn relevant voor de basisverwachting van de toekomstverwachting. Factoren met een grote invloed en een lage voorspelbaarheid zijn relevant voor de inhoud van de scenario's. Bovenstaande is schematisch weergegeven in figuur 5.1.



Figuur 5.1: invloed en voorspelbaarheid van de invloedsfactoren op de samenwerking (het schema is gebaseerd op Evers e.a. (2002))

5.1.1 (Economische) inbrengsfactoren

Grond

Alle respondenten geven aan dat grondposities een belangrijke factor is in de totstandkoming van de samenwerking. De grondposities dwingen gemeenten vaak om met marktpartijen samen te werken. Door veel respondenten is aangegeven dat het ook de belangrijkste factor is. Alle respondenten noemden de grondposities als eerste antwoord op de vraag naar de belangrijkste invloedsfactoren. Hieruit kan geconcludeerd worden dat grondposities het meest bepalend zijn in de totstandkoming van de samenwerking.

Respondenten geven aan dat op dit moment gemeenten vaak erg laat zijn met het van toepassing verklaren van het voorkeursrecht en dat ontwikkelaars al grote grondposities hebben verworven aan het begin van het ontwikkelingsproces. Zoals in paragraaf 4.4.1. is beschreven, hebben ontwikkelaars, volgens het onderzoek van Groetelaers (2004), in de afgelopen jaren aan het begin van het ontwikkelingsproces ongeveer elf procent van de grond in handen. Vanuit de interviews is de indruk ontstaan dat de grondposities van de ontwikkelaars groter zijn geweest dan de genoemde veertien procent.

Het grondbeleid dat gemeenten voeren bepaalt voor een gedeelte welke grondposities zij in het gebied zullen hebben. Hieruit ontstaat de vraag welk grondbeleid gemeenten in de toekomst zullen voeren en hoe de grondposities in de toekomst verdeeld zullen zijn.

Gemeentelijk grondbeleid

Zoals in paragraaf 3.2.3 is aangegeven kan de gemeente zowel actief als faciliterend grondbeleid voeren. In paragraaf 4.4.1 is aangegeven dat er op dit moment over het algemeen door gemeenten een vrij actief grondbeleid gevoerd wordt.

Actief grondbeleid

Meerdere respondenten gaven aan dat als de gemeente een actieve rol wil spelen in het ontwikkelingsproces en dat daarbij grondposities en dus een actief grondbeleid essentieel zijn. Grondposities blijken een belangrijk sturingsinstrument van de gemeente. Zonder grondposities is het veel moeilijker om de gemeentelijke doelstellingen te bereiken. Verder werd aangegeven dat gemeenten gewend zijn om actieve grondpolitiek te voeren en daarom verwacht kan worden dat in de komende jaren zij dit ook zullen blijven doen.

Faciliterend grondbeleid

Aan de andere kant is het beleid van de Rijksoverheid om gemeenten te stimuleren zo veel mogelijk faciliterend grondbeleid te gaan voeren, tenzij voor het bereiken van publieke doelen actief grondbeleid vereist is (paragraaf 3.2.3). De argumenten die het Rijk hiervoor heeft, worden ook door verschillende respondenten genoemd. Met name de risico's die het vroegtijdig verwerven van gronden met zich mee brengen, is een belangrijk argument om een minder actieve rol in de grondmarkt te gaan spelen. Daarnaast wordt ook het belang van transparantie bij de overheid genoemd. Dit is lastiger bij een actief grondbeleid dan bij een faciliterend beleid. Ook het wettelijk instrumentarium voor een faciliterender grondbeleid wordt binnenkort, met het invoeren van de Grondexploitatiewet (GEW), verder uitgebreid. Deze wet geeft namelijk meer mogelijkheden om, zonder grondposities, kosten te kunnen verhalen en daarmee te kunnen sturen op het ontwikkelingsproces. Hoe groot de invloed van deze wet zal zijn, is nog onzeker. Hier zal in paragraaf 5.1.3 op teruggekomen worden. Bij een faciliterend grondbeleid kan de gemeente sturen door middel van een visie, die wettelijk wordt vastgelegd in het bestemmingsplan. Een verandering naar een faciliterend grondbeleid vergt echter een cultuuromslag in de manier waarop de gemeente het ontwikkelingsproces stuurt. Zo'n cultuuromslag kost tijd. Onduidelijk is hoeveel tijd dit kost. Drie respondenten gaven expliciet aan de verschuiving naar een faciliterender grondbeleid nu al wel te zien. Een andere respondent gaf aan te merken dat gemeenten aanvankelijk veel gebruik maakten van de nieuwe mogelijkheden van de Wvg, maar daar inmiddels wel weer wat van terugkomen.

Als de gemeente kiest voor een enigszins faciliterend grondbeleid, kan zij ontwikkelaars waar zij vertrouwen in heeft uitnodigen om gronden te gaan verwerven in het gebied. Om het risico van de ontwikkelaar te beperken kan de gemeente aan de ontwikkelaar de garantie geven dat het gebied ontwikkeld zal worden. In dat geval is het risico van de marktpartij kleiner. Daarnaast werd er door een respondent op gewezen dat de gemeente er voor kan kiezen om het voorkeursrecht op een locatie te vestigen en dan alsnog de grond door een (door de gemeente gekozen) ontwikkelaar te laten kopen.

Toekomstverwachting

Door sommige respondenten wordt dus aangegeven dat het hebben van grondposities voor de gemeente de belangrijkste mogelijkheid is om invloed uit te oefenen op het ontwikkelingsproces van uitleggebieden, waardoor gemeenten een actief grondbeleid zullen blijven voeren.

Door anderen wordt een trend gezien naar een meer faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeente kan sturen door middel van een visie, vastgelegd in het bestemmingsplan en kosten kan gaan verhalen door middel van de GEW.

Door een respondent werd aangegeven dat de noodzaak voor een actief grondbeleid is voor kleinere gebieden minder groot is. Kleinere gebieden hebben minder minder consequenties voor de uitstraling van

de stad en leggen een kleinere druk op het voorzieningenniveau. Om deze reden kunnen de belangen van de gemeente vaak door middel van het publiekrechtelijke ruimtelijke ordeningsinstrumenten worden behartigd.

Grondposities ontwikkelaars

De respondenten zijn het er over eens dat marktpartijen een belangrijke speler zijn op de grondmarkt en in de toekomst posities zullen blijven innemen. Vanuit het huidige beleid en de woningvraag kunnen ontwikkelaars volgens verschillende respondenten wel ongeveer bedenken waar de toekomstige uitleggebieden zullen komen. Volgens een respondent die werkzaam is voor een gemeente, wordt het door het meer decentraal aanwijzen van uitleggebieden voor ontwikkelaars lastiger om in te schatten waar zij gronden moeten kopen.

Één respondent gaf aan te verwachten dat de grondposities van marktpartijen wel kleiner worden als gevolg van de verandering van toepassingsmogelijkheden van de Wvg in 2004. Andere respondent gaven aan juist te verwachten dat ontwikkelaars, bijvoorbeeld omdat zij minder transparant hoeven zijn en sneller besluiten kunnen nemen, juist meer grondposities zullen verwerven.

Grondposities corporaties

Volgens sommigen wordt het voor corporaties steeds noodzakelijker om grondposities in te nemen, enerzijds om vernieuwing van de voorraad te kunnen waarborgen en anderzijds om met de winst die in deze gebieden gemaakt wordt herstructurering te kunnen financieren. Volgens anderen zullen corporaties in de toekomst juist minder grondposities verwerven en bouwrijpe gronden verwerven van gemeenten en in toenemende mate van ontwikkelaars. Als reden wordt hiervoor genoemd dat het niet verantwoord is om met maatschappelijk kapitaal grondrisico's te lopen.

Conclusies

Respondenten zijn het er over eens dat grondposities grote invloed hebben op de manier waarop actoren samenwerken. Aan het begin van het ontwikkelingsproces worden verworven grondposities gezien als gegeven en 'dwingen' ze actoren om samen te werken. Een respondent gaf aan dat partijen elkaar hier over het algemeen niet scheef om aankijken.

Respondenten zijn het er over eens dat ontwikkelaars in de toekomst op uitleggebieden grondposities zullen innemen. Volgens sommigen is het hebben van grondposities voor gemeenten de belangrijkste mogelijkheid om invloed uit te oefenen op het ontwikkelingsproces. Anderen geven aan een trend te zien naar meer faciliterend grondbeleid, waarbij de gemeente meer zal gaan sturen met behulp van bijvoorbeeld het bestemmingsplan. Over de mate waarin corporaties grondposities zullen verwerven lopen de meningen uiteen.

Mate waarin actoren financiële risico's kunnen en willen nemen

Uit de interviews bleek dat de mate waarin gemeenten financiële risico's willen en kunnen nemen invloed heeft op de manier waarop actoren samenwerken. Twee respondenten gaven aan dat als een gebied winstpotentieel heeft, gemeenten meer geneigd zijn ook financiële risico's te willen dragen. In het verlengde van de discussie over een actief of faciliterend grondbeleid wordt door verschillende respondenten de vraag gesteld of een gemeente met maatschappelijk kapitaal wel grond(speculatie) risico's mag lopen. Een andere respondent gaf aan dat wanneer een gemeente een artikel 12 status heeft, zij dus niet veel financiële risico's kan nemen, dit kan leiden tot een vergaande samenwerking.

Voor kleine ontwikkelaars is het vaak zo dat de beperkte financiële mogelijkheden er voor zorgen dat zij niet zelfstandig grondposities kunnen verwerven en deze gronden vervolgens vijftien tot twintig jaar in eigendom kunnen houden. Om toch op de grondmarkt een rol te spelen, zullen deze ontwikkelaars

samenwerking aan moeten gaan met grotere ontwikkelaars, of woningcorporaties. Voor grotere ontwikkelaars is juist het nemen van financiële risico's een onderdeel van de bedrijfsvoering.

Kennis en kunde

Door respondenten wordt kennis en kunde van de actoren niet vaak genoemd als invloedsfactor voor de manier van samenwerken. Respondenten geven aan dat actoren zich kunnen laten ondersteunen door advies- en ingenieursbureaus als zij kennis en kunde op een bepaald gebied missen. Hier wordt in hoofdstuk 6 verder op ingegaan.

Capaciteit

De respondenten van de kant van de gemeente geven aan te verwachten dat de beschikbare capaciteit bij de gemeente voor het ontwikkelingsproces zal afnemen. Dit wordt door de respondenten verklaard vanuit het beleid van de overheid om meer aan de markt over te laten. Gemeenten zullen in de toekomst minder gespecialiseerde inhoudelijke disciplines in huis hebben en zich vooral bezig houden met beleid. Een respondent van de kant van de ontwikkelaars gaf aan dat dit wordt versterkt door de vraag van marktpartijen om de gemeentelijke projectontwikkelingskosten te verantwoorden.

5.1.2 Sociologische factoren

Politieke voorkeur en de cultuur binnen de gemeente kunnen volgens respondenten wel enige invloed hebben op de keus voor een bepaalde samenwerkingsvorm. Gemeenten met goede ervaringen met een bepaalde samenwerkingsvorm zullen een voorkeur hebben om in de toekomst vaker in deze vorm samen te werken.

Ook gaven de respondenten van de kant van de ontwikkelaar aan dat het nemen van meer verantwoordelijkheden op sociaal maatschappelijk vlak, door middel van het investeren in maatschappelijk vastgoed, zorgt voor een vergroting van het vertrouwen van de gemeente in de ontwikkelaar. Dit vertrouwen draagt positief bij aan de mogelijkheid om met de gemeente te ontwikkelen.

Sociologische factoren werden echter niet door de respondenten benoemd als factoren die bepalend zijn voor de manier waarop actoren samen werken. Wel hebben deze factoren grote invloed op hoe soepel het proces verloopt. Over de voorspelbaarheid van sociologische factoren is slecht iets in het algemeen te zeggen, ook omdat dit per project erg verschillend is.

Andersom kan de keus voor de samenwerkingsvorm wel invloed hebben op het vertrouwen tussen partijen. Zo gaf een respondent aan dat het langdurige onderhandelingsproces dat een joint venture met zich meebrengt negatieve invloed kan hebben op dit vertrouwen.

5.1.3 Externe invloedsfactoren

Wetgeving

De meeste respondenten geven aan dat zij niet verwachten dat de in paragraaf 4.4.3 beschreven veranderingen in wetgeving grote invloed zullen hebben op de rolverdeling tussen actoren in het ontwikkelingsproces. Nieuwe wetgeving kan wel zorgen voor meer duidelijkheid, versimpeling of versnelling van het proces, aldus een respondent. Aan de andere kant geven meerdere respondenten aan dat veranderende wetgeving met betrekking tot (Europese) aanbesteding het ontwikkelingsproces in het afgelopen decennium wel complexer heeft gemaakt. Daarnaast zou de invoering van de Grondexploitatiewet kunnen zorgen voor een verandering in de gebruikte samenwerkingsvorm.

Aanbesteding

Wat betreft aanbestedingsregelgeving geven de respondenten aan niet te verwachten dat dit een probleem zal gaan vormen in de samenwerking. Het is wel een belangrijk aandachtspunt, omdat fouten hierin het ontwikkelingsproces aanzienlijk kunnen vertragen. Respondenten verwachten niet dat de verhoudingen in het ontwikkelingsproces hierdoor zullen veranderen. Één respondent gaf aan te verwachten dat aanbestedingsregelgeving er uiteindelijk voor zal zorgen dat er meer buitenlandse bedrijven in de samenwerking zullen worden betrokken. Wel is duidelijk dat de ontwikkelingen op dit gebied op dit moment nog onzeker zijn.

Grondexploitatiewet (GEW)

Ook bij Grondexploitatiewet is het de vraag of dit het ontwikkelingsproces zal versoepelen. Een respondent gaf aan dat de invoering van de GEW een verdere vervlechting van het publiekrechtelijke- en privaatrechtelijke traject met zich meebrengt en daarmee het ontwikkelingsproces weer ingewikkelder maakt. Respondenten zijn het er over eens dat de GEW de gemeente meer mogelijkheden geeft voor kostenverhaal. Dit kan er voor zorgen dat ontwikkelen voor ontwikkelaars die eerder niet bereid waren om bij te dragen aan de kosten voor de openbare ruimte, de onrendabele top van sociale huurwoningen en plankosten minder aantrekkelijk wordt. De Grondexploitatiewet geeft de gemeente in ieder geval theoretisch meer mogelijkheden om een faciliterender grondbeleid te voeren. Of dit in de praktijk ook echt zal zorgen voor een verandering durven respondenten niet te zeggen. De GEW moet zich eerst nog bewijzen en gemeenten moeten ervaring opdoen met het gebruik.

Subsidies

Subsidies werden door de respondenten niet als bepalende factor gezien voor de totstandkoming van de samenwerking in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden. Hierin worden ook geen grote veranderingen verwacht. De ingezette trend van minder bemoeienis vanuit het Rijk, dus een vermindering van de subsidies, zou zich door kunnen zetten.

Marktontwikkelingen

Conjuncturele ontwikkelingen en ontwikkelingen op de grondmarkt hebben invloed op het winstpotentieel van de ontwikkelaars. De economische situatie en de situatie op de woningmarkt bepalen het soort woningen dat wordt gevraagd en de prijs en daarmee ook de ruimte in de bouwkolom. Een voorbeeld van de verandering in vraag is, door de vergrijzing, een toename van de vraag naar zorgwoningen.

Een andere verandering is de mogelijke verandering op de woningmarkt. Over de toekomst van deze woningmarkt worden op dit moment op verschillende plaatsen discussies gevoerd. Bijvoorbeeld in verband met de formatiebesprekingen (FD, 15-01-2007, 'Maak plannen voor wonen tijdens formatie'). Mogelijke veranderingen zoals het afschaffen van de hypotheekrente en het vrijgeven van de huurprijzen van huurwoningen, zouden kunnen zorgen voor een verandering in rollen van corporaties, beleggers en ontwikkelende partijen. Afhankelijk van de komende kabinetten kan de huurwoningenmarkt vrijer worden en het woningbezit toenemen. In dat geval zal het traditionele terrein van corporaties afnemen. De tijdshorizon van deze veranderingen zal waarschijnlijk buiten de tijdshorizon van het onderzoek liggen.

Demografische ontwikkelingen – toekomst uitleggebieden

Respondenten zijn het er over eens dat in de toekomst hele grote uitbreidingslocaties (>10.000 woningen) veel minder voor zullen komen. Het accent in de stedelijke ontwikkeling zal verschuiven naar herstructurering. De komende jaren zullen er nog wel uitleggebieden ontwikkeld worden. Een respondent gaf aan dat het toenemend aantal echtscheidingen en het feit dat jongeren eerder uit huis gaan er voor kan zorgen dat de vraag naar woningen, ondanks een stabilisatie van de bevolking, nog enige tijd zal toenemen. Het feit dat de toekomstige uitleggebieden kleiner worden kan er voor zorgen dat het proces

minder complex wordt (Korthals Altes, 2004). Dit zou er voor kunnen zorgen dat er minder vaak gekozen zal worden voor een publiek-private samenwerking in een joint venture. Uit de verwachtingen die de respondenten geven over het gebruik van samenwerkingsmodellen blijkt dit echter niet (zie paragraaf 5.2.2).

5.1.4 Overzicht belang van de invloedsfactoren

Voordat het belang van de invloedsfactoren wordt bepaald, dient er opgemerkt te worden dat de factoren niet altijd goed met elkaar te vergelijken zijn en soms sterk met elkaar samenhangen. Een voorbeeld hiervan zijn de grondposities en veranderingen in wetgeving (in dit geval de GEW).

Daarnaast is in de interviews niet gevraagd om de invloed en de voorspelbaarheid van de invloedsfactoren te kwantificeren, maar is toch geprobeerd de factoren in figuur 5.2 weer te geven. De verdeling zoals gegeven in deze figuur is er slechts voor bedoeld om aan te geven wat de belangrijkste factoren zijn in de rolverdeling. Deze informatie wordt vervolgens gebruikt om de scenario's te kunnen construeren.

Het institutionele kader stelt de randvoorwaarde waarbinnen het ontwikkelingsproces van uitleggebieden plaatsvindt. Daarnaast is het kader ontstaan vanuit de (historische) rolverdeling. Om de genoemde redenen heeft het institutionele kader grote invloed op de manier waarop actoren kunnen samenwerken. Omdat binnen dit onderzoek het huidige kader en mogelijke toekomstige veranderingen op het gebied van wetgeving zijn gesplitst, kan de vraag gesteld worden of het institutionele kader wel als factor meegenomen zou moeten worden.

Respondenten zijn het er over eens dat de grondposities de grootste invloed hebben op de totstandkoming van de samenwerking. Wat betreft grondposities zijn respondenten het er over eens dat marktpartijen ook in toekomstige uitleggebieden grondposities zullen verwerven. Hoe actief het grondbeleid van de gemeente zal zijn en of corporaties in de toekomst meer of minder grondposities zullen gaan verwerven is echter onzeker.

De mate waarin actoren en met name de gemeente (financiële) risico's wil nemen, wordt vaak als tweede factor genoemd. Er is hierin duidelijk een verband tussen de invloed die een actor wil hebben en het risico dat zij neemt.

De respondenten zijn het er over eens dat er een verschuiving in de grootte van uitleggebieden zal komen. Hele grote wijken (>10.000 woningen) zullen minder voorkomen. Dit kan er voor zorgen dat een vergaande samenwerking minder noodzakelijk wordt.

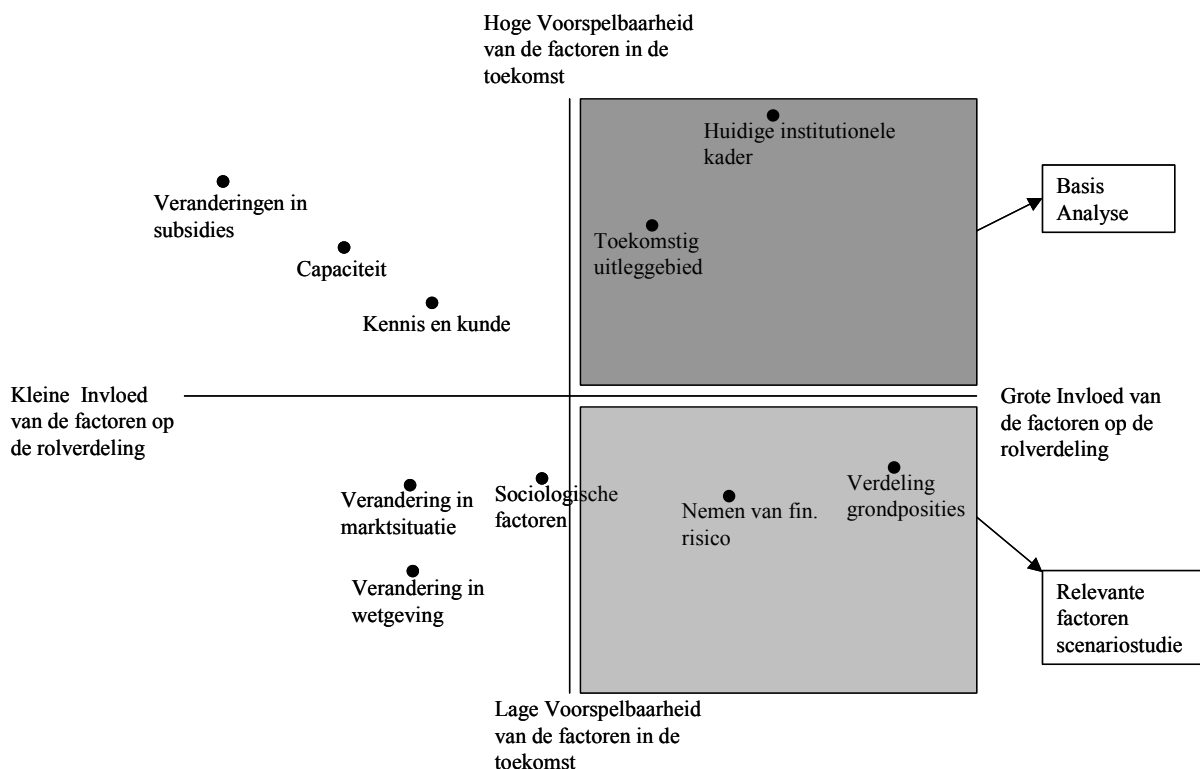
Respondenten geven aan dat de invloed van sociologische factoren op de totstandkoming van de samenwerking niet zo groot is. Sociologische factoren hebben vervolgens bijvoorbeeld wel grote invloed op de snelheid van het proces. Hoe het vertrouwen tussen actoren tot stand komt en hoe het zich in de toekomst zal ontwikkelen is moeilijk te zeggen en per project verschillend.

Veranderingen in de marktsituatie bepalen voor een groot deel hoeveel risico's projectontwikkelaars en gemeenten willen nemen. Dat er veranderingen in de marktsituatie zullen voorkomen de komende jaren, is voor alle partijen een gegeven, maar de grootte van deze veranderingen zijn onzeker.

Ook de verandering in wetgeving heeft invloed op de mogelijkheden die er voor partijen bestaan. Hoe de ontwikkelingen op het gebied van aanbestedingsregelgeving de komende jaren zullen zijn is nog onduidelijk. Respondenten verwachten echter dat de invloed hiervan niet zo heel groot zal zijn. De

invoering van de Grondexploitatiewet zou op de langere termijn er voor kunnen zorgen dat gemeenten een faciliterender grondbeleid zullen gaan voeren.

Kennis en kunde, capaciteit en de beschikbaarheid van subsidies worden niet genoemd als factoren die grote invloed hebben. De respondenten geven aan dat benodigde kennis en capaciteit eventueel kunnen worden ingehuurd. Door een terughoudender rol van het Rijk zullen er in de toekomst in uitleggebieden



minder subsidies beschikbaar zijn.

Figuur 5.2: voorspelbaarheid en mate van invloed van factoren op de rolverdeling in de ontwikkeling van uitleggebieden

5.2 Veranderingen in samenwerking

5.2.1 Veranderingen in taken

De meeste respondenten geven aan dat ook op het gebied van de ontwikkeling van uitleggebieden ze verwachten dat de gemeente verder zal terugtreden. Er zal minder capaciteit beschikbaar gesteld worden. Met name op het gebied van de uitvoering en engineering zal de gemeente zich steeds meer gaan beperken tot een toetsende rol. De meeste respondenten verwachten dat gemeenten het openbaar gebied zelf in eigendom zal houden en het beheer van openbare ruimten zelf zal regisseren. De uitvoering zal hierbij door de private partijen worden gedaan. Respondent van zowel de kant van de gemeente als van de kant van de ontwikkelaar gaven aan niet te verwachten dat ontwikkelaars een rol willen hebben in het beheer van het openbare gebied, omdat hun core business het ontwikkelen (en verkopen) van woningen is. Op kleine schaal zouden verenigingen van eigenaren het beheer en onderhoud van de openbare

ruimten rondom hun woningen kunnen doen. Dit zal zich dan waarschijnlijk beperken tot de groen- en speelvoorzieningen.

De meningen van de respondenten lopen verder uiteen op het gebied van planvorming. Een respondent van de kant van de gemeente gaf aan dat er op dit moment onvoldoende vertrouwen is om ook de planvorming van het bouw- en woonrijp maken meer bij de marktpartijen te leggen. Allerlei vormen van kwaliteitsborging zijn op dit moment wel in opkomst, maar geven nog onvoldoende zekerheid over de kwaliteit. Volgend de respondenten is het lastig om, als de planvorming voor de openbare ruimten bij de marktpartijen ligt, rekening te houden met het beheer van het gebied, dat voor rekening is van de gemeente.

Andere respondenten gaven aan dat ze verwachten dat de gemeente ook op dit gebied veel duidelijker een regisserende rol zal krijgen. De gemeente stelt dan randvoorwaarden op en toetst plannen. Dit heeft ook consequenties voor de inhoud van functies binnen de gemeente. Zo zal het werk van een stedenbouwkundige in dienst van de gemeente niet meer bestaan uit het maken van visies op een plangebied, maar uit het opstellen van randvoorwaarden en het toetsen van de visie van andere stedenbouwkundigen.

Huisman (2004) geeft aan dat de gemeentelijke bemoeienis in de ontwikkeling van VINEX-locaties erg groot is geweest. Voorbeelden van deze grote bemoeienis zijn de invloed op het gebied van duurzaam bouwen, parkeeroplossingen, keuze van de architect en materiaalgebruik. Zowel respondenten aan de kant van de gemeente als aan de kant van de ontwikkelaar gaven aan te verwachten dat de gemeente ook in de toekomst grote invloed wil blijven houden op het ontwikkelingsproces. Voor de gemeente is deze invloed belangrijk, omdat een nieuwe woonwijk invloed heeft op het imago van de stad en de koppeling met het beheer belangrijk is. Gezocht moet worden naar een mogelijkheid waarin de gemeente wel de gewenste invloed heeft op de planvorming, maar niet het (uitvoerende) werk hoeft te doen.

Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat ze voor zowel corporaties als ontwikkelaars een grotere rol verwachten op het gebied van de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed, zoals studentenwoningen, scholen etc. Voor ontwikkelaars kan dit een strategie zijn om meer aan te sluiten bij de doelstellingen van de gemeente. Corporaties worden hiertoe extra gestimuleerd door de dreiging van het afromen van hun kapitaal. Daarmee is de verwachting dat de gemeente in de toekomst op dit gebied een minder grote rol zullen gaan spelen.

Conclusie

De respondenten verwachten dat de capaciteit die vanuit de gemeentelijke organisatie wordt ingezet kleiner zal worden. Gemeenten zullen echter in de toekomst waarschijnlijk ook grote invloed willen blijven houden op de ontwikkeling. Hoe gemeenten hun regierol vorm gaan geven is nog onduidelijk. Hierin is het de vraag in hoeverre de gemeente planvorming aan de ontwikkelaar zal overlaten. Respondenten verwachten dat de gemeente het beheer van de openbare ruimten zelf zal blijven coördineren. Op het gebied van maatschappelijk vastgoed zal de rol van corporaties en ontwikkelaars waarschijnlijk groter worden en de rol van de gemeente kleiner.

5.2.2 Veranderingen in samenwerkingsmodel

Respondenten bleken het erg lastig te vinden om hun verwachtingen over het gebruik van samenwerkingsmodellen te kwantificeren, mede omdat er geen kwantitatieve gegevens beschikbaar waren over huidige verdeling. Uiteindelijk hebben zeven respondenten hun verwachtingen over de veranderingen in de mate waarin het gebruik van de verschillende samenwerkingsvormen verandert gekwantificeerd. Dat respondenten het erg moeilijk vonden om hun verwachtingen te kwantificeren blijkt

ook uit de manier waarop respondenten antwoord hebben geven. Er zijn namelijk twee respondenten die zich niet hebben gehouden aan de gegeven 5-punts schaal. Omdat de interviews vooral bedoeld waren om een richting aan te geven, is er tijdens de interviews verder geen druk uitgeoefend om toch binnen de gegeven schaal te blijven.

In deze paragraaf zullen de verschillende modellen worden besproken. Per model zal aangegeven worden wat de verwachtingen van de respondenten zijn over het toekomstige gebruik. Aan het eind van de paragraaf zal een korte analyse van de verwachtingen worden gedaan. Er dient hier echter nog wel opgemerkt te worden dat bij de ontwikkeling van uitleggebieden vaak sprake is van een combinatie van modellen.

Het traditionele model

Respondenten geven aan dat het gebruik van het traditionele model in de afgelopen decennia fors is afgenomen, omdat ontwikkelaars gronden hebben verworven op uitleggebieden. Omdat de ontwikkelaars in de toekomst vaak ook grondposities zullen hebben op uitleggebieden, verwachten vijf van de zeven respondenten dat het gebruik van het traditionele model in de toekomst nog verder zal afnemen. Ook de respondenten die verwachten dat de gemeente een actieve rol zal willen spelen, delen deze verwachting. In kleinere mono-functionele⁶ uitleggebieden zou het traditionele model nog wel toegepast kunnen worden.

Het bouwclaimmodel

Zes van de zeven respondenten verwacht dat het gebruik van het bouwclaimmodel gelijk zal blijven of zal afnemen. De respondenten geven echter wel aan te verwachten dat, omdat ontwikkelaars grondposities verwerven, het bouwclaimmodel meer zal voorkomen dan het traditionele model. Het bouwclaimmodel geeft de gemeente de mogelijkheid meer invloed uit te oefenen op het ontwikkelingsproces. Respondenten zien het als een voordeel van dit model dat de rolverdeling helder is en de samenwerking simpel. Daarnaast is het ook vaak zo dat er, binnen één locatie, naast een Joint venture of een concessie ook ontwikkelaars zijn die een bouwclaim in het gebied hebben.

Het consultatiemodel

Het grootste deel van de respondenten verwacht dat het gebruik van het consultatiemodel gelijk zal blijven of toe zal nemen. Drie van de zeven respondenten verwachten dat het gebruik toe zal nemen en er zijn geen respondenten die verwachten dat het gebruik fors zal afnemen.

Het consultatiemodel wordt door sommige respondenten als goede basis gezien die in de loop van het proces kan uitgroeien naar een joint venture. Bij ingewikkelde opgaven is het volgens enkele respondenten noodzakelijk dat ook marktpartijen in het proces worden betrokken, om vanuit hun marktkennis een bijdrage te leveren aan de planvorming. Het consultatiemodel is een goede mogelijkheid om marktpartijen wel in het proces te betrekken, zonder een ingewikkelde joint venture op te richten.

Een joint venture

Vier van de zeven respondenten verwachten dat het gebruik van de joint venture toe zal nemen. Twee respondenten verwachten dat het gebruik ongeveer gelijk zal blijven. Slechts één respondent verwacht dat het gebruik zal afnemen. De basis voor een joint venture ligt over het algemeen in grondposities van marktpartijen. Sommige respondenten zijn erg enthousiast over deze manier van samenwerken, terwijl anderen er behoorlijk kritisch over zijn. Het wordt gezien als een manier om veel partijen bij elkaar te kunnen brengen en risico's te kunnen spreiden. Door verschillende respondenten wordt aangegeven dat deze vorm van samenwerken erg tijdrovend is en veel overleg en flexibiliteit vraagt van partijen. Ook de

⁶ Onder mono-functionele uitleggebieden worden uitleggebieden verstaan waarin slechts één functie wordt gerealiseerd. In dit geval een woonfunctie.

onderhandelingen aan het begin van het proces kunnen lastig en hard zijn, wat ongunstige consequenties kan hebben voor het vertrouwen tussen de partijen. Sommige respondenten zien/ervaren de dubbele petten die de partijen hebben in een joint venture als een probleem. Andere respondenten geven aan dit niet te zien als een probleem, zeker wanneer de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij (GEM) geen winstdoelstelling heeft, maar als doelstelling heeft om een sluitende grondexploitatie te hebben. Op dit moment zijn in verschillende gemeenten waar een joint venture wordt toegepast kritische geluiden te horen over het gebruik van dit samenwerkingsmodel. De critici pleiten er voor om bij een volgende ontwikkeling gebruik te maken van een bouwclaimmodel of een consultatiemodel. Door het gebruik van deze modellen zou de gemeente de ontwikkeling beter kunnen sturen.

Vanuit de verwachtingen dat in de toekomst uitleggebieden kleiner zullen zijn, zou verwacht kunnen worden dat het minder noodzakelijk zal zijn een dergelijke ingewikkelde organisatie op te zetten en het gebruik dus af zal nemen. Omdat de respondenten toch aangeven te verwachten dat het gebruik van de joint venture zal toenemen zou geconcludeerd kunnen worden dat de mogelijkheid om risico's te spreiden voor partijen een belangrijker argument is in de totstandkoming van de samenwerking dan de grootte (en daarmee de complexiteit) van het uitleggebied.

Het concessiemodel

Op dit moment worden weinig uitleggebieden in de vorm van een concessie ontwikkeld. De respondenten verwachten dat hier in de toekomst ook geen grote veranderingen in zullen komen. Twee respondenten verwachten dat het gebruik een beetje zal afnemen, twee respondenten verwachten dat het gebruik gelijk zal blijven en drie respondenten verwachten dat het gebruik een klein beetje toe zal nemen. Er wordt weinig gebruik gemaakt van een concessie omdat een voorwaarde van een 'zuivere' concessie is dat de gemeente alle grond in handen heeft en respondenten verwachten dat ook in de toekomst ontwikkelaars grondposities zullen hebben. Een concessie geeft de gemeente wel de mogelijkheid om van tevoren duidelijke voorwaarden te stellen met betrekking tot de kwaliteit van het gebied. Meerdere respondenten gaven aan dat er in een concessies vaak slecht ingespeeld kan worden op de marktontwikkelingen, omdat er veel tijd zit tussen de planvorming en de realisatie.

Zelfrealisatie

Bijna de helft van de respondenten, drie van de zeven, verwachten dat het gebruik van zelfrealisatie af zal nemen. Vijf van de zeven respondenten verwachten dat het gebruik van dit model niet zal toenemen. Twee respondenten gaven aan dat bij kleine mono-functionele gebieden zelfrealisatie wel mogelijk is. In zulke gevallen hoeven er minder openbare voorzieningen aangelegd te worden. Daarnaast zijn dergelijke projecten veel minder bepalend voor het imago van de stad, dus zal de invloed die de gemeente hierop wil uitoefenen afnemen. Kosten die gemeenten in dat geval maken voor planvorming en de aanleg van openbaar gebied kunnen in dat geval, na de invoering van de Grondexploitatiewet, op de ontwikkelende partijen worden verhaald. Daarnaast zal de gemeente ook door middel van het bestemmingsplan altijd invloed kunnen uitoefenen op de ontwikkeling.

Analyse

De kwantitatieve resultaten zijn weergegeven in tabel 5.1. In tabel 5.1 is per model aangegeven in welke mate de respondenten verwachten dat het gebruik van een bepaald model zal toe- of afnemen. Zo hebben bijvoorbeeld twee respondenten aangegeven dat ze verwachten dat het gebruik van het traditionele model in de ontwikkeling van toekomstige uitleggebieden fors zal afnemen. Omdat er slechts zeven respondenten waren die hun verwachtingen hebben gegeven en daarvan twee respondenten zich niet gehouden hebben aan de gegeven schaal, is de waarde die aan de gegevens kan worden toegekend slechts beperkt. Ook gaven de respondenten aan het moeilijk te vinden om uitspraken te doen over het toekomstig gebruik van samenwerkingsvormen. Hieruit kan geconcludeerd worden dat het toekomstig

gebruik van de samenwerkingsvormen onzeker is. Toch zullen deze gegevens kort geanalyseerd worden. De respondenten die zich niet hebben gehouden aan de antwoordschaal hebben antwoorden gegeven die zich tussen 2 categorieën bevinden. Deze antwoorden zijn opgenomen in de laatste kolom van tabel 5.1. Hierin is te zien dat een respondent aangegeven heeft te verwachten dat het gebruik van het traditionele model zich bevindt tussen de categorie 'blijft gelijk' en de categorie 'neemt een beetje toe'.

De gegeven schaal is een ordinale schaal⁷. Om bij een ordinale schaal een indruk te geven van de verwachting, kan gebruik gemaakt worden van een steekproefmodus (de waarde die in de steekproef het meest voorkomt) of de steekproefmediaan (de middelste waarneming, als de waarnemingen van beneden naar boven geordend zijn) In dit geval is gekozen om gebruik te maken van de mediaan, omdat er sprake is van een zeer klein aantal waarnemingen. Voor het berekenen van de mediaan bij een even aantal waarnemingen (6) is er voor gekozen de kleinste van de twee middelste waarnemingen te nemen (3). De categorie waar de mediaan van de verwachtingen over het gebruik van een samenwerkingsvorm zich in bevindt is in tabel 5.1 grijs gearceerd. Bij het bepalen van de mediaan zijn de afwijkende antwoorden buiten beschouwing gelaten. (Kallenberg, 2000)

	Mate waarin gebruik toe- of afneemt					Totaal	Afwijkende antwoorden
	neemt fors af	neemt een beetje af	blijft gelijk	neemt een beetje toe	neemt fors toe		
Traditioneel model	2	3	1	0	0	6	blijft gelijk / neemt een beetje toe
Bouwclaimmodel	0	3	2	1	0	6	neemt een beetje af/blijft gelijk
Consultatiemodel	0	1	2	2	1	6	neemt een beetje af/blijft gelijk
Joint venture	0	0	2	2	2	6	neemt fors af/neemt een beetje af
Concessiemodel	0	2	2	3	0	7	
Zelfrealisatie	1	1	2	1	0	5	neemt fors af/neemt een beetje af; blijft gelijk/neemt een beetje toe

Tabel 5.1: verwachtingen over het gebruik van de samenwerkingsvormen

Uit de kwantitatieve analyse is op te maken dat respondenten verwachten dat samenwerken in de toekomst nog belangrijker wordt. Respondenten verwachten dat marktpartijen in de toekomst grondposities zullen verwerven, dus het traditionele model minder zal worden toegepast.

Opvallend is dat de respondenten verwachten dat het gebruik van de joint venture zal toenemen. Vanuit de verwachting dat de toekomstige uitleggebieden kleiner worden en daarmee de ontwikkelingsprocessen minder complex, zou juist verwacht kunnen worden dat het gebruik van de joint venture iets zal afnemen.

In de verwachtingen over het gebruik van de samenwerkingsvormen is te zien dat respondenten niet verwachten dat de gemeente de planvorming helemaal aan de marktpartijen over zal laten. De verwachte toename in het gebruik van de joint venture laten echter wel zien dat gemeenten dit wellicht wel meer aan de marktpartijen zullen gaan overlaten.

⁷ In een ordinale schaal is wel sprake van een ordening (volgorde) van de categorieën, maar de onderlinge afstanden hebben geen betekenis. De afstand tussen de categorie 'neemt fors toe' en de categorie 'neemt een beetje toe', hoeft niet gelijk te zijn aan de afstand tussen de categorie 'neemt een beetje toe' en de categorie 'blijft gelijk'. (Kallenberg, 2000)

5.2.3 Verandering in samenwerking met corporaties

Relatie tussen gemeente en corporatie(s)

Enkele jaren geleden was het vrij gebruikelijk dat corporaties bouwrijpe grond van gemeenten verwierven. Op dit moment komt het steeds vaker voor dat corporaties in concurrentie moeten bieden op bouwgrond bij gemeenten of ontwikkelaars. Corporaties worden door deze verschuiving gedwongen om professioneler te worden. Meerdere respondenten gaven aan dat de doelstellingen van corporaties en gemeenten vrij dicht bij elkaar liggen en corporaties vaak een plaatselijk karakter hebben. Dit zorgt er voor dat er vrij sterke relaties bestaan tussen de gemeente en de (plaatselijke) corporatie. Deze relatie zal door de toenemende concurrentie waarschijnlijk meer verzakelijken. Een respondent gaf aan te zien dat zowel gemeenten als corporaties aan deze verschuiving moeten wennen.

Relatie tussen ontwikkelaar(s) en corporatie(s)

De relatie tussen ontwikkelaars en corporaties is ook aan het veranderen. Sommige corporaties zijn, onder andere om een positie op een uitleggebed zeker te stellen, bezig met het verwerven van gronden. Naast de ontwikkeling van sociale huurwoningen, gaan zij zich ook meer bezig houden met de ontwikkeling van vrije sector woningen. Hierdoor bewegen corporaties zich steeds meer op het gebied van de ontwikkelaar. De corporatie en de ontwikkelaar worden hierdoor steeds meer concurrenten. Aan de andere kant hebben zij elkaar ook nodig. Corporaties hebben een (bouwende) ontwikkelaar nodig voor het realiseren van woningen en ontwikkelaars hebben corporaties nodig voor de sociale huurwoningen. De groeiende samenwerking met ontwikkelaars vraagt ook om meer professionaliteit bij de corporaties. Om sterker te staan kunnen corporaties fuseren. Respondenten zijn het er niet over eens of dit in de toekomst nog een fusiegolf zal plaatsvinden, waardoor meer corporaties landelijk zullen gaan opereren.

Drie respondenten geven aan te verwachten dat na verloop van tijd er een rem zal komen op de commerciële ontwikkelingsactiviteiten van corporaties en dat zij zich weer meer zullen richten op de zwakkeren op de woningmarkt. Het is ook mogelijk dat corporaties worden gesplitst in een (traditionele) corporatie en een (meer commerciële) ontwikkelaar. Deze ontwikkeling wordt door de respondenten op dit moment al gezien.

Conclusie

Op dit moment zijn er corporaties die zich steeds meer bezig houden met ontwikkelingsactiviteiten en het aankopen van gronden. De verwachting is dat corporaties op kortere of langere termijn zich weer meer zullen gaan richten op hun core business, het bouwen en beheren van sociale huurwoningen.

Op dit moment worden corporaties professioneler. Dit is nodig om slagvaardiger te kunnen zijn in de markt die meer verzakelijkt, waarin samenwerking met ontwikkelaars steeds belangrijker wordt en er steeds vaker in concurrentie gronden voor de bouw van sociale huurwoningen worden verworven.

5.3 Scenario's

In deze paragraaf zullen twee scenario's worden beschreven. De scenario's hebben als doel om vanuit verschillende toekomstbeelden na te denken over de rolverdeling tussen de actoren en de manier waarop advies- en ingenieursbureaus een bijdrage kunnen leveren aan het proces. Eerst zullen de belangrijkste conclusies worden gegeven waaruit de scenario's zullen worden geconstrueerd. Daarna zal een basisverwachting worden gegeven, waarna de scenario's zullen worden beschreven.

Conclusies

Verandering in invloedsfactoren

Respondenten zijn het er over eens dat de grondposities de grootste invloed hebben op de totstandkoming van de samenwerking. Wat betreft grondposities zijn respondenten het er over eens dat marktpartijen ook in toekomstige uitleggebieden grondposities zullen verwerven. Hoe actief het grondbeleid van de gemeente zal zijn en of corporaties in de toekomst meer of minder grondposities zullen gaan verwerven is echter onzeker.

Verandering in taken

De respondenten verwachten verder dat de capaciteit die vanuit de gemeentelijke organisatie wordt ingezet kleiner zal worden en gemeenten uitvoerende werkzaamheden zo veel mogelijk door andere partijen zullen laten uitvoeren. Gemeenten zullen echter, ondanks het feit dat onderzoek heeft uitgewezen dat de ruimtelijke kwaliteit niet afhankelijk is van de manier waarop partijen samenwerken (Van den Hof, 2006), in de toekomst waarschijnlijk ook grote invloed willen blijven houden op de ontwikkeling. Op welke manier gemeenten in de toekomst gebruik zullen maken van de verschillende sturingsinstrumenten is echter nog onzeker.

Verandering in gebruik samenwerkingsmodellen

Wat betreft het gebruik van de samenwerkingsmodellen verwachten de respondenten dat samenwerken in de toekomst nog belangrijker wordt. Opvallend is dat verwacht wordt dat het gebruik van de joint venture zal toenemen. Vanuit de verwachting dat in de toekomst hele grote uitleggebieden (>10 000 woningen) veel minder zullen voorkomen kan volgens Korthals Altes verwacht worden dat het ontwikkelingsproces minder complex wordt en zou juist verwacht kunnen worden dat het gebruik van de joint venture iets zal afnemen.

Verandering bij corporaties

Corporaties moeten steeds vaker in concurrentie de gronden voor de bouw van sociale huurwoningen verwerven. Dit zorgt er voor dat de markt verzakelijkt en corporaties steeds professioneler worden. Sommige corporaties gaan zich steeds meer bezig houden met (commerciële) ontwikkelingsactiviteiten en het verwerven van ruwe bouwgrond. Óf en op welke termijn corporaties zich weer meer zullen gaan richten op hun core business is onzeker.

Basisverwachting

Ontwikkelaars nemen op dit moment al grondposities in op potentiële uitleggebieden. In de toekomst zullen ze blijven zoeken naar gebieden waarop zij verwachten dat ontwikkelingen zullen plaatsvinden. Deze gebieden worden de komende jaren minder door de Rijksoverheid aangewezen, zoals dat in de VINEX-opgave wel is gebeurd. Het aanwijzen van uitleggebieden zal meer decentraal gebeuren. Ook kleinere gemeenten krijgen meer vrijheid om op beperkte schaal uit te breiden. Verder zal de vraag naar woningen de komende jaren gaan afnemen, hierdoor zullen de uitleggebieden in de toekomst kleiner worden.

Omdat ontwikkelaars grondposities hebben, zal de gemeente met de ontwikkelaars moeten samenwerken om de uitleggebieden te ontwikkelen. Daarnaast zal de overheid minder capaciteit beschikbaar gaan stellen. Meer uitvoerende taken, zoals het schrijven van een bestek, zullen ze nog meer door externen laten doen. Ook de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed zal de overheid minder als haar taak zien en dit zal meer gedaan worden door ontwikkelaars en corporaties. Het beheer van de sociale huurwoningen zal door de corporaties gebeuren en het beheer van de overige woningen zal door de particuliere eigenaren en vastgoedbeleggers gebeuren.

Scenario's

Uit de interviews blijkt dat er met name onzekerheden zijn over de manier waarop de gemeente invloed wil hebben op het ontwikkelingsproces. Dit heeft consequenties voor de invulling van het grondbeleid en de rol van de gemeente. Daarnaast is het ook onzeker hoe actief corporaties zullen zijn op het gebied van grondverwerving en projectontwikkeling. Er is voor gekozen om hieruit twee scenario's te ontwikkelen. De scenario's zijn weergegeven in tabel 5.2.

	Actief grondbeleid gemeente	Faciliterend grondbeleid gemeente
Traditionele rol corporatie	Scenario 1: 'Sterke publieke regie'	
Actief ontwikkelende rol corporatie		Scenario 2: 'Meer naar de markt'

Tabel 5.2: verschillende scenario's op basis van grondbeleid van de gemeente en de rol van de corporatie

Scenario 1: 'Sterke publieke regie'

Actief grondbeleid gemeente, meer traditionelere rol corporaties

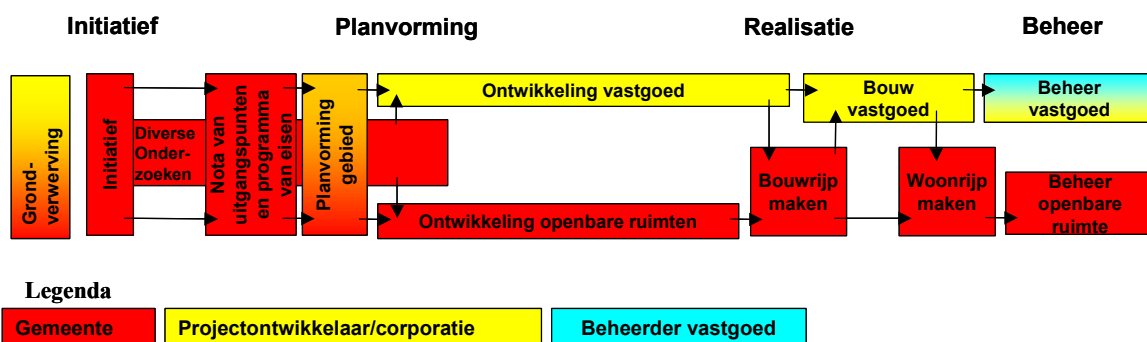
Gemeenten hebben veel grip op het ontwikkelingsproces van uitleggebieden. Ze zijn bang om invloed in te leveren. Grondposities zijn erg belangrijk om deze invloed uit te kunnen oefenen. Daarom zullen gemeenten een zo actief mogelijk grondbeleid gaan voeren. Een gemeentelijke grondexploitatie is ideaal voor het bereiken van de gemeentelijke doelstellingen op het gebied van volkshuisvesting en ruimtelijke kwaliteit. Bij een gezamenlijke grondexploitatie verliest de gemeente te veel haar grip op het proces en daarmee op de kwaliteit van het eindproduct, daarom zal de gemeente proberen om de ontwikkeling in een gemeentelijke grondexploitatie te laten plaatsvinden. Omdat marktpartijen toch grondposities verworven hebben, zal de gemeente proberen om met behulp van bouwclaims toch zelf de regie te kunnen blijven voeren.

Marktpartijen hebben grondposities verworven in de toekomstige uitleggebieden. Door deze grondposities kunnen ontwikkelende bouwers er voor zorgen dat zij op de locatie kunnen bouwen. Ontwikkelaars willen wel invloed hebben op het ontwikkelingsproces, maar de gemeente probeert het ontwikkelingsproces zo veel mogelijk zelf te sturen. Door deze opstelling van de gemeente zal de invloed van de ontwikkelaars beperkt zijn.

Omdat de gemeenten grondposities hebben, kunnen zij ook bouwrijpe grond aanbieden aan corporaties. De noodzaak voor corporaties om grondposities in te nemen is dan ook niet zo groot. Door druk vanuit de politiek en de samenleving, gaan corporaties zich weer meer beperken tot hun core business, het ontwikkelen van sociale huurwoningen.

In dit scenario zal er sprake zijn van het traditionele model en door grondposities van ontwikkelaars ook van het bouwclaimmodel en het consultatiemodel.

In figuur 5.3 is de rolverdeling in dit scenario schematisch weergegeven. Bij het maken van dit figuur is onder andere gebruik gemaakt van de toolkit stedelijke gebiedsontwikkeling die door de afdeling ROV is ontwikkeld en te vinden is op het intranet van DHV.



Figuur 5.3: rolverdeling in scenario 1: 'Sterke publieke regie'

Scenario 2: 'meer naar de markt'

Verder terugtrekkende overheid, verdere privatisering corporaties

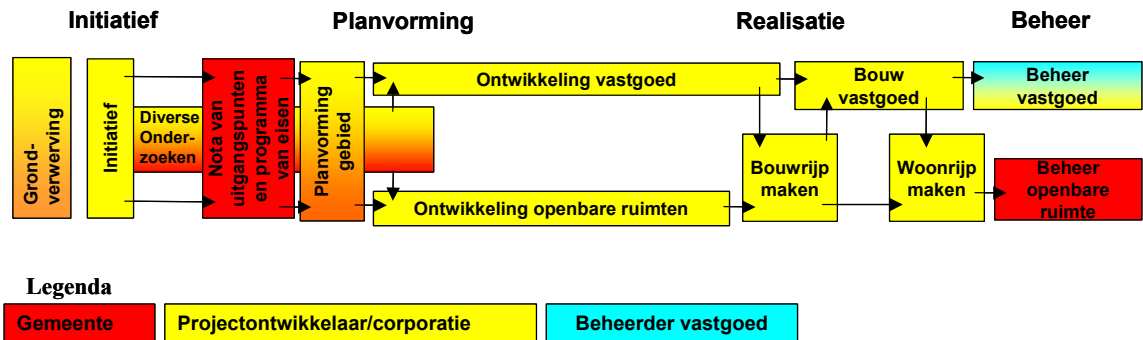
Gemeenten zullen in de toekomst veel meer een faciliterend grondbeleid gaan voeren. Gemeenten zullen veel meer sturen door middel van publiekrechtelijke ruimtelijke ordeningsinstrumenten. Er zal een visie worden ontwikkeld op een gebied, die, in overleg met de grondeigenaars, in het bestemmingsplan zal worden vastgelegd. Vervolgens zal er zo veel mogelijk door de marktpartijen worden gedaan. Ook de invulling van het openbaar gebied gebeurt door marktpartijen. Uiteindelijk zal de gemeente toch eigenaar worden van het openbare gebied, dus zal er wel afstemming nodig blijven tussen gemeente en marktpartijen. Er zal dus gewerkt moeten worden aan een manier om als gemeente zekerheid te hebben over de kwaliteit van het openbaar gebied, terwijl de gemeente weinig stuurt op detailniveau. De grondexploitatie zal meer door de marktpartijen worden gedaan en de gemeente beperkt zich tot het vooraf stellen van een kader en het toetsen van het resultaat. Het kader dat de gemeente stelt bestaat uit een visie op het gebied, met daarbij het woningbouwprogramma en kwalitatieve eisen voor het openbare gebied.

Ontwikkelaars zullen proberen zo veel mogelijk grondposities te verwerven. De werkzaamheden van de ontwikkelaars bestaan dan uit het verwerven van gronden, de planvorming, het bouw- en woonrijp maken en het ontwikkelen van de woningen. De rol van ontwikkelaars in het proces zal dus groter worden en zij zullen aan de gemeente moeten aantonen dat de door de gemeente gevraagde kwaliteit ook gerealiseerd is.

De manier waarop corporaties in het proces worden betrokken, wordt aan de marktpartij overgelaten. Corporaties zullen, om zo vroeg mogelijk in het proces betrokken te worden, meer grondposities innemen. Corporaties worden vrij gelaten om zich meer als commerciële partijen te ontwikkelen. Samenwerking tussen corporaties en ontwikkelaars zal hierin belangrijker worden. Als de corporatie geen grondpositie heeft, zal ze aan ontwikkelaars een bieding moeten doen voor de mogelijkheid om sociale huurwoningen te mogen bouwen.

In dit scenario zal er meer sprake zijn van het joint venture model. Het kan ook voorkomen dat de gemeente het ontwikkelingsproces nog meer aan ontwikkelende partijen overlaat. In dat geval is er sprake

van een vorm van zelfrealisatie, waarbij wel van te voren duidelijk overleg plaatsvindt tussen de gemeente en de ontwikkelaar. In figuur 5.4 is de rolverdeling in dit scenario schematisch weergegeven.



Figuur 5.4: rolverdeling in scenario 2: 'meer naar de markt'

Conclusies

In figuur 5.5 is een samenvatting gegeven van de basisverwachting en de twee scenario's.



Figuur 5.5: schematische weergave scenario's

In de praktijk zal de situatie per gebied verschillen en zal in veel gebieden de werkelijkheid ergens tussen de genoemde scenario's in liggen. In de ontwikkeling van scenario's is er voor gekozen om toch twee scenario's te ontwikkelen die vrij ver uit elkaar liggen, om de verschillende mogelijkheden duidelijk te schetsen. Er is voor gekozen om niet te werken met een derde scenario dat tussen de genoemde scenario's in zit, om te voorkomen dat er te veel gefocused wordt op dat scenario.

Daarnaast dient opgemerkt te worden dat voor het tweede scenario een mentaliteitsverandering bij de overheid nodig is en het zal dus tijd kosten voordat deze situatie is bereikt. De scenario's kunnen helpen om na te denken over de rolverdeling tussen de gemeente, de ontwikkelaar en de corporatie en welke rol DHV kan spelen in de markt.

6 BETEKENIS VOOR ADVIES- EN INGENIEURSBUREAUS

In dit hoofdstuk worden de mogelijkheden voor advies- en ingenieursbureaus die uit de interviews, de scenario's en de workshop naar voren zijn gekomen weergegeven. In paragraaf 6.1 wordt aangegeven welke werkzaamheden advies- en ingenieursbureaus, en DHV in het bijzonder, in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden voor de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie uitvoeren. In paragraaf 6.2 wordt beschreven welke mogelijkheden er vanuit de interviews naar voren zijn gekomen. In paragraaf 6.3 wordt aan de hand van de geschetste scenario's aangegeven wat een advies- en ingenieursbureau in het ontwikkelingsproces voor de genoemde partijen zou kunnen betekenen. In paragraaf 6.4 wordt aangegeven welke mogelijkheden er door de experts binnen DHV gezien worden op dit gebied en waar DHV zich op zou kunnen gaan focussen. In paragraaf 6.5 worden de bevindingen samengevat.

Uiteindelijk ontstaat er een beeld wat DHV, in de verschillende scenario's (scenario 1 en 2), op de verschillende dienstgebieden (strategische advisering, proces- en projectmanagement en (technische) inhoudelijke advisering en engineering), voor de verschillende partijen (de gemeente, de ontwikkelaar en de corporatie) kan betekenen. Tabel 6.1 is hier een schematische weergave van.

		Scenario						
		Scenario 1			Scenario 2			
Partij		Dienstgebieden	Strategische advisering			Strategische advisering		
			Proces- en projectmanagement (technisch) inhoudelijke advisering en engineering			Proces- en projectmanagement (technisch) inhoudelijke advisering en engineering		
Gemeente								
Projectontwikkelaar								
Corporatie								

Tabel 6.1: mogelijkheden voor DHV in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden

6.1 Huidige positie advies- en ingenieursbureaus

De werkzaamheden van advies- en ingenieursbureaus kunnen worden verdeeld in verschillende categorieën. In dit onderzoek is er voor gekozen om de volgende categorieën te onderscheiden:

- (Strategische) advisering: Aan het begin van het proces kan aan partijen advies gegeven worden over de invulling van het proces. Het gaat hier bijvoorbeeld om advisering over het grondbeleid, de samenwerkingsvorm, de projectorganisatie, de invulling van contracten, opstellen van een grondexploitatie, het opstellen van een visie over het gebied etc.
- Project- en procesmanagement: Onder project- en procesmanagement wordt verstaan dat er door medewerkers van het bureau sturing gegeven wordt aan het project of proces of een deel van het proces, bijvoorbeeld de planvorming of de ontwikkeling van openbare ruimten. Dit kan

bijvoorbeeld in de positie van gedelegeerd opdrachtgever. Het bureau gaat namens de opdrachtgever in het project optreden. Hierin zorgt zij voor een goede afstemming tussen de partijen, de totstandkoming van afspraken, het bijhouden van de planning of de exploitatie etc. De opdrachtgever kan in dat geval bestaan uit een gemeente, ontwikkelaar of corporatie, of een combinatie van enkele partijen.

- Engineering en technisch-inhoudelijk advies: Hiermee wordt vooral bedoeld op de traditionelere rol van advies- en ingenieursbureaus. Hieronder wordt verstaan het uitwerken van plannen naar bestekken, maar ook het geven van technisch advies op het gebied van water, milieu, geluid etc. Dit advies kan in de verschillende projectfasen een rol spelen.

Het is ook mogelijk dat verschillende diensten worden gecombineerd. Zo kan een advies- en ingenieursbureau het project- en procesmanagement van de uitwerking van plannen combineren met het technisch inhoudelijk uitwerken van de plannen. Daarnaast kan advisering over een organisatievorm resulteren in een opdracht om het project- en procesmanagement te verzorgen.

6.2 Toekomstige mogelijkheden vanuit interviews

In deze paragraaf wordt aangegeven wat de respondenten van de interviews voor mogelijkheden zien voor advies- en ingenieursbureaus op uitleggebieden.

Gemeente

Respondenten zien kansen voor een advies- en ingenieursbureau in de advisering aan gemeenten op het gebied van wetgeving. De komende jaren zal de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de Grondexploitatiewet worden ingevoerd. Zeker in het begin van het ontwikkelingstraject zal de gemeente een rol blijven spelen en kunnen advies- en ingenieursbureaus de gemeenten ondersteunen om als professionele partij naar de ontwikkelaars en corporaties op te treden.

Respondenten geven aan dat vanuit de gemeente de vraag naar proces- en projectmanagement zal blijven bestaan. Door de professionalisering van ontwikkelaars en corporaties moeten gemeenten zich ook professioneler gaan opstellen.

Projectontwikkelaars en corporaties

Omdat ontwikkelaars en corporaties zich meer gaan richten op het ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed, zouden advies- en ingenieursbureaus hen hierbij kunnen ondersteunen.

Daarnaast zal de vraag van ontwikkelaars en corporaties op het gebied van project- en procesmanagement waarschijnlijk afnemen, omdat deze partijen zelf steeds professioneler worden.

Overig

Een respondent gaf aan het juridische traject van een joint venture niet snel aan advies- en ingenieursbureaus over te laten, omdat hij van mening is dat het juridische traject daarvoor te ingewikkeld is en het door gespecialiseerde advocatenkantoren zal moeten worden gedaan.

Meerdere respondenten geven aan dat het advies- en ingenieursbureau ook als intermediair kan optreden, advies kan geven over de manier van samenwerken, of binnen een joint venture het project- en procesmanagement kan doen. Deze respondenten geven aan dat het belangrijk is dat projectmanagers hierbij beschikken over een brede scope en kennis van het ontwikkelingsproces. Voorbeelden hiervan zijn kennis procedures en de vaardigheid om tussen de verschillende disciplines af te stemmen. Een respondent zegt te verwachten dat de vraag naar professionele 'uitzendkrachten' wel zal blijven bestaan. Wel wordt aangegeven dat de concurrentie met kleine projectmanagementbureaus groot zal zijn.

Meerdere respondenten geven aan dat engineering en technische advisering ook in de toekomst zal moeten gebeuren, dus dat hier ook een vraag zal blijven aan advies- en ingenieursbureaus. Of deze vraag vanuit de gemeente of vanaf de kant van de ontwikkelaar gesteld zal worden is nog onduidelijk. Specialistische technische advisering zijn essentieel voor de kwaliteit van het project. Engineering wordt door sommige respondenten gezien als urenmachine en is dus een dienst waar een bureau wel aan kan verdienen, maar waarin zij zich moeilijk kan onderscheiden.

Een respondent is van mening dat advies- en ingenieursbureaus moeten kiezen aan welke partij zij advies willen geven. Daar is tegenover te zetten dat het juist een voordeel is als een advies- en ingenieursbureau aan beide partijen adviseert, omdat ze dan de taal van beide partijen spreekt, en daardoor voor beide partijen meerwaarde heeft. Dit voordeel wordt ook door de respondent erkend, maar er wordt wel benadrukt dat het bureau de schijn van belangenverstrengeling moet zien te voorkomen.

6.3 Toekomstige mogelijkheden vanuit scenario's

6.4 Toekomstige kansen voor DHV vanuit de workshop

6.5 Samenvatting

De paragrafen 6.3-6.5 zijn vertrouwelijk en daarom niet opgenomen in dit verslag

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk worden enkele conclusies en aanbevelingen gegeven. In paragraaf 7.1 worden de bevindingen uit de interviews kort besproken. In paragraaf 7.2 worden de scenario's beschreven. In paragraaf 7.3 worden aanbevelingen gedaan over hoe DHV zich in de toekomst in uitleggebieden kan positioneren. In paragraaf 7.4 worden conclusies en aanbevelingen gedaan over de onderzoeksmethoden. Ten slotte worden in paragraaf 7.5 aanbevelingen gedaan voor verder onderzoek.

7.1 Bevindingen

Uit de interviews zijn de volgende bevindingen naar voren gekomen:

Verandering in invloedsfactoren

Respondenten zijn het er over eens dat de grondposities de grootste invloed hebben op de totstandkoming van de samenwerking. Wat betreft grondposities zijn respondenten het er over eens dat marktpartijen ook in toekomstige uitleggebieden grondposities zullen verwerven. Hoe actief het grondbeleid van de gemeente zal zijn en of corporaties in de toekomst meer of minder grondposities zullen gaan verwerven is echter onzeker.

Verandering in taken

De respondenten verwachten verder dat de capaciteit die vanuit de gemeentelijke organisatie wordt ingezet kleiner zal worden en gemeenten uitvoerende werkzaamheden zo veel mogelijk door andere partijen zullen laten uitvoeren. Gemeenten zullen echter, ondanks het feit dat onderzoek heeft uitgewezen dat de ruimtelijke kwaliteit niet afhankelijk is van de manier waarop partijen samenwerken (Van den Hof, 2006), in de toekomst waarschijnlijk ook grote invloed willen blijven houden op de ontwikkeling. Op welke manier gemeenten in de toekomst gebruik zullen maken van de verschillende sturingsinstrumenten is echter nog onzeker.

Verandering in gebruik samenwerkingsmodellen

Wat betreft het gebruik van de samenwerkingsmodellen verwachten de respondenten dat samenwerken in de toekomst nog belangrijker wordt. Opvallend is dat verwacht wordt dat het gebruik van de joint venture zal toenemen. Vanuit de verwachting dat in de toekomst hele grote uitleggebieden (>10 000 woningen) veel minder zullen voorkomen kan volgens Korthals Altes verwacht worden dat het ontwikkelingsproces minder complex wordt en zou juist verwacht kunnen worden dat het gebruik van de joint venture iets zal afnemen.

Verandering bij corporaties

Corporaties moeten steeds vaker in concurrentie de gronden voor de bouw van sociale huurwoningen verwerven. Dit zorgt er voor dat de markt verzakelijkt en corporaties steeds professioneler worden. Sommige corporaties gaan zich steeds meer bezig houden met (commerciële) ontwikkelingsactiviteiten en het verwerven van ruwe bouwgrond. Of en op welke termijn corporaties zich weer meer zullen gaan richten op hun core business is onzeker.

7.2 Scenario's

Vanuit bovenstaande bevindingen is een tweetal scenario's geconstrueerd.

Basisverwachting

Voor beide scenario's geldt dat de marktpartijen grondposities zullen verwerven, de gemeente uitvoerende taken zal gaan uitbesteden, uitleggebieden kleiner zullen worden en corporaties en ontwikkelaars zich meer gaan bezighouden met de ontwikkeling van maatschappelijk vastgoed.

Scenario 1: 'Sterke publieke regie'

In dit scenario voert de gemeente een actief grondbeleid om sterke invloed te kunnen hebben op het ontwikkelingsproces van uitleggebieden. De gemeente probeert de gronden van ontwikkelaars met behulp van het bouwclaim of consultatiemodel in handen te krijgen, zodat zij zelf maximaal invloed uit kan oefenen op de ontwikkeling van de wijk. De ontwikkelaar beperkt zich tot de ontwikkeling van de vrije sector woningen. In dit scenario nemen corporaties weinig grondposities in, verwerven ze bouwrijpe grond van de gemeente en beperken ze zich zo veel mogelijk tot de ontwikkeling van sociale (huur)woningen.

Scenario 2: 'Meer naar de markt'

In dit scenario laat de gemeente meer aan de markt over. De gemeente zal zich niet actief bezig houden met het verwerven van gronden en dit zo veel mogelijk over laten aan private partijen. Voor de verwerving van de laatste gronden kan zij haar publiekrechtelijke instrumenten wel gebruiken. Omdat de ontwikkelaars de gronden in eigendom hebben, hebben zij grote invloed op het ontwikkelingsproces. Gemeenten zullen door het opstellen van randvoorwaarden en eisen de ruimtelijke kwaliteit van het gebied moeten waarborgen. In dit scenario wordt er gebruik gemaakt van een joint venture of van zelfrealisatie. Corporaties kunnen geen gronden meer verwerven van de gemeenten en zullen, om hun positie in de ontwikkeling zeker te stellen, zelf gronden verwerven en zich meer gaan opstellen als een ontwikkelaar. Hierbij zullen ze zich, naast de ontwikkeling van sociale (huur)woningen, ook bezig houden met de ontwikkeling van vrije sector woningen.

7.3 Aanbevelingen voor DHV

Paragraaf 7.3 is vertrouwelijk

7.4 Conclusies en aanbevelingen over onderzoeksmethoden

Literatuuronderzoek

Omdat het ontwikkelingsproces van uitleggebieden in grote mate bepaald wordt door de specifieke Nederlandse situatie, is in dit onderzoek met name gebruik gemaakt van beleidsdocumenten en onderzoeken die betrekking hebben op de Nederlandse situatie.

Interviews – constructie scenario's

Naar aanleiding van de interviews valt op dat respondenten het moeilijk vinden om een verwachting te geven over hoe er in de toekomst zal worden samengewerkt. Dit is voor een deel te wijten aan het feit dat er tijdens de interviews (nog) geen kwantitatieve informatie gegeven kon worden over het huidige gebruik van de samenwerkingsmodellen. Daarnaast kan het zijn dat respondenten die werkzaam zijn in het ontwikkelingsproces van een uitleggebied, toch niet beschikken over een goed inzicht in de toekomstige ontwikkelingen op dat terrein. Omdat een ontwikkelingsproces van een uitleggebied een erg lange tijdshorizon heeft, hebben experts altijd slechts één of enkele ervaringen van het verloop van het proces. Door dit beperkte aantal ervaringen, kan het beeld van een ontwikkelingsproces erg gekleurd zijn door een specifieke situatie. Om dit mogelijke probleem te beperken is geprobeerd ook interviews te houden bij overkoepelende organisaties (NEPROM, NVB, AEDES, VNG). Deze organisaties bleken echter minder open voor een dergelijk interview dan van te voren was verwacht en is er alleen een interview gehouden bij het NVB.

In het onderzoek is gebleken dat respondenten het erg lastig vinden om hun verwachtingen te kwantificeren. Om betere kwantitatieve verwachtingen te kunnen geven is aan te bevelen om in de interviews een duidelijk kwantitatief beeld van de huidige situatie te kunnen geven.

Het gebruik van de figuur om de invloed en voorspelbaarheid van de invloedsfactoren op de samenwerking te beschrijven (zie figuur 5.1 en figuur 5.2) heeft geholpen om te komen tot de scenario's. In dit onderzoek is daarnaast ook gebruik gemaakt van de verwachtingen over het gebruik van de samenwerkingsmodellen. Aan te bevelen is om ook bij later onderzoek verschillende manieren te gebruiken om tot de scenario's te komen.

Bij de beschrijving van de scenario's is de huidige situatie niet als een scenario beschreven, omdat de rolverdeling op dit moment per situatie al erg verschillend is.

Workshop – gebruik scenario's

Het gebruik van de scenario's is een goede manier gebleken om na te denken over de toekomst. De deelnemers bleken goed te kunnen werken met de geschetste scenario's. Het gebruik van duidelijk verschillende, maar plausibele scenario's is goed bevallen. Omdat het ontwikkelingsproces op dit moment ook al per locatie erg verschillend is bleken de respondenten de geschetste toekomstbeelden makkelijk te accepteren. In dit onderzoek is gekozen om twee scenario's te construeren. Dit bleek een goede keus, mede omdat er binnen elk scenario ook gekeken is naar drie verschillende dienstgebieden en drie verschillende partijen. Als er meer scenario's ontwikkeld zouden zijn, zou de overlap in mogelijke diensten te groot worden en zou de meerwaarde van extra scenario's afnemen. Daarnaast zou een derde scenario altijd ergens tussen de twee scenario's in zitten en zou dit er voor kunnen zorgen dat het middelste scenario te veel als het meest plausibele scenario wordt gezien.

Geconcludeerd wordt dat scenario-onderzoek een bruikbare methode is om na te denken over de toekomstige positionering van DHV in een specifieke markt en om de kennisuitwisseling te bevorderen. Aanbevolen wordt om ook in andere specifieke markten met behulp van deze methode na te denken over de kansen voor DHV.

7.5 Aanbevelingen voor verder onderzoek

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat grondposities erg belangrijk zijn in de ontwikkeling van uitleggebieden. In vervolgonderzoek zou gefocused kunnen worden op grondposities. In een onderzoek zou meer kwantitatief gekeken kunnen worden naar reeds verworven gronden, verwachtingen over verwervingsactiviteiten en daarmee de verdeling van gronden in de toekomst.

In de interviews kwam naar voren dat sociologische factoren niet echt bepalend zijn voor de manier van samenwerken. In de literatuur werden sociologische factoren echter wel genoemd als belangrijke invloedsfactor. Het vermoeden bestaat dat dergelijke invloedsfactoren op de achtergrond toch een belangrijke rol blijken te spelen. Er zou, ook door het gebruik van andere onderzoeksmethoden, verder onderzoek gedaan kunnen worden naar de werkelijke invloed van deze sociologische factoren.

In dit onderzoek is aandacht besteed aan de rol van corporaties. Hierin is weinig aandacht besteed aan de verschillende soorten corporaties. Daarnaast blijkt het speelveld waarin corporaties opereren ingewikkeld en in beweging te zijn. Het zou goed zijn om in vervolgonderzoek te focussen op de rol van corporaties om de verwachtingen verder uit te diepen en te onderbouwen.

Ook in het speelveld van publieke partijen zijn bewegingen zichtbaar. Uitleggebieden bevinden zich vaak op het grondgebied van meerdere gemeenten. Daarnaast hebben nieuwe woonwijken invloed op omliggende gemeenten, bijvoorbeeld met betrekking tot het gebruik van voorzieningen. Daarom is er vaak sprake van samenwerking tussen gemeenten onderling en met de regio/provincie. Ook hierin zijn, bijvoorbeeld naar aanleiding van de Nota Ruimte, verschuivingen te zien. Het zou interessant zijn deze verschuivingen nader te bestuderen.

Omdat veel respondenten aangaven dat binnenstedelijke ontwikkelingen in de toekomst belangrijker worden, zou het interessant zijn te kijken naar de binnenstedelijke rolverandering. In binnenstedelijke (her)structureringsgebieden hebben corporaties vaak eigendom en de (her)ontwikkeling blijkt vaak veel geld te kosten. Deze factoren zullen er voor zorgen dat de rolverdeling in binnenstedelijke gebieden wellicht anders is dan bij uitleggebieden.

LITERATUURLIJST

Literatuur onderzoeksmethoden

Bijl, Rob (1991), Constructie van toekomstscenario's, Beleidsgericht scenario-onderzoek, toegepast op het gebied van de geestelijke gezondheid en de geestelijke gezondheidszorg, Utrecht: NcGv

Evers, mr. F.W.R., Schaaf, ir. P. van der, Dewulf, prof. dr. G.P.M.R. (2002), Public Real Estate: Successful Management Strategies, Delft: Delft University Press

Leney, T., Coles, M., Grollman, P., Vilu, R. (2004), Scenarios Toolkit, Cederop Dossier series; 8, Luxembourg Office for official publications of the European communities

Swanborn, P.G. (1994), Methoden van social-wetenschappelijk onderzoek, nieuwe editie, Amsterdam/Meppel: Boom

Steehouder, e.a., Leren Communiceren, 4^e herz. dr., Groningen: Wolters-Noordhoff

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

Literatuur onderzoeksveld

Aedes en Ministerie van VROM (2005), Lokaal wat kan, centraal wat moet, nieuw bestel voor woningcorporaties, www.aedes.nl

Blanken, Anneloes, Bult-Spiering, Mirjam, Dewulf, Geert (2004) Publiek-private samenwerking bij integrale gebiedsontwikkeling, Enschede: p3bi

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1999), Management in Netwerken, Utrecht: Lemma BV

Bouwman, Aernout (29-09-2006), klacht bij NMa over corporaties in cobouw

Bult-Spiering, Mirjam (2003)., Publiek-Private samenwerking, de interactie centraal, Utrecht: Lemma BV

Bult-Spiering, Mirjam, Blanken, Anneloes, Dewulf, Geert (2005), Handboek publiek-private samenwerking, Utrecht: Lemma BV

Chong Hoi-Chin e.a. (PPS bij transportinfrastructuur, masterstudie Real Estate & Housing faculteit bouwkunde, groep 5) (2006), De totstandkoming van Vathorst door toepassing van publiek-private samenwerking, Delft: TU Delft

Dekker, S.M. (2006), Ruimte geven, bescherming bieden, een Visie op de Woningmarkt, Den Haag: Ministerie van VROM

DHV (2005), Business Principes DHV, Business Integrity Management System, Amersfoort: Cendris

Evers, F.W.J. (1996), Omgaan met inversteringen in de ruimtelijke ordening, naar een marktordening voor Vinx en daarna, Delft: Delft University Press

Financieel Dagblad, 15-01-2007, 'Maak plannen voor wonen tijdens formatie'

Gemeente Amersfoort (2005), Nota integraal grondbeleid gemeente Amersfoort 2005, Amersfoort: gemeente

Groetelaers, D.A. (2004), Instrumentarium locatieontwikkeling, sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderde marktsituatie, Delft: Delft University Press

Groetelaers, D.A. (2005), onderzoeksdossier: Meer markt, minder overheid? De veranderende rol van Rijk en gemeenten bij locatieontwikkeling, Tijdschrift voor de volkshuisvesting 2005/3

Groetelaers, Dr. Ir. D., Ploeger, Dr. H., van Rij, Mr. Ir. E.(2006), Grondbeleid en grondbeleidsinstrumentarium in relatie tot doelbereiking nota ruimte, Delft: Onderzoeksinstituut OTB, Delft

Hof, John van den (2006), PPS in de polder, de betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties, Utrecht: Nederlandse Geografische Studies

Horrevoets, Drs M.S.G., Raijmakers, Drs C. M. A., TNO-INRO (1999), Kennis in stedelijke vernieuwing, Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig onderzoek

Huisman, C.J. (2004), Gebiedsuitbreiding voor de projectontwikkelaar?, Een onderzoek naar de gehanteerde rolverdeling bij gebiedsontwikkelingsprocessen op VINEX-locaties met daarbij een toetsing van de wens van meer marktwerking op de woningmarkt, Voorburg: NEPROM

Jókövi, M., Boon, C., Filius, F. (2006), Woningproductie ten tijde van Vinex: een verkenning, Ruimtelijk planbureau, Rotterdam: NAI Uitgevers

Kallenberg, W.C.M. (2000), Dictaat Statistiek II voor CTM, Enschede: Universiteit Twente

Kam, G.R.W. de (2002), Corporaties op de grondmarkt: Een handreiking uit de praktijk. Hilversum: Aedes vereniging van woningcorporaties

Kam, G.R.W. de (2006), Compact september 2006, Aanpakken op de grondmarkt, onderzoek naar strategieën van corporaties in grondbeleid, Hilversum: Aedes, vereniging van woningcorporaties

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

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

Kenniscentrum PPS (2006), Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling: wanneer wel en wanneer niet? Toelichting bij de meerwaardetoets voor PPS bij gebiedsontwikkeling, Den Haag: Ministerie van Financiën

Kohlmann, R., Hoof, R. van, Bouts, F., Kragting, J., Michels, M. (2005), Verbeelden, Verbinden, verwezenlijken: Handreiking ruimtelijke ontwikkelingsstrategie voor gemeenten, Den Haag: VNG uitgeverij

Korthals Altes, prof. dr W., Nieuwenhuizen, Drs S., Stevens, drs ing. M, Harkes, ir.N. (2004), Organisatie van prestatie regie in stedelijke ontwikkeling, Den Haag, VNG uitgeverij

Kuiper, R., Borsboom, J., Bouwman, A., Kuijpers-linde, M., Loonen, W. (2006), Waarheen met Nederland? Ruimtelijk beeld trends scenario 2040, in Nova Terra jrg 6. nr.3, p26-29

Leuvensteijn, Michiel van en Shestalova, Victoria (2006), Investeringsprikkelers voor woningcorporaties, CPB document nr. 112, Den Haag, CPB

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2006), Handreiking grondbeleid voor raadsleden, www.minbzk.nl

Ministerie van VROM (1989), Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig, Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van VROM (2000), Nota Mensen, Wensen, Wonen, Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van VROM, Kei Kenniscentrum stedelijke vernieuwing, Kenniscentrum PPS: Kort, M. e.a. (2003), Samen uit, Samen Thuis?: Handreiking voor de selectie van samenwerkingspartijen in het herstructureringsproces, www.minfin.nl

Ministerie van VROM, LNV, VenW en EZ (2004), Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling, Den Haag: Ministerie van VROM LNV, VenW en EZ

Napel, Jolbert ten (2003), Corporaties op keerpunt, in: *Building business*, augustus 2003

Priemus, Prf. Dr. Ir. H. (2001), Waar blijft het consistente rijksbeleid voor woningcorporaties, in: *B en G* september 2001

Priemus, Prf. Dr. Ir. H. (2005), in: *Zembla*, 24-02-2005

Rabo Vastgoed (18-1-2006), Hebben woningcorporaties en marktpartijen elkaar nodig?

Reader Projectontwikkeling en Vastgoed (2001), Enschede: Universiteit Twente

Segeren, Arno (15-09-2006), Nieuwe rol gemeenten op de grondmarkt, *Nederlands Dagblad*

Teisman, G.R.(1992), Complexe besluitvorming, een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen, Rotterdam: Universiteit

Tulner, P en Herder, Drs S. (2005), Is er straks weer een actieve grondpolitiek mogelijk?, *B&G* April 2005

Volkscrant 12-8-2006, Lucratief Landjepik brengt huizenmarkt in ademnood

Veen, Janna van (Jan 2005), De corporatie: van sociale huisvester tot vastgoedconcern, Een duizendpoot in spagaat, in: *Nul* 20 januari 2005

Vereniging Forum voor Volkshuisvesting (2006), Reader de Zin en onzin van de onrëndab€€ top, www.forum-vhv.nl

Zundert, J.W. van (1999), Het bestemmingsplan; een juridische bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening, 9^e druk, Alphen aan de Rijn: Samson

Websites

www.aedesnet.nl, 18-08-2006

www.arcadis.nl, 20-02-2007

www.bootadvocaten.nl, 01-09-2006

www.dhv.nl, 23-02-2007

www.kei-centrum.nl, 10-06-2006

www.vng.nl, 12-08-2006

www.vrom.nl, 10-08-2006

<http://curia.europa.eu/nl/actu/communiqués/cp07/aff/cp070002nl.pdf>, 03-08-02007

Intranet DHV:

<http://plaza2000.DHV.nl>, 22-02-2007

DHV B.V.
Universiteit Twente

DHV B.V.

*Laan 1914 nr. 35
3818 EX Amersfoort
Postbus 1132
3800 BC Amersfoort
T (033) 468 20 00
F (033) 468 28 01
E info@dhv.nl
www.dhv.nl*

BIJLAGE 1 Respondenten expertsinterviews

Ing. H.J. de Ruiter
Hoofd projectbureau gemeente Helmond en programmamanager Brandevoort

Mw. Brons
Projectmanager gemeente Arnhem

Ing. H. van Kleij
Projectmanager Rabo Vastgoed

W.G.F. Giesbers
Directeur Adriaans Groep

P. Smidt
Directeur woningbouwvereniging Compaen

Mr. F.A.H. Nuss
Directeur NVB

Ir. R. Hoksbergen
Projectmanager de Blaricummeent, Urban Management Consultants

Ing. K. Salomons
Directeur GEM Schuytgraaf, DHV

Mr. J.W. Gravendeel
Sr. Adviseur, DHV

Dr. ir. D. Groetelaers
Onderzoeker grondbeleid/grondbeleidsinstrumentarium, OTB TU Delft

BIJLAGE 2 Vragenlijst expertinterviews

Introductie

Ik ben Ruud Kranenburg en ben bezig met mijn afstudeeronderzoek. In mijn onderzoek wil ik een aantal scenario's gaan schetsen over hoe het ontwikkelingsproces van uitleggebieden die over 5 tot 10 jaar in ontwikkeling gaan. Ik ben daarin met name geïnteresseerd naar hoe gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties daarin samenwerken. In het tweede deel van het onderzoek wil ik gaan kijken naar de positie die een advies- en ingenieursbureau daarin kan innemen. Het onderzoek is bedoeld als afronding van mijn studie civiele techniek en management aan de universiteit van Twente en ik voer het onderzoek uit bij DHV.

Ik wil de scenario's graag ontwikkelen vanuit de visies van gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties. Omdat u betrokken bent bij de ontwikkeling van een uitleggebied/uitleggebieden verwacht ik dat u een waardevolle bijdrage kan leveren aan mijn onderzoek. Ik wil met mijn interviews inzicht krijgen in:

- factoren die enerzijds bepalen welke partijen er samen werken en anderzijds met behulp van welk samenwerkingsmodel er samen gewerkt wordt.
- Welke mogelijke veranderingen u de komende jaren ziet in de samenwerkingsvorm en de rolverdeling tussen gemeenten, projectontwikkelaars en woningcorporaties.
- Welke mogelijke toegevoegde waarde u ziet voor een advies- en ingenieursbureau.

Ik zal de uitkomsten van het interview anoniem gebruiken in mijn verslag.

Ik verwacht dat het gesprek ongeveer een uur zal duren.

Functie

Wat is uw functie?

Hoe bent u betrokken bij de ontwikkeling van uitleggebieden?

Invloedsfactoren samenwerkingsmodel

In mijn onderzoek ben ik benieuwd naar de rolverdeling tussen gemeenten, woningcorporaties en ontwikkelaars bij het ontwikkelen van woningen in uitleggebieden. Het samenwerkingsmodel waarin partijen samen werken geeft een indicatie van die rolverdeling. Vanuit de literatuur worden de volgende modellen onderscheiden:

	Projectfase, -activiteit					
	Initiatief	Planvorming op gebiedsniveau	Planvorming deelgebied	Bouw- en woonrijp maken	Ontwikkelen en bouwen woningen	Beheer openbare ruimten
Traditioneel model	Blue	Blue	Blue	Blue	Yellow	Blue
Bouwclaimmodel	Green	Blue	Blue	Blue	Yellow	Blue
Consultatiemodel	Green	Green	Green	Blue	Yellow	Blue
Joint venture	Green	Green	Green	Green	Yellow	Blue
Concessiemodel	Blue	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Green
Zelfrealisatie	Green	Yellow	Yellow	Yellow	Yellow	Blue

Regie in handen van:

Gemeente	Blue
Gemeente of Ontwikkelaar	Green
Gezamenlijk	Green
Ontwikkelaar	Yellow

Figuur B2.1: samenwerkingsmodellen

Ik ben benieuwd welke factoren volgens u bepalen volgens welk samenwerkingsmodel wordt samengewerkt.

(Aan de hand van de antwoorden op deze vraag wordt er doorgesproken over de invloed en de verwachtingen met betrekking tot de invloedsfactoren.)

Tijdens het gesprek kan er doorggevraagd worden naar invloedsfactoren die niet worden genoemd (en wel in de literatuur waren genoemd):

Inbreng

- Grondposities – grondbeleid gemeente
- Kennis en kunde
- financiële inbreng
- Capaciteit (die gemeente beschikbaar stelt)

Externe factoren

- Wetgeving (WRO/GEW, aanbestedingsregelgeving)
- Subsidies
- Snelheid van het ontwikkelingsproces
- Toekomstig uitleggebied

Sociologische factoren

verwachtingen met betrekking tot commitment, vertrouwen, acceptatie, respect, flexibiliteit en volharding

verwachtingen met betrekking tot de effecten van de samenwerking op eigen imago/identiteit
Vergelijkbaarheid partijen: structuur, cultuur, doelen, werkwijze, expertiseniveau en ideologische consensus

Gebruik samenwerkingsmodellen

Ik wil u vragen om per samenwerkingsvorm aan te geven of u verwacht dat het gebruik ervan zal toe of afnemen in de toekomst. En hoeveel u denkt dat het model in de toekomst wordt gebruikt.

	Projectfase, -activiteit						Mate waarin gebruik toe- of afneemt					Toekomstige verdeling van projecten over samenwerkingsmodellen (%)
	Initiatief	Planvorming op gebiedsniveau	Planvorming deelgebied	Bouw- en woonrijp maken	Ontwikkelen en bouwen woningen	Beheer openbare ruimten	neemt fors af	neemt een beetje af	blijft gelijk	neemt een beetje toe	neemt fors toe	
Traditioneel model												
Bouwclaimmodel												
Consultatiemodel												
Joint venture												
Concessiemodel												
Zelfrealisatie												

Tabel B2.1: gebruik samenwerkingsmodellen

Veranderingen

Wat zijn de redenen voor veranderingen in het gebruik?

Taken

Hoe verwacht u dat de gemeente haar (regie)rol in de toekomst zal invullen?

Verwacht u nog andere verandering in de verdeling van taken, verantwoordelijkheid, zeggenschap en risico binnen het ontwikkelingsproces van uitleggebieden?

Zo ja, welke?

- initiatief
- planvorming
- bouw- en woonrijp maken
- inrichting openbaar gebied
- ontwikkelen van maatschappelijk vastgoed, zoals scholen, bibliotheken, wijkcentrum e.d.
- beheren maatschappelijk vastgoed
- beheren huurwoningen
- Beheren openbare ruimten

Rol woningcorporaties

Hoe zijn corporaties betrokken bij het ontwikkelingsproces?

Verwacht u dat corporaties op toekomstige uitleggebieden grondposities zullen verwerven?

DHV B.V.
Universiteit Twente

Corporaties houden zich op dit moment soms bezig met het ontwikkelen van vrije sector woningen. Hoe verwacht u dat dat in de komende jaren zal zijn?

Door sommige ontwikkelaars worden corporaties door ontwikkelaars gezien als oneerlijke concurrenten, vanwege bijvoorbeeld de WSW. Hoe ziet u dat?

Advies- en ingenieursbureaus

Maakt u nu gebruik van advies- en ingenieursbureaus? Hoe?

Hoe ziet u dit in de toekomst?

(Hierin een onderscheid maken tussen engineering, project- en procesmanagement en advisering)

Wilt u naar aanleiding van de vragen nog iets kwijt? /heeft u nog andere aanvullingen?

Uitleiding

Bedankt voor uw medewerking. Ik ben van plan om een verslag van dit gesprek te maken en ik zal dit ook naar u opsturen, zodat u daar als u dat wilt op kunt reageren.

Mag ik als ik later in mijn onderzoek nog vragen heb, nog een keer contact met u opnemen?

Nogmaals bedankt voor uw medewerking!

BIJLAGE 3 Huidige advies/dienstgebieden DHV

BIJLAGE 4 Deelnemers workshop

De bijlagen 3 en 4 zijn vertrouwelijk

BIJLAGE 5 Opzet workshop

Er is een workshop gehouden binnen DHV. Hierbij zijn van verschillende afdelingen experts gevraagd die zich bezig houden met het ontwikkelingsproces van uitleggebieden. Er is geprobeerd om mensen bij elkaar te zoeken vanuit de verschillende betrokken afdelingen, die vaker nadenken over de positionering van DHV in de markt. Omdat er vooral gezocht is naar mensen die bekend zijn met het hele ontwikkelingsproces, zijn er met name mensen vanuit de afdelingen IM en ROV gevraagd. Uiteindelijk hebben 7 experts deelgenomen aan de workshop. De workshop heeft 2 uur geduurd.

De doelen van de workshop waren de volgende:

- Samen nadenken hoe DHV de markt kan bedienen
- Input voor mijn onderzoek om adviezen te geven hoe DHV zich kan positioneren

De workshop heeft bestaan uit 3 rondes en een plenaire discussie.

In de workshopronden is in twee kleine groepen nagedacht over

- wat DHV in de toekomst in het ontwikkelingsproces van uitleggebieden voor de gemeente, de projectontwikkelaar en de woningcorporatie kan betekenen en;
- waar DHV zich op zou moeten focussen.

Per ronde (per partij) is in elke groep een worksheet ingevuld. Een voorbeeld van een worksheet is te vinden in figuur B5.1.

Ronde 1: **Gemeente**

Groep

Scenario 1: 'Sterke publieke regie'

Wat kan DHV doen?

Strategisch advies

Project- en procesmanagement

(technisch) inhoudelijk advies en engineering

Toelichting:

-

-

-

-

-

-

-

-

Waar willen we op focussen? Waar liggen de kansen?

-

-

-

-

Scenario 2: 'Meer naar de markt'

Wat kan DHV doen?

Strategisch advies

Project- en procesmanagement

(technisch) inhoudelijk advies en engineering

Toelichting:

-

-

-

-

-

-

-

-

Waar willen we op focussen? Waar liggen de kansen?

-

-

-

-

Figuur B5.1: voorbeeld worksheet

In de plenaire discussie is nagedacht over de volgende vragen:

- Op welke partij(en) moeten we ons focussen?
- Moeten we risicodragend gaan participeren in het ontwikkelingsproces? Zo ja, in welke mate?
- Waarin onderscheid DHV zich van haar concurrenten?