

PPS in de polder

Nederlandse Geografische Studies / Netherlands Geographical Studies

Redactie / Editorial Board

Drs. J.G. Borchert (Editor in Chief)
Prof. Dr. J.M.M. van Amersfoort
Dr. H.J.A. Berendsen
Dr. P.C.J. Druijven
Prof. Dr. A.O. Kouwenhoven
Prof. Dr. H. Scholten

Plaatselijke Redacteuren / Local Editors

Drs. R. van Melik,
Faculteit Geowetenschappen Universiteit Utrecht
Dr. D.H. Drenth,
Faculteit Beleidswetenschappen Katholieke Universiteit Nijmegen
Dr. P.C.J. Druijven,
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen Rijksuniversiteit Groningen
Drs. F.J.P.M. Kwaad,
Fysich-Geografisch en Bodemkundig Laboratorium Universiteit van Amsterdam
Dr. L. van der Laan,
Economisch-Geografisch Instituut Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. J.A. van der Schee,
Centrum voor Educatieve Geografie Vrije Universiteit Amsterdam
Dr. F. Thissen,
Instituut voor Sociale Geografie Universiteit van Amsterdam

Redactie-Adviseurs / Editorial Advisory Board

Prof. Dr. G.J. Ashworth, Prof. Dr. P.G.E.F. Augustinus, Prof. Dr. G.J. Borger,
Prof. Dr. K. Bouwer, Prof. Dr. J. Buursink, Dr. C. Cortie, Dr. J. Floor,
Prof. Dr. G.A. Hoekveld, Dr. A.C. Imeson, Prof. Dr. J.M.G. Kleinpenning,
Dr. W.J. Meester, Prof. Dr. F.J. Ormeling, Prof. Dr. H.F.L. Ottens,
Dr. J. Sevink, Dr. W.F. Slegers, T.Z. Smit, Drs. P.J.M. van Steen,
Dr. J.J. Sterkenburg, Drs. H.A.W. van Vianen, Prof. Dr. J. van Weesep

PPS in de polder

De betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties.

John van den Hof

Utrecht 2006

Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap
Copernicus Institute for Sustainable Development and Innovation

Promotors:

Prof. dr. P. Glasbergen

Prof. mr. F.C.M.A. Michiels

Prof. dr. P.P.J. Driessen

ISBN-10: 90-6809-384-3

ISBN-13: 978-90-6809-384-1

Graphic design, cartography and figures:

GeoMedia (Faculty of Geosciences, Universiteit Utrecht)

Copyright © John van den Hof

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgevers.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced in any form, by print or photo print, microfilm or any other means, without written permission by the publishers.

Printed in the Netherlands by Labor Grafimedia b.v. – Utrecht

Inhoud

Figuren	8	
Tabellen	9	
Boxen	10	
Foto's	11	
Voorwoord	13	
1	Introductie	15
1.1	Inleiding	15
1.2	Het Vinex-beleid	17
1.3	De rol van private partijen	21
1.4	PPS een self-fulfilling prophecy?	24
1.5	Waarom deze studie?	28
1.6	Afbakening en vraagstelling	29
1.7	Leeswijzer voor dit boek	31
Noten		32
2	Begripsverkenning	35
2.1	Inleiding	35
2.2	Duurzame ruimtelijke kwaliteit	35
2.4	Borging	43
2.5	Publiekprivate samenwerking	48
Noten		56
3	Borging vanuit institutioneel perspectief	61
3.1	Inleiding	61
3.2	Benadering van het sturingsvraagstuk	61
3.3	PPS vanuit een institutioneel perspectief	64
3.4	Typering van PPS-modellen	68
3.5	Bouwclaimmodel: de macht van regels	70
3.6	Joint venture: kracht van verbondenheid	76
3.7	Concessiemodel: tucht van de markt	80
3.8	Naar een analysekader	84
Noten		85
4	Analysekader en methodologie	89
4.1	Inleiding	89
4.2	Onderzoeksvragen	89

4.3	Analysekader	91
4.4	Analysemodel duurzame ruimtelijke kwaliteit	91
4.5	Diagnose borgingsproces	95
4.6	Institutioneel analysemodel	99
4.7	Functioneel analysemodel	100
4.8	Onderzoeksmethode	102
	Noten	105
5	Bouwclaimmodel Leidsche Rijn	107
5.1	Inleiding	107
5.2	Ruimtelijke structuur	108
5.3	Planvorming	109
5.4	Ambities duurzame ruimtelijke kwaliteit	112
5.5	Realisatie van ambities	116
5.6	Diagnose kwaliteitsborgingproces	120
5.7	Institutionele analyse	128
5.8	Functionele analyse	129
	Noten	137
6	Joint venture Vathorst	139
6.1	Inleiding	139
6.2	Ruimtelijke structuur	140
6.3	Planvorming	142
6.4	Ambities voor duurzame ruimtelijke kwaliteit	145
6.5	Realisatie van ambities	149
6.6	Borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit	153
6.7	Institutionele analyse	158
6.8	Functionele analyse	162
	Noten	169
7	Concessiemodel Ypenburg	171
7.1	Inleiding	171
7.2	Ruimtelijke structuur	174
7.3	Planvorming	176
7.4	Ambities duurzame ruimtelijke kwaliteit	179
7.5	Realisatie van ambities	182
7.6	Diagnose kwaliteitborgingsproces	185
7.7	Institutionele analyse	191
7.8	Functionele analyse	193
	Noten	199
8	Conclusies	201
8.1	Inleiding	201
8.2	Terugblik	202
8.3	Kwaliteitsambities	204

8.4	Kwaliteit van het borgingsproces	207
8.5	Functionele analyse	210
8.6	Synthese	213
	Noten	216
9	Reflectie	217
9.1	Inleiding	217
9.2	Institutionele verbeteringen	217
9.3	Andere sturingstrategieën	224
9.4	Bruikbaarheid van het institutionele perspectief	233
	Noten	234
	Literatuur	235
	Interviews en Focusgroep	244
	Summary	247

Figuren

1.1	Projectfasen gebiedsontwikkeling	30
2.1	Borgingcyclus	45
2.2	Borgingcyclus ruimtelijke kwaliteit	47
2.3	Belangenstructuur PPS bij gebiedsontwikkeling	52
2.4	Verdeling risico's in een grondexploitatie PPS	55
5.1	Plangebied Leidsche Rijn (bron: www.leidsche-rijn.nl)	109
6.1	Plangebied Vathorst	141
6.2	Samenwerkingsstructuur PPS Vathorst (Gemeente Amersfoort, 2000)	159
7.1	Plangebied Ypenburg (bron: www.ypenburg.nl)	177
7.2	Besturingsmodel ontwikkeling Buitenplaats Ypenburg	192

Tabellen

2.1	Waardedimensies duurzame ruimtelijke kwaliteit	41
2.2	Juridische structuur PPS op Vinex-locaties ⁵⁹	53
4.1	Analysemodel duurzame ruimtelijke kwaliteit	93
4.2	Diagnosemodel borgingsproces	98
4.3	Institutioneel analysemodel gebiedsgerichte PPS	99
4.4	Functioneel analysekader	101
5.1	Ambities van het Masterplan Leidsche Rijn (1995)	112
5.2	Realisatie ambities Masterplan Leidsche Rijn (P = Plan, R = Realisatie)	117
5.3	Institutionele kenmerken bouwclaimmodel Leidsche Rijn (2003)	129
6.1	Ambities van het Masterplan Vathorst (1997)	145
6.2	Realisatie ambities Vathorst (P = Plan, R = Realisatie)	149
6.3	Institutionele kenmerken joint venture Vathorst	161
7.1	Ambities van het Masterplan Ypenburg (1994)	180
7.2	Realisatie ambities Ypenburg (P = Plan, R = Realisatie)	183
7.3	Institutionele kenmerken PPS Ypenburg	193
8.1	Waardeoriëntatie	206
8.2	Beoordeling borgingsproces	208
8.3	Evaluatie functionele analyse	211

Boxen

1.1	Een kwestie van smaak?	16
1.2	Criteria keuze Vinexlocaties (VROM, 1990)	18
2.1	Drie lagen: ondergrond, netwerken en occupatie (VROM, 2004)	42
2.2	About ISO 9000 and ISO 14001	46
3.1	De 'krachtige wil'	61
3.2	Borgen via regels	74
3.3	Borging volgens de WRR (2000)	83
4.1	'Afsprakenvelden'	98
5.1	Beeldvorming in de pioniersfase	116
5.2	Wat had de gemeente volgens marktpartijen moeten doen?	130
6.1	Uitgangspunten duurzaamheid (Masterplan Vathorst, 1997)	148
6.2	Duurzaam bouwen in het Ontwikkelingsplan Vathorst (1998)	149
7.1	Onderdelen planpropositie	173
7.2	Voorbeeld randvoorwaarden en aandachtspunten (Structuurschets Singels, 1997)	178
7.3	Bijsturing door herontwikkeling	189
9.1	Casus Deventer	226

Foto's

5.1 Straatbeeld Leidsche Rijn (Veldhuizen)	110
5.2 Robuuste structuur	113
5.3 Parkeren op eigen erf	114
5.4 Tijdelijke voorzieningen	119
5.5 Meer ruimte voor parkeren	122
5.6 Goede ontsluiting voor de auto gewenst	127
5.7 Restrictief parkeerbeleid	131
5.8 Mix van woningtypen	133
5.9 Ondergrondse afvalinzameling	134
5.10 Stedelijk karakter	136
6.1 Sociale woningbouw in deelplan De Velden	143
6.2 Investeren in marktwaarde	146
6.3 Meer parkeerruimte, smallere straten	151
6.4 Doorgaande fietsverbindingen	155
6.5 Hoge bebouwingsdichtheden	162
6.6 Vraag naar nostalgische architectuur	167
6.7 Behoud van bestaande landschapselementen	168
7.1 Nog aantrekkelijk over 20 jaar?	172
7.2 Onderhoudsarme openbare ruimte	175
7.3 Waterstructuur als deel van het 'raamwerk'	181
7.4 Deelplan Waterwijk	184
7.5 Centrale as: de Landingslaan	186
7.6 Deelplan De Singels	190
7.7 Stedelijke woonmilieu nabij centrum	194
7.8 Oude sferen herleven	197
7.9 Centrum in ontwikkeling	198

Voorwoord

Het schrijven van een proefschrift, naast een fulltime baan, een gezin met opgroeiende kinderen en actieve beoefening van wedstrijdsport is een keuze die ik niet iedereen zal aanraden. Wil je het op alle fronten goed doen, dan zijn een titanium zelfdiscipline en steun van je naasten onontbeerlijk. De reacties van familie, vrienden en collega's variëren van bewondering tot totale onbegrip. En ik kan ze geen ongelijk geven. Ook mijn motivatie heeft de afgelopen vijf jaar uitersten gekend. Maar de voldoening over het bereikte resultaat overheerst. Niet alleen omdat het gelukt is deze uitdaging tot een goed einde te brengen, maar vooral omdat ik hiermee een steentje hoop te kunnen bijdragen aan een duurzame kwaliteit van onze woonomgeving.

Het verheugt mij dat de kwaliteit van Vinex-wijken nog steeds volop in de publieke belangstelling staat. Zo verschenen er in de *Volkskrant* de afgelopen maanden met enige regelmaat kritische artikelen. De komende jaren moeten er in de Vinex-wijken nog tienduizenden woningen worden gebouwd. De woningproductie loopt echter fors achter op schema en veel gemeenten hebben moeite om de financiële eindjes aan elkaar te knopen. Daardoor zijn ze helaas geneigd in te leveren op kwaliteit waardoor op termijn problemen met leegstand en verloedering dreigen. De afronding van dit onderzoek is voor mij dan ook geen sluitstuk, het markeert eerder het begin van een nieuwe aanpak van het sturingsvraagstuk van duurzame ruimtelijke kwaliteit. Vanuit mijn professionele rol als consultant, als wetenschapper en als inwoner van Nederland wil ik daar graag een bijdrage aan leveren.

Een woord van dank aan mijn promotoren Pieter Glasbergen, Lex Michiels en Peter Driesen is zeker op zijn plaats. Ik heb veel waardering voor het vertrouwen dat zij in mij gesteld hebben. In mijn situatie was het afbreukrisico immers niet verwaarloosbaar! In de begeleiding heb ik de complementariteit van twee milieubeleidwetenschappers en een jurist leren waarderen. De combinatie van verschillende benaderingen van sturingsvraagstukken heeft mijn inzicht in ieder geval enorm vergroot.

Mijn collega-adviseurs en -managers bij DHV BV waren op belangrijke momenten bereid hun bijdrage aan het onderzoek te leveren. In het bijzonder bedank ik de collega's die met mij op een zeer enthousiaste en betrokken wijze hebben gediscussieerd. Uiteraard ook dank aan Theo Henckens en Marjolein Demmers voor hun financiële support en natuurlijk aan Petra Pool voor een perfecte afwerking van het manuscript. De financiële ondersteuning door DHV heeft mij in staat gesteld om twee stagiaires een afstudeerplaats te bieden. Gwen Boon en Jacco Schuurman hebben veel werk verzet en het onderzoek daarmee een belangrijke impuls gegeven, niet in de laatste plaats dankzij de medewerking van alle geïnterviewden. Illustratief voor die medewerking waren voor mij de gesprekken met Wim van Veelen, directeur Ontwikkelingsbedrijf Vathorst. Mede dankzij Wim ben ik er van overtuigd geraakt dat de betrokkenheid van private partijen meer kan bijdragen aan de ruimtelijke kwaliteit dan we vaak geneigd zijn te denken.

Mieke, toen ik dit voorwoord ging schrijven heb ik je gevraagd hoe je graag bedankt wilde worden. Of het een 'opoffering' was om getrouwd te zijn met een man die zo gek is om een zware baan en wedstrijdsport te combineren met een promotieonderzoek. Uiteraard ontkende je dat, en

ik geloof je. Feit is wel dat van de 28 klussen op onze 'klussenlijst 2005' er maar 16 zijn uitgevoerd en slechts achter drie daarvan mijn naam staat. Er valt dus wel wat goed te maken. Tenslotte een groot compliment aan Tessa, mijn oudste dochter, voor de illustratie op de omslag, misschien wel de meest duurzame bijdrage aan dit boek.

Leusden, maart 2006

John van den Hof

1 Introductie

1.1 Inleiding

In discussies over de kwaliteit van nieuwe woonwijken staan Vinex-locaties al jaren in het middelpunt van de belangstelling. De discussie rond Vinex-wijken lijkt zich toe te spitsen op de vraag of deze nieuwbouwlocaties over enkele decennia nog steeds een kwalitatief aantrekkelijke woonomgeving¹ bieden. De eerste generatie Vinex-bewoners beoordelen de nieuwbouw over het algemeen goed. In ieder geval veel beter dan de bestaande bouw (RIGO, 1999). Maar blijven het ook op de langere termijn wijken waarin mensen zich prettig voelen en bereid zijn om, samen met de overheid, te investeren in duurzame ruimtelijke kwaliteit? Hoe kunnen achteruitgang van de leefomgevingkwaliteit, verloedering en grootschalige herstructurering in Vinex-wijken worden voorkomen, zoals we dat steeds vaker in naoorlogse stadsdelen zien? De kernvraag wordt daarmee: Hoe kan duurzame ruimtelijke kwaliteit worden geborgd?

Borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit

Halverwege de jaren negentig klonk in het politieke debat de zorg door over de kwaliteit van de toekomstige Vinex-wijken. Vooral de VVD was kritisch ten aanzien van het concept van 'compact bouwen', de beperkte rol van de burger in de planvoorbereiding en het hoge gehalte aan 'maakbaarheidpretenties'².

Het besef dat een duurzame ruimtelijke kwaliteit van belang is, bleef niet tot politieke kringen beperkt. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is het waarborgen van een goede ruimtelijke kwaliteit bij uitstek een publiek belang. Van een publiek belang is volgens de WRR (2000, p. 13) sprake "indien de overheid zich de behartiging van een maatschappelijk belang aantrekt op grond van de overtuiging dat dit belang anders niet goed tot zijn recht komt".

Onder waarborgen of -kortweg- borgen van duurzame ruimtelijke kwaliteit³ versta ik het op een systematische wijze zeker stellen van een, nu en in de toekomst, maatschappelijk gewenste ruimtelijke kwaliteit⁴. Een effectieve borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit impliceert dat zeker wordt gesteld dat die kwaliteit door de huidige én door toekomstige generaties als gewenst wordt ervaren. In dit perspectief op duurzaamheid sluit ik aan bij het concept van duurzame ontwikkeling zoals gebruikt is in het bekende rapport 'Our Common Future' van de Commissie Brundtland (1987): Vinex-locaties moeten in de kwaliteitsbehoeften van de huidige generatie voorzien zonder de mogelijkheden voor toekomstige generaties te beperken.

Het begrip ruimtelijke kwaliteit vormt al een aantal jaren een centraal thema in het ruimtelijke ordeningsbeleid (WRR, 1998a; VROM, 1988, 2001c, 2004). In het denken erover zijn diverse discussies nog in volle gang. Te denken valt aan semantische discussies en discussies over schaalniveaus, indicatoren en de betekenis van het in de kwaliteitssysteembenadering veelal toegepaste gebruikersgeoriënteerde perspectief (RIVM, 2003). Verbart stelt in zijn dissertatie 'Management

van ruimtelijke kwaliteit' (2004) dat kwaliteit objectief niet te definiëren is. Opvattingen zijn volgens hem subjectief en veranderlijk naar tijd en plaats.

Volgens de Nota Ruimte (VROM, 2004) wordt het begrip ruimtelijke kwaliteit al eeuwen gehanteerd⁵. Die kwaliteit is volgens deze nota 'duurzaam' wanneer de ruimte gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde heeft. De aandacht van de rijksoverheid voor duurzame ruimtelijke kwaliteit van stadsuitbreidingswijken wordt voor het eerst expliciet zichtbaar in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra, kortweg: "Vinex" (VROM, 1990). In de Vinex worden kwantiteit en kwaliteit in onderlinge samenhang gezien. De forse Vinex-bouwopgave⁶ had weliswaar tot doel om definitief af te rekenen met het kwantiteitsprobleem, maar dat mocht niet ten koste gaan van de kwaliteit. De nieuwe wijken moesten volgens de nota compact en duurzaam zijn, en tegen bestaand stedelijk gebied aan komen te liggen. Vrijwel alle gemeentelijke plannen voor Vinex-locaties hadden ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid dan ook hoog in het vaandel staan. Die beoogde ruimtelijke kwaliteit kon echter per locatie verschillen. Soms hadden (toekomstige) bewoners directe invloed op de kwaliteitsdoelstellingen. Vaker waren het echter professionele partijen zoals projectontwikkelaars, stedenbouwkundigen en ambtenaren die de kwaliteitsambities formuleerden en uitwerkten in plannen en ontwerpen.

Maar de ambitieuze kwaliteitsdoelen van Vinex werden lang niet altijd gerealiseerd. Dat resulteerde in teleurgestelde burgers, gefrustreerde bestuurders en negatieve aandacht in de media. In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001c) constateert ook het kabinet dat op de kwaliteit van de Vinex-locaties veel kritiek is gekomen. Er zou te eenzijdig

Box 1.1 Een kwestie van smaak?

Met de kwaliteit van de Vinex-wijken is het net als met smaak: er valt over te twisten. Neem bijvoorbeeld de locatie Leidsche Rijn ten westen van Utrecht, met een geplande 30.000 woningen de grootste Vinex-wijk van ons land.

Uit onderzoek naar de tevredenheid van de inwoners van Leidsche Rijn blijkt dat de kwaliteit van de woonomgeving in hun ogen nog wel wat te wensen overlaat (Leidsche Rijn Monitor 1999-2004). De nieuwe bewoners zijn over het algemeen meer tevreden met hun woning dan met hun woonomgeving. De kwaliteit van – onder meer – de parkeergelegenheid, bebouwingsdichtheid, speelgelegenheden, groenvoorzieningen en het openbaar vervoer kan rekenen op forse kritiek. Het winkelaanbod spant wat dit betreft de kroon. Maar liefst driekwart van de nieuwe bewoners is hierover in 2003 nog slecht te spreken. In 2004 treedt een lichte verbetering op. Vanwege tekorten op de exploitatiebegroting komen ook duurzaamheidsambities in gevaar en reageren bewoners van Leidsche Rijn op het slechte aanbod aan openbaar vervoer door (meer) auto's aan te schaffen. Deze gang van zaken is nogal tegenstrijdig met de oorspronkelijke doelstelling om het stadsdeel autoluw te maken. Geparkeerde auto's blokkeren de doorgang in smalle straten. Bewoners offeren voortuinen en openbaar groen op aan parkeerplaatsen. Het fietsbeleid van de gemeente Utrecht heeft in 2004 nog niet het gewenste resultaat opgeleverd. De geplande ruimtelijke kwaliteit is (nog) niet gerealiseerd. Kortom, in het planvormingsproces zijn ambities geformuleerd waarvan de (tijdige) haalbaarheid onvoldoende lijkt te zijn onderzocht en gewaarborgd.

worden gebouwd, met te weinig aandacht voor de wensen van consumenten en voor de kwaliteit van de woonomgeving.

Hoe dient een samenwerkingsarrangement te worden ingericht zodat de uitkomst ervan overeenkomt met het oorspronkelijke plan?⁷ Een mogelijke oplossing is het voorspelbaar maken van processen en gedrag door structurering van een planproces en samenwerkingsarrangementen. De idee die hieraan ten grondslag ligt, is dat mensen in dezelfde ‘institutionele’ omstandigheden min of meer identiek zullen handelen. Die institutionele omstandigheden worden in hoofdzaak bepaald door regels, rollen (normen) en cultureel-cognitief bepaalde overtuigingen (Scott, 2001).

De institutionele omstandigheden op Vinex-locaties worden bepaald door wet- en regelgeving, rijksbeleid, regionale uitvoeringsconvenanten, locatiespecifieke planvorming en de gekozen PPS-vorm. De eerste drie geven het ‘harde’ wettelijke kader, de publieke doelen en (rand)voorwaarden, de rolverdeling en het financiële kader tussen Rijk en gemeenten. In de planvorming worden de kwaliteitsambities concreet vastgelegd en in de PPS-constructie wordt de kwaliteitsborging verankerd.

De institutionele context maakt het handelen van partijen tot op zekere hoogte voorspelbaar. Daarom is in deze studie gekozen voor een institutionele benadering. Die benadering ontkent niet de betekenis van de individuele wil in publiekprivate interactieprocessen. Het gaat er juist vanuit dat het handelingspatroon van partijen ook, of misschien wel hoofdzakelijk, institutioneel is bepaald. De institutionele condities bepalen de regels van het spel (Scharpf, 1997).

Borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit was voor de opstellers van de Vierde Nota Extra nog geen *issue*. De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Vino) en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex) markeerden echter wel een trendbreuk in de sturingstrategie⁸ van het Rijk. Het was een verandering van denken over sturing die past in de tijdgeest. Ruimtelijke kwaliteit en publiekprivate samenwerking (PPS) werden door het Rijk voor het eerst gepositioneerd als richtinggevende concepten⁹ voor het verstedelijkingsbeleid. Een structureel verband tussen de twee concepten werd evenwel niet gelegd. Een discussie over de betekenis van PPS als ‘institutionele omgeving’ voor de (borging van) ruimtelijke kwaliteit was destijds nog ‘een brug te ver’.

1.2 Het Vinex-beleid

Het Vinex-planvormingsproces werkt van grof naar fijn. De Vinex zelf is een Planologische Kernbeslissing (PKB)¹⁰. Op het niveau van de in de Vierde Nota benoemde stadsgewesten heeft het Vinex-beleid vorm gekregen in streekplannen en in uitvoeringsconvenanten tussen de betrokken publieke partijen. Voor elke afzonderlijke Vinex-locatie is vervolgens een overkoepelend ruimtelijk plan ontwikkeld, gewoonlijk aangeduid als ‘masterplan’. Een masterplan volgt meestal op een structuurplan en is de basis voor bijvoorbeeld één of meer bestemmingsplannen, stedenbouwkundige of ontwikkelingsplannen en uitwerkingsplannen per deelgebied. In elke fase vindt inspraak en besluitvorming plaats over duurzame ruimtelijke kwaliteit.

Bij de ontwikkeling van grote woningbouwlocaties is er ook vaak sprake van een verplichting tot het opstellen van een milieueffectrapport (MER)¹¹. Het instrument milieueffectrapportage is een hulpmiddel bij de besluitvorming en dwingt tot een integrale afweging van milieubelangen.

Artikel 7.10 van de Wet milieubeheer vraagt om een beschrijving van de voorgenomen activiteit en alternatieven die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, waaronder in ieder geval het meest milieuvriendelijke alternatief. De onafhankelijke commissie m.e.r. adviseert het bevoegd gezag over de kwaliteit van het MER, wat de waarborgfunctie van dit instrument vergroot.

Het kabinet gaf met de Vierde Nota concreet invulling aan het concept 'duurzame ruimtelijke kwaliteit'. Ze propageerde het loslaten van de gedetailleerde centrale overheidssturing ten faveure van lokale regie en publiekprivate samenwerking. Wat hielden beide beleidsinnovaties in?

Meer (duurzame) kwaliteit

De idee van de 'compacte stad' fungeerde in de Vierde Nota als leidraad voor het kwaliteitsbeeld van de nieuwe wijken. Er werd niet gekozen voor nieuwe groeikernen op afstand van bestaande steden, zoals de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening propageerde, maar voor bouwen in of dicht tegen bestaand stedelijk gebied. De Vinex, op zijn beurt, moest voldoen aan de voorwaarden voor duurzame welvaartsontwikkeling (Korthals Altes, 1995). Teneinde het 'compacte stad'-beleid te kunnen realiseren, diende restrictief te worden omgegaan met bouwen in de open ruimten. Voor deze nieuwe wijze van verstedelijking werden in de Vinex vijf criteria voor locatiekeuze genoemd. Deze staan in het onderstaande kader.

Box 1.2 Criteria keuze Vinexlocaties (VROM, 1990)

- 1 Ligging ten opzichte van het centrum van de stad, met als voorkeursvolgorde: eerst benutten van de mogelijkheden in het stedelijk gebied, vervolgens aan de rand ervan en pas daarna verder weg gelegen mogelijkheden in aansluiting op bestaande kernen (nabijheid).
- 2 Ontsluiting door stedelijk/stadsgewestelijk openbaar vervoer en langzaam verkeer (bereikbaarheid).
- 3 Samenhang tussen wonen, werken, voorzieningen, recreatie en groenstructuur.
- 4 Open ruimten vrijwaren van verstedelijking, mede ten behoeve van natuur, landschap, openluchtrecreatie en landbouw.
- 5 Uitvoerbaarheid: financieel-economisch, milieuhygiënisch en bestuurlijk/maatschappelijk.

Ook de ruimtelijke kwaliteit op de geselecteerde locaties moest volgens het kabinet omhoog. Toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde zijn volgens de Vierde Nota de elementen die samen op locatieniveau dat ruimtelijke kwaliteitsbeeld bepalen. Zoals de ervaringen in Leidsche Rijn illustreren, blijkt de beoogde kwaliteit in de praktijk in eerste instantie niet te worden gerealiseerd. In de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001c) constateerde ook het Kabinet dat op de kwaliteit van de Vinex-locaties veel kritiek is gekomen. De woningmarkt vraagt niet om kwantiteit maar om diversiteit (Korthals Altes, 1995). Er werd te eenzijdig gebouwd, met te weinig aandacht voor de wensen van consumenten en voor de kwaliteit van de woonomgeving. "De beleidsaandacht is vooral uitgegaan naar locatie en aantallen en dat wordt

nu als een ernstig tekort ervaren” (VROM, 2001c, p.23). Er is dus kritiek op de kwaliteit van Vinex-locaties, maar het is de vraag of die kritiek voortkomt uit de gekozen sturingstrategie.

Andere centrale sturing

Het Vinex-beleid werd sterk gestuurd vanuit het Rijk. Dat gold niet zozeer de wijze van inrichting van de nieuwe locaties als wel de kwantitatieve, programmatische en financiële prestatie-eisen. De trendbreuk in sturingstrategie kwam voort uit de wens van het Rijk de verantwoordelijkheid voor de locatieontwikkeling zoveel mogelijk op lokaal niveau te leggen en de markt nadrukkelijker een rol te laten spelen. De rijksoverheid wilde daarmee een eind maken aan haar gedetailleerde inhoudelijke betrokkenheid bij de locatieontwikkeling op lokaal niveau en tegelijkertijd private investeringen bevorderen (Needham et al., 2000). Die veranderende rol van het Rijk is van belang voor de samenwerking tussen publieke en private partijen.

Needham et al. (2000), die in opdracht van de Tweede Kamer onderzoek deden in het kader van de voorbereiding van de Vijfde Nota, onderscheiden twee fasen in het Vinex-onderhandelingsmodel. In de eerste fase vonden onderhandelingen plaats tussen publieke partijen op het niveau van de stadsgewesten, resulterend in convenanten. Met de ondertekening daarvan startte de tweede fase, waarin de focus verschoof naar de afzonderlijke locaties. Beide fasen zijn door Needham in de rapportage aan de Kamer uitgebreid beschreven.

Het beperken van de betrokkenheid van het Rijk werd volgens Needham bereikt door in een eerste fase via onderhandelingen met gemeenten en provincies de randvoorwaarden voor locatieontwikkeling op stadsgewestelijk niveau in convenanten vast te leggen¹². In die convenanten met de betrokken publieke partijen werden belangrijke afspraken gemaakt over enerzijds langjarige financiering¹³ en anderzijds het woningbouwprogramma en de kwaliteitsambities. De uitvoeringsconvenanten waren bedoeld om de stadsgewesten voor een langere periode vast te leggen op te leveren prestaties. De convenanten werden door het Rijk ingezet als min of meer gesloten contracten (Korthals Altes, 1995; Van Ark, 2005). In de convenanten werd niet voorzien in periodieke evaluatie van de prestatie-eisen of in de mogelijkheid van bijsturing.

Voor het woningbouwprogramma werd door de minister van VROM bij de onderhandelingen over de Vinex-uitvoeringsconvenanten consequent een zelfde differentiatiemodel gehanteerd. Zo gold een eis van 70 procent ongesubsidieerde woningen. Deze norm voor de uitleglocaties die Vinex-locaties waren, kwam voort uit de verwachting dat binnenstedelijk tot 70 procent juist wél gesubsidieerd zou moeten worden (Korthals Altes, 1995).

Buiten de vier grote steden hanteerde de minister van VROM een norm voor de woningdichtheid op Vinex-locaties van (netto) 30 woningen per hectare. Bij lagere dichtheden zou minder geld worden uitgekeerd in het kader van het Besluit locatiegebonden subsidies (Needham et al., 1994).

De afspraken met de minister van VROM hadden het karakter van een éénmalig bod. Gemeenten konden eventuele financiële tegenvallers niet op het Rijk verhalen. Voor de realisering van alle kwaliteitsambities waren echter onvoldoende rijksmiddelen beschikbaar (Korthals Altes, 1995). De gemeenten dienden dit ‘gat’ te vullen uit eigen inkomsten en door de kosten te verhalen op toekomstige gebruikers. De rijkssubsidie kwam echter niet via één ‘loket’ binnen. De bijdragen voor infrastructuur en bodemsanering liepen deels via aparte kanalen (het ministerie van V&W respectievelijk het directoraat-generaal Milieubeheer van het ministerie van VROM). De onderhandelingen over de convenanten verliepen traag. Veel tijd was gemoeid met het berei-

ken van overeenstemming over het rijksbod en over regionale verevening; winstgevende locaties moeten meebetalen aan de ontwikkeling van problematische (binnenstedelijke) locaties (Needham et al., 1994). Het initiatief én het risico van de inrichting van de Vinex-locaties was met de ondertekening van de convenanten nadrukkelijk een zaak van de gemeenten geworden¹⁴. Overigens waren de subsidiebedragen relatief laag ten opzichte van de verwachte inkomsten uit de grondexploitatie, waardoor “veranderingen in marktomstandigheden van grotere invloed kunnen zijn voor de financiering van woningbouwlocaties dan de door de rijksoverheid aangeboden subsidies” (Needham et al., 1994, p.16).

Het Rijk koos dus deels voor het loslaten van de centrale sturing. Tegelijkertijd werd ook expliciet ingezet op een marktgerichte productie en op publiekprivate samenwerking (VROM, 1990; Van der Cammen, 1998). Bovendien was bij het vaststellen van de hoogte van de rijksbijdragen al bij voorbaat uitgegaan van private mede-investeringen in het publieke domein. In de tweede fase van Vinex lag de focus dus op locatieontwikkeling via PPS. Omdat de zoeklocaties in deze fase al bekend waren, besloten veel private partijen, met name projectontwikkelaars, al in een vroeg stadium tot strategische grondaankopen (Needham et al., 1994). Gemeenten waren daardoor min of meer gedwongen de samenwerking met die private partijen te zoeken. Het is dan ook geen wonder dat we op de meeste Vinex-locaties wel een vorm van publiekprivate samenwerking aantreffen (VROM Raad, 1998b).

Maar ook de tijdgeest was rijp voor PPS. De aandacht in de Vinex voor ruimtelijke kwaliteit en PPS was niet los te zien van een algemene maatschappelijke en beleidsmatige trend. In dezelfde periode als de Vio en de Vinex, verschenen nog meer rijksnota's die voor de ruimtelijke ordening relevant waren en waarin kwaliteit en alternatieve vormen van sturing belangrijke thema's zijn. Gedoeld wordt op de Nota Volkshuisvesting in de jaren negentig (1989), het Nationaal Milieubeleidsplan (1989), het Natuurbeleidsplan (1990), het Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer (1990), de Derde Nota Waterhuishouding (1990) en het Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie (1991). In vrijwel alle sectoren van de samenleving was kwaliteit een issue.

Het besef drong door dat die kwaliteit niet door de overheid alleen kan worden gerealiseerd. Taken in het publieke domein dienden vaker dan voorheen met of door de markt te worden uitgevoerd. Bovendien hebben overheid en markt elk hun specifieke sterke en zwakke punten. Zo is volgens Van der Cammen et al. (1998) de overheid onder meer beter in procedures en aandacht voor ruimtelijke kwaliteit, maar zwakker in woningmarketing, risicoanalyse en procesmanagement. Die zwakke punten zijn sterke punten van de marktpartijen, die ook bedrijfsmatiger opereren en meer verstand hebben van financiering en fiscale aspecten. Daarentegen zijn zij minder bedreven in overleg met veel verschillende partijen en in proceduremanagement.

De vraag is of het planningsproces voldoende waarborgen bevat om te komen tot een optimale 'mix' van publieke en private inbreng, gericht op de realisering van de gewenste duurzame ruimtelijke kwaliteit. Het bedrijfsleven staat immers niet te springen om te investeren in onrendabele projecten en maatregelen. Vaak gaat het daarbij om duurzaamheidsmaatregelen waar volgens de private partijen 'de markt' niet om vraagt (Buck Consultants, 1998). Of het betreft investeringen die mogelijk op (lange) termijn rendabel kunnen worden, maar waarvan de risico's onvoldoende bekend zijn.

Ondanks hun ervaring met PPS bij gebiedsontwikkeling, was het voor veel Vinex-gemeenten nieuw om dergelijke grootschalige uitleglocaties in PPS te ontwikkelen. De onderhandelingen tussen het Rijk en de Vinex-gemeenten liepen daarom aanvankelijk niet erg vlot. Gemeenten moesten nogal wennen aan de nieuwe rol die hen door het Rijk werd toebedeeld. Ze moesten leren omgaan met de onzekerheden die deze rol met zich meebrengt (Needham et al., 2000). Maar om de in het vooruitzicht gestelde subsidies te kunnen incasseren, accepteerden zij uiteindelijk de Vinex-taakstelling en de daaraan gekoppelde risico's. Dat die risico's reëel zijn illustreren de bedragen waar het om gaat. Op een willekeurige grote Vinex-locatie in de Randstad bedraagt de omzet in de grondexploitatie al snel meer dan € 500 mln¹⁵. Het gevolg van het rijksbeleid lijkt te zijn dat de Vinex-gemeenten zich nog maar op één doel hebben gericht: risicoreductie. In de praktijk lijkt van een streven naar 'win-win situaties' weinig te merken, terwijl dat in de initiatiefase van de projecten wel is verondersteld (Needham et al., 2000). Borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit door samenwerking met marktpartijen heeft niet de hoogste prioriteit.

De conclusie is helder: het vraagstuk rond de betekenis van publiekprivate samenwerking voor borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties heeft nog niets aan actualiteitswaarde ingeboet. PPS is op locatieniveau het centrale sturingsconcept van de Vinex. In de Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001c) zette het toenmalige kabinet de gekozen strategie echter niet met kracht voort. Ten aanzien van de uitvoeringsstrategie stelde de regering op p. 258 van de nota: "Voor het kabinet is de belangrijkste les, dat een betere uitvoeringsstrategie voor het ruimtelijk beleid moet rusten op twee pijlers: een effectief planologisch en juridisch instrumentarium (inclusief een consequente handhaving), en een pakket van uitvoeringsmaatregelen in de sfeer van afstemming en financiële middelen". Zo moest de doorwerking van (nationaal)ruimtelijk beleid in de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening beter worden geregeld, de rol van het bestemmingsplan en het handhavinginstrumentarium worden versterkt. Verder moest de publiekpublieke afstemming meer aandacht krijgen en werd een budget van circa € 450 mln. gereserveerd voor investeringen in ruimtelijke kwaliteit. Publiekprivate samenwerking was echter geen pijler (meer) onder de uitvoeringsstrategie van de Vijfde Nota.

In de daaropvolgende Nota Ruimte (VROM, 2004, p.7 e.v.) keerde het Kabinet al weer terug op de schreden van haar voorganger. In de Nota Ruimte verschoof het accent van ruimtelijke ordening naar ruimtelijke ontwikkeling en naar sturing op hoofdlijnen met meer ruimte voor andere actoren om hun eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Het Rijk zou er voor zorgen dat "anderen eigen afwegingen kunnen maken en daarbij collectieve waarden borgen". Met name bij financieel krachtige functies zoals wonen en werken, dus onder meer bij de ontwikkeling van Vinex-locaties, zou het Rijk relatief weinig moeten regelen en zou de markt ruimtelijke ontwikkelingen moeten sturen. Wat betekent dit voor de rol van private partijen bij de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit?

1.3 De rol van private partijen

Bij borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties is het niet alleen de vraag óf de overheid zich dat maatschappelijke belang moet aantrekken, maar ook hóe zij dat zou moeten doen. Meer in het bijzonder de vraag hoe zij die borging organiseert – het gaat immers om een systematische activiteit – effectueert en welke maatschappelijke actoren zij daarbij betreft.

Op veel Vinex-locaties hebben private partijen zodanige grondposities verworven dat gemeenten daar niet omheen kunnen. Van de rijksoverheid hoeft dat ook niet. Integendeel, in de Vinex spreekt het Rijk expliciet de wens uit om de verantwoordelijkheid voor de locatieontwikkeling zoveel mogelijk op lokaal niveau te leggen en private partijen nadrukkelijker een rol te laten spelen¹⁶. De rijksoverheid wil hiermee een eind maken aan haar eigen gedetailleerde betrokkenheid bij de locatieontwikkeling op lokaal niveau en tegelijkertijd wil zij private investeringen bevorderen (Needham et al., 2000). Onder private partijen versta ik in deze studie de niet-publieke partijen die investeren in grondexploitatie en/of in vastgoedontwikkeling. Dit kunnen partijen zijn met een winstdoelstelling¹⁷ of woningbouwcorporaties. Corporaties hebben steeds vaker een ontwikkelings- of uitvoeringspoot die vaak commercieel op de markt opereert.

In deze studie richt ik mij op marktpartijen, zijnde private partijen die een commerciële belang hebben bij de ontwikkeling van een Vinex-locatie. Vooral deze partijen hadden belang bij het innemen van strategische grondposities op de aangewezen Vinex-locaties en hebben daarvoor PPS vaak min of meer afgedwongen. De wens om private partijen nauwer te betrekken bij de Vinex-projecten ligt eigenlijk voor de hand. De vervlechting van publieke en private belangen is immers inherent aan gebiedsontwikkeling. Op woningbouwlocaties zijn de opstalontwikkeling en de inrichting van de openbare ruimte niet los van elkaar te zien. Bij ruimtelijke investeringen moet dus wel sprake zijn van *coproductie* tussen overheid en bedrijfsleven (Teisman, 1995). Op de meeste Vinex-locaties wordt die coproductie in de hand gewerkt doordat private partijen er vaak substantiële grondposities verworven hebben. Op veel Vinex-uitleglocaties zien we dan ook vormen van publiekprivate samenwerking¹⁸.

Ik ga in deze studie uit van de veronderstelling dat de wijze waarop publieke en private partijen op Vinex-locaties samenwerken van invloed is op de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit. In het vervolg van dit hoofdstuk zal ik de argumenten daarvoor geven. Mocht de veronderstelling juist blijken, dan is vervolgens de vraag hoe het functioneren van het borgingsproces kan worden verklaard vanuit de institutionele kenmerken van de samenwerking.

In het maatschappelijk en wetenschappelijk debat is borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit naar mijn opvatting tot op heden een onderbelicht issue. Pas de laatste jaren is er een toenemende belangstelling te bespeuren voor borging van publieke belangen door inschakeling van de private sector. Met de voorstudie over publieke en private verantwoordelijkheden (1999) en het rapport over borging van publiek belang (2000), heeft de WRR een belangrijke bijdrage geleverd aan de politieke en maatschappelijke discussie over borging van publieke belangen bij de privatisering van overheidstaken. Hoewel de WRR geen aandacht besteed aan projectmatige 'privatisering', zijn haar bevindingen wel degelijk relevant. In deze studie zal ik er herhaaldelijk aan refereren.

In de wetenschappelijke literatuur wordt samenwerking tussen overheid en markt meestal benaderd als sturingsvraagstuk en soms als economisch of financieringsvraagstuk¹⁹. In het sturingsvraagstuk gaat het om de betekenis van die samenwerking voor de behartiging van publieke belangen. Bij gebiedsontwikkeling is dat in het bijzonder de borging van ruimtelijke kwaliteit. Borging veronderstelt, aldus de WRR (2000), dat organisaties worden 'gedisciplineerd', waardoor het handelen van mensen en het verloop van processen beïnvloedbaar en tot op zekere hoogte voorspelbaar wordt (Giddens, 1984; Scott, 2001).

In de bestuurskunde krijgt deze 'institutionele' benadering van sturing steeds meer betekenis (March and Olsen, 1989; Goodin, 1996; De Jong, 1999). De institutionele benadering onder-

scheidt zich van een meer relationele procesbenadering door de systemen en mechanismen centraal te stellen die interactie tussen personen sturen, en niet de interactie zelf. De meeste onderzoekers kiezen echter een relationele procesbenadering als vertrekpunt van hun studie²⁰. Het samenwerkingsproces tussen overheid en markt staat dan als studieobject centraal.

Veronderstellingen – theorieën zijn er nauwelijks²¹ – over de meerwaarde van inschakeling van marktpartijen bij de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit richten zich in het bijzonder op de rol van de overheid. Zo zou voor de overheid kwaliteit geen doorslaggevend motief zijn om voor samenwerking te kiezen, zou het publiekrechtelijk instrumentarium tekort schieten²² en zadelt de overheid zichzelf op met een aantal lastige dilemma's. Laat ik deze veronderstellingen eerst kort beschouwen.

Een belangrijke veronderstelling ziet op de motieven van de overheid: In de gemeentelijke praktijk komt het kwaliteitsmotief zeker niet op de eerste plaats. Risicoverdeling, zeggenschap, grondpositie, marktomstandigheden, financiële en fiscale overwegingen lijken meer gewicht in de schaal te leggen (AkroConsult/IBR, 1997; Arts, 2000). Gemeenten gaan er vanuit dat de private partijen een goed beeld hebben van de kwaliteit die op de woningmarkt wordt gevraagd. Van stedenbouwkundige bureaus wordt veelal hetzelfde verwacht ten aanzien van de stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit. Systematisch onderzoek naar de door (toekomstige) gebruikers gewenste ruimtelijke kwaliteit wordt zelden uitgevoerd. Dat lijkt in het bijzonder te gelden voor situaties waarin de overheid exclusief de regie voert (Van der Heijden et al., 2000). Bij de keuze voor een bepaalde vorm van publiekprivate samenwerking speelt kwaliteitsborging ook al geen rol. Vaak wordt gekozen voor een 'vertrouwd' model. Als er wordt besloten tot een samenwerkingsconstructie die afwijkt van het vertrouwde model, dan zijn bestuurders meestal sterk betrokken in het afwegingsproces. Zo worstelde men in de eerste jaren na Vinex vooral met de rolverdeling publiek-privaat (Van der Cammen et al., 1998). Kwaliteitsborging lijkt in die discussie echter geen rol van betekenis te hebben gespeeld.

De overheid kan via het publiekrechtelijk instrumentarium duurzame ruimtelijke kwaliteit onvoldoende waarborgen, zo luidt een andere veronderstelling. Weliswaar kent het omgevingsrecht²³ vele mogelijkheden voor wettelijke plannen waarin ruimtelijke kwaliteit een plaats kan krijgen: structuur-, bestemmings- en streek- en nationale ruimtelijke plannen, milieubeleidsplannen op drie bestuurlijke niveaus, waterhuishoudingsplannen, landinrichtingsplannen, verkeers- en vervoersplannen en plannen gericht op natuurbescherming. De overheid kan ook regels stellen waarbinnen private partijen bouwplannen mogen ontwikkelen en zij kan via een exploitatie-overeenkomst of via het heffen van baatbelasting kosten voor publieke voorzieningen verhalen. Maar met het aangeven van wenselijke ontwikkelingen is nog lang niet gezegd dat die ontwikkelingen ook daadwerkelijk worden gerealiseerd. Besluitvorming over belangrijke vraagstukken in ruimtelijke inrichtingsprojecten lijkt zich dan ook grotendeels buiten de wettelijke procedures af te spelen. De publieke besluitvorming blijkt in de praktijk immers in de meeste gevallen niet sturend, maar eerder volgend op de publiekprivate besluitvorming en heeft daardoor vooral een ratificerend karakter (Bregman, 1999). Er kunnen (rand)voorwaarden worden gesteld en belemmeringen worden weggenomen, maar private partijen kunnen via het omgevingsrecht hooguit tot investeringen worden verleid. De privaatrechtelijk weg lijkt meer mogelijkheden te bieden om met subsidies en aantrekkelijke condities investeringen te stimuleren (zie Canoy et al. 2001; Knibbe, 2002).

Ten slotte, zo luidt een laatste veronderstelling, zou de overheid zichzelf opzadelen met enkele lastige dilemma's. Een belangrijk dilemma manifesteert zich in de dubbelrol van de overheid als partner in een PPS en als bestuursorgaan in publiekrechtelijke procedures (Bregman, 1999). Als publieke partner bij een overeenkomst maakt zij bindende afspraken die zij vervolgens als bestuursorgaan moet verantwoorden en controleren. Dit dilemma doet zich vooral voor indien publieke en private partijen een gezamenlijke onderneming oprichten (Dubbink, 1999). Een ander dilemma komt tot uiting in het streven naar meer marktwerking en de daaraan inherente afstand van zeggenschap op detailniveau. Overheden vinden dat lastig. Een grotere rol voor marktpartijen in de planvoorbereiding is gewenst, maar gemeenten willen wel de regie volledig in handen houden. Deze dilemma's hebben vooral te maken met de verschillende bestuursstijlen van overheid en markt (Van Twist, 2002). Er is behoefte aan zakelijke omgangsvormen, maar ideologieën en stereotye beelden vormen obstakels.

Een lastig dilemma is dat tussen vernieuwing en zekerheid. De wijze waarop duurzame ruimtelijke kwaliteit wordt geborgd, verschilt per samenwerkingsvorm. Een borgingsysteem dat effectief is in de context van een gezamenlijke onderneming, is dat niet per definitie ook in bijvoorbeeld een concessiemodel.

Onder andere de specifieke omstandigheden die de publiekprivate samenwerking beïnvloeden, bepalen de wijze waarop borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit vorm krijgt op Vinexlocaties. Needham et al. (2000) beschrijven de invloed van het Vinex-besluitvormingsmodel, van de marktsituatie en van de middelen die de gemeente kan inzetten. Omdat de uitvoeringsconvenanten een looptijd hebben van tien jaar en de risico's bij de gemeenten komen te liggen, is de druk groot om snel afspraken te maken met marktpartijen. Gemeenten kiezen daarom vaak voor 'vertrouwde' samenwerkingsconstructies die langlopende juridische zekerheid bieden en bij voorkeur de regie bij de gemeente zelf laten. Daarnaast is er sprake van een niet optimale publiekpublieke samenwerking, met name waar het gaat over financiering – door het ministerie van Verkeer en Waterstaat – van de aanleg van ontsluitende infrastructuur en Hoogwaardig Openbaar Vervoer. Ook dat levert onzekerheid op. Bovendien zijn veel gemeenten niet goed voorbereid op samenwerking met private partijen in projecten van deze omvang, de mogelijkheden en beperkingen van de markt en de consequenties daarvan voor de realisering van kwaliteitseisen.

Resumerend kunnen we stellen dat volgens de gangbare opvattingen inschakeling van de markt via publiekprivate samenwerkingsarrangementen meerwaarde lijkt te bieden voor borging van ruimtelijke kwaliteit. Die meerwaarde van PPS is echter niet onomstreden.

1.4 PPS een self-fulfilling prophecy?

De historie van de 'moderne' PPS start in ons land halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw²⁴. Als een belangrijke inspiratiebron fungeerden de ervaringen met PPS in het kader van stedelijke vernieuwingsprojecten in Boston en andere steden in de Verenigde Staten (De Jong, 1985; Levitt, 1985). De Stichting Forum voor Stedelijke Vernieuwing pleitte kort daarna, in 1986, voor *public/private partnership* (PPP). De in de private sector aanwezige financiële middelen zouden, aldus het Forum, tezamen met overheidsmiddelen op een marktgerichte wijze ingezet kunnen worden (Kouwenhoven, 1991). Geïnspireerd door het forum bevatte het regeerakkoord van het kabinet Lubbers II (1986) de volgende passage over PPS:

“Nieuwe vormen worden opgezet van publieke en private samenwerking met de gemeentelijke overheid, het plaatselijke, c.q. regionale bedrijfsleven en indien nodig de rijksoverheid, gericht op het opvoeren van het investeringsvolume ten behoeve van –onder meer– de stedelijke vernieuwing”.

In 1986 ziet het kabinet PPS dus vooral als impuls voor gebiedsgerichte stedelijke ontwikkeling. Zo'n twaalf jaar later wordt volgens het Regeerakkoord van Paars II:

“Gestreefd naar een gecontroleerde verbreding van de PPS-praktijk in Nederland. De vereiste kennis, expertise en ervaring zullen worden gebundeld in een Kenniscentrum PPS conform de aanbevelingen van het rapport “Meer Waarde door Samen Werken”. Dit kenniscentrum zal in nauwe samenwerking met de vakdepartementen een beleidskader PPS ontwikkelen en bij concrete projecten ondersteuning bieden een PPS-advies geven”.

In het rapport ‘Meer Waarde door Samen Werken’ (1998) schetst de rijksoverheid een beeld van de mogelijkheden en beperkingen van PPS. Door te kiezen voor PPS zou voor hetzelfde geld een hogere kwaliteit mogelijk zijn of anders dezelfde kwaliteit voor minder geld. Dankzij samenwerking zouden overheid en marktpartijen efficiencywinst kunnen boeken en meerwaarde kunnen realiseren. Bedrijven zouden, eerder dan de overheid, bereid zijn om risicovol te investeren en te innoveren. Financiële overwegingen spelen dus in deze “tweede golf” van PPS-initiatieven nog steeds een belangrijke rol (Van Ham en Koppenjan, 2002, p.17). Bovendien zou het *commitment* van marktpartijen toenemen indien zij in een eerder stadium bij de planvorming zouden worden betrokken. Noordanus constateert in dat er in ons land een “bijna wanhopige behoefte bestaat aan samenwerking” (Noordanus, 1995, p. 27).

De verwachtingen van het Kabinet ten aanzien van PPS zijn ook in 2005 nog onverminderd hoog²⁵. In haar eindrapport Ontwikkelingskracht! stelt de door de minister van VROM ingestelde Adviescommissie Gebiedsontwikkeling dat “samenwerking met private partijen een relevante impuls geeft aan de planvorming” (VROM, 2005, p. 28). In een aantal gevallen is PPS volgens de commissie een bijna absolute noodzaak om tot gebiedsontwikkeling te komen. Is de wens hier de spreekwoordelijke vader van de gedachte?

Van Twist laat in zijn oratie zien hoe verlangens ten aanzien van PPS zich als verwachtingen kunnen vermommen en zelfs kunnen uitgroeien tot een *self-fulfilling prophecy*. Hij typeert verlangens als “normatief geaarde verwachtingen” (Van Twist, 2002, p.8). Het rijksbeleid ten aanzien van PPS illustreert dat treffend. De cruciale succesfactor, aldus het Kenniscentrum PPS (1999), is dat de beleidsdoelen van de betrokken overheden in overeenstemming moeten worden gebracht met het winststreven van het bedrijfsleven. Betrokkenheid van de markt zou moeten bijdragen aan de behartiging van publieke belangen, dus ook dat van de burger (Canoy et al., 2001; Van der Heijden en Spiering, 2002). De Vinex-praktijk lijkt die verwachting echter nog niet waar te maken. Gemeenten zijn primair gericht op risicoreductie (Needham, 2000). Samenwerking met private partijen ervaren zij vaker als noodzaak, veroorzaakt door het rijksbeleid, dan als een bewuste keuze. Toch ligt volgens twee op de drie gemeenten die halverwege de jaren negentig al ervaring met PPS hadden, de meerwaarde in een hogere kwaliteit en een marktgericht product (AkroConsult/IBR, 1996). In de sector van de stedelijke ontwikkeling wordt publiekprivate samenwerking al geruime tijd met redelijk succes toegepast (Van der Meij et al., 2000).

In bestuurskundige kring wordt PPS vaak gezien als een vorm van co-management of interactieve sturing (Teisman, 1995; Klijn, 1996; Dubbink, 1999). Volgens Driessen en Glasbergen

(2000) veronderstelt interactieve sturing dat partijen van elkaar leren via dialoog en via onderhandeling komen tot betere oplossingen voor problemen. PPS kan in dat perspectief worden beschouwd als een vorm van onderhandelend besturen (Hoekema, 1994). Anders dan bij hiërarchische vormen van sturing staan niet de posities van partijen centraal, maar de belangen. In PPS zouden wederzijds begrip voor publieke en private belangen en de bereidheid om te streven naar synergie in ieder geval bevorderlijk zijn voor coöperatief gedrag (Canoy et al., 2001). De juridische en organisatorische PPS-constructie is dan het arrangement waarbinnen de samenwerking wordt gestructureerd door middel van afspraken over spelregels, -inzet en doelen (Teisman, 1992).

Vraagtekens

De verwachtingen van de voorstanders van PPS stuiten bij critici op de nodige scepsis. Volgens hen schuilt er een reëel gevaar van corporatisme²⁶ en te grote machtsconcentratie in PPS (Dubink, 1999; Leroy en Van Tatenhoven, 2000). Er is een bewuste bezinning nodig op de relatie tussen overheid en markt (Van Schouten, 2000). De overheid identificeert zich te gemakkelijk met de belangen van marktpartijen en de verleiding om die (financiële) belangen te laten prevaleren boven publieke belangen is groot (WRR, 2000)²⁷.

Als één van de weinigen heeft Dubink (1999) een interessante analyse gemaakt van de zwakke punten in de bestuurskundige benadering van arrangementen tussen overheid en markt. Dergelijke arrangementen vereisen volgens Dubink (1999, p. 245), anders dan nu vaak de praktijk is, institutionele structuren “waar overleg kan plaatsvinden, waar afspraken kunnen worden gemaakt en waar de nog abstracte, gespreide verantwoordelijkheid van marktfactoren kan worden vertaald in bindende regels”. Door deze institutionele structuren zouden marktpartijen zich “feitelijk gebonden” moeten achten. Op basis van die feitelijke binding, of *commitment*, zou dan van die marktpartijen kunnen worden geëist dat zij publieke verantwoordelijkheid op zich nemen. Vanwege het gevaar van corporatisme zou de overheid volgens hem echter niet in dergelijke structuren moeten participeren²⁸.

Dubink wordt in zijn scepsis gesteund door bestuursrechtjuristen die vanuit de democratische rechtsstaatgedachte vrezen voor uitholling van de publieke en politieke verantwoording (Bovens en Scheltema, 1999; WRR, 2000). Publieke besluitvorming zou nog slechts dienen ter ratificering van wat privaat al is overeengekomen (Bregman, 1999). De democratische rechtsstaatgedachte veronderstelt een zekere scheiding tussen overheid en markt (Van Wijk et al., 2002). Bij deze gedachte gaat het in grote lijnen om de democratische legitimatie van het openbaar bestuur, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid. Democratische legitimatie eist democratische sturing en -verantwoording bij de behartiging van publieke belangen, de uitoefening van publieke bevoegdheden en de besteding van publieke middelen. De democratische verantwoording dient bovendien controleerbaar te zijn. Openbaarheid van bestuur is daarom een belangrijk element van de democratische legitimatie, evenals de mogelijkheid van inspraak op besluitvorming (Rosenthal et al., 2001). Die mogelijkheid van inspraak is er formeel gesproken wel, maar materieel stelt het weinig voor. Publieke partijen zullen immers niet geneigd zijn om terug te komen op afspraken die zij met private partijen hebben gemaakt. Zeker niet als dat ingrijpende financiële consequenties kan hebben. Voor zowel rechtsgelijkheid als rechtszekerheid geldt het legaliteitsbeginsel. Dit beginsel verlangt dat het verplichtende overheidsoptreden op een wettelijke basis berust. Bij het traditionele sturingsmodel is het duidelijk dat de overheid zelf het publieke belang borgt. In een PPS kan het daarentegen onduidelijk zijn bij wie die verantwoordelijkheid ligt. Deze onduide-

lijkheid kan in meer complexe PPS-constructies leiden tot het ontlopen van verantwoordelijkheden (Stoker, 1998).

In het verlengde van het hiervoor geschetste probleem worden ook vraagtekens geplaatst bij de effectiviteit van de publieke controle op de uitvoering van wettelijke verplichtingen. Het toezicht op naleving van regelgeving door gemeenten is kwantitatief en kwalitatief onvoldoende (Blomberg en Michiels, 1997; Michiels et al. 1998). Dat geldt zowel voor de handhaving van milieuregelgeving als voor het ruimtelijk bestuursrecht. De handhaving van de bouwregelgeving laat al vele jaren te wensen over (Michiels, 1991). Bij veel gemeenten blijkt de handhavingscapaciteit onvoldoende om het toezicht op een adequaat niveau uit te voeren (VROM, 2003). Het is daarom niet te verwachten dat voor controle op de naleving van privaatrechtelijke afspraken over bijvoorbeeld de toepassing van duurzaamheidsmaatregelen wel voldoende capaciteit beschikbaar zal zijn.

Economen vragen zich af of PPS de doelmatigheid bevordert. Ervaringen met het functioneren van hybride organisaties zijn in dit opzicht nog niet onverdeeld positief (Ter Bogt, 1995; De Jong, 1998). De onderlinge afhankelijkheid tussen publieke en private partijen biedt weliswaar meer ruimte om in samenwerking naar optimalisatie te streven, maar nadelig voor de doelmatigheid kan zijn dat in sommige PPS-constructies concurrentie van andere marktpartijen ontbreekt. Er is sprake van een zeker dilemma tussen samenwerking en competitie. Samenwerking brengt een groter vertrouwen in de samenwerkende partijen met zich mee en heeft een grotere kans op naleving van de overeenkomst tot gevolg. Daarentegen leidt competitie tot creatievere oplossingen en grotere handelingssnelheid bij het oplossen van problemen (Jessop, 1998). Een vroegtijdige intentie tot samenwerking tussen partijen biedt een grotere kans op naleving van afspraken. Daarentegen zou een langere competitie tussen de marktpartijen een grotere creativiteit en kostenefficiëntie met zich meebrengen.

Anderen bewandelen een middenweg. Door een al te strikte scheiding tussen overheid en markt zouden synergievoordelen onbenut kunnen blijven (Bovenberg en Teulings in Derksen et al., 1999). Via PPS zouden private partijen een deel van de markt kunnen afschermen voor de concurrentie. Dat is bijvoorbeeld het geval wanneer de betrokken private partijen buiten concurrentie en zonder in het bezit te zijn van de grond een exclusief recht verwerven tot onderlinge verdeling van opdrachten voor de levering van bouwrijpe grond en/of publieke voorzieningen. Een dergelijke afscherming van de markt is in strijd met het Europese mededingingsrecht. De mogelijkheid van samenwerking zou in die situatie in beginsel open moeten staan voor alle geïnteresseerde en ge(pre)kwalificeerde marktpartijen. Wanneer via de PPS, als dit een joint venture is tussen overheid en marktpartijen, publieke werken openbaar worden aanbesteed, is deze beperking nog steeds relevant. Althans, als de deelnemende private partijen zelf ook willen bieden. Zij beschikken immers over meer kennis dan partijen buiten het samenwerkingsverband en kunnen de aanbestedingscriteria beïnvloeden waardoor er sprake kan zijn van een oneerlijk concurrentievoordeel. Specifieke Europese regelgeving over deze materie en uitspraken van het Hof van Justitie over bijvoorbeeld de procedure voor selectie van private partners bestaat nog niet²⁹. Uit de jurisprudentie is echter wel duidelijk dat de opdrachten die voortvloeien uit de samenwerking via een openbare en non-discriminatoire aanbestedingsprocedure in de markt gezet moeten worden³⁰.

PPS in internationale context

Internationaal is er vooral ervaring met en belangstelling voor Public Private Partnership (PPP) bij de aanleg, het onderhoud en/of de exploitatie van infrastructuur (Grimsey and Lewis, 2004). Over PPS bij de ontwikkeling van woningbouwlocaties is internationaal nauwelijks gepubliceerd. Het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Canada hebben al een zekere 'traditie' opgebouwd in PPP en PPI/PFI³¹. PPP wordt in deze landen primair gezien als een innovatieve vorm van aanbesteding (Osborne, 2000). De aanbestedende overheid definieert het project en het daaropvolgende proces wordt integraal aanbesteed, waarbij de marktpartij het financiële risico overneemt.

Publiekprivate samenwerking beperkt zich echter niet alleen tot infrastructuur. Ook scholen, ziekenhuizen, gevangenissen en andere gebouwen in de publieke sector worden privaat ontworpen, gefinancierd, gebouwd, onderhouden en geëxploiteerd.

Buiten de VS, Canada en het Verenigd Koninkrijk is er een sprake van een zekere 'PPS-traditie' in landen als Frankrijk (tunnels, tolwegen en spoorlijnen), Ierland (infrastructuur en publieke gebouwen) en Zuid-Afrika (tolwegen)³².

Conclusie

Mijn voorlopige conclusie ten aanzien van de meerwaarde van PPS is ambivalent. De verwachtingen van PPS in Nederland zijn vooral door de rijksoverheid behoorlijk opgeklapt, die daar vervolgens zelf in is gaan geloven. Resultaten blijven echter achter (Van Ham en Koppenjan, 2002; commissie Duivesteijn, 2004³³ Ecorys, 2002 en 2005). Gemeenten hebben dankzij hun ervaring een pragmatischer instelling en lijken een meer realistische verwachting te koesteren. Op lokaal niveau worden veel locaties ontwikkeld in een vorm van PPS en de ervaring daarmee blijkt over het algemeen tot tevredenheid te stemmen. De vraag is of diezelfde gemeenten in Vinex-projecten laten zien dat zij van hun ervaringen hebben geleerd. Met daarbij wellicht de wijze lessen van het Kenniscentrum PPS als een steuntje in de rug.

1.5 Waaronder deze studie?

Voor veel mensen zijn de gebruikswaarde en belevingswaarde van hun woonomgeving belangrijke referentiekaders voor hun oordeel over ruimtelijke kwaliteit van de wijk waarin zij wonen. Dat oordeel bepaalt het verschil tussen willen investeren of laten verwaarlozen, settelen of verhuizen, aanprijzen of klagen, een positief of negatief oordeel over de ruimtelijke kwaliteit. De Vinex vormde een prachtige kans om voor ruim tweemiljoen mensen een goede woonomgeving te creëren en te behouden. Vrijwel alle gemeenten in de aangewezen stadsgewesten wilden die kans met beide handen aangrijpen. De fouten van de jaren zestig en zeventig mochten niet worden herhaald. Tot ver in de 21^{ste} eeuw zou de kwaliteit van de Vinex-wijken moeten zijn geborgd.

Maar hoe doe je dat, borgen? Kun je dat als overheid alleen, of vraagt het om samenwerking met ondernemers en burgers? Vragen die vanzelfsprekend eerder gesteld hadden moeten worden, maar niet gesteld zijn. Waarschijnlijk vanwege het ontbreken van een *sense of urgency*. Mede dankzij het imago van de gemiddelde Vinex-wijk lijkt de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit als publiek belang zich te ontwikkelen tot een nieuw aandachtsgebied. In dat verband werd al eerder verwezen naar het rapport van de WRR (2000) over borging van publiek belang. Met deze studie wil ik inzicht krijgen in de mate waarin in de Vinex-praktijk duurzame

ruimtelijke kwaliteit wordt geborgd en hoe de overheid marktpartijen en burgers daarbij betreft. Daar waar de borging te wensen overlaat, is het belangrijk om de oorzaken te kennen. Een beter begrip van de mogelijkheden en beperkingen van PPS kan wellicht bijdragen aan de doelstelling van het kabinetsbeleid: “door PPS meer kwaliteit voor hetzelfde geld”.

Op veel Vinex-locaties hebben private partijen grondposities verworven omdat zij willen deelnemen in de ontwikkeling van het gebied. Daardoor nemen zij in meer of mindere mate (me de)verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke kwaliteit. Zij brengen kennis, middelen en ervaring in waarmee de borging van de publieke belangen kan worden versterkt. Hun primaire focus blijft echter gericht op het eigen commerciële belang. Met het vraagstuk van kwaliteitsborging in het spanningsveld tussen commercieel en publiek belang moeten overheden leren omgaan.

Aan dat leerproces wil ik een bijdrage leveren door te onderzoeken hoe publiekprivate samenwerking duurzame ruimtelijke kwaliteit kan bevorderen. Hoe werken borgingsystemen en hoe kunnen we borging effectiever maken? De lessen die we daaruit trekken, kunnen waardevol zijn voor alle ruimtelijke inrichtingsprojecten waarin overheid en bedrijfsleven afhankelijk van elkaar zijn.

In de tweede plaats wil ik laten zien dat in het perspectief van duurzame ruimtelijke kwaliteit het overschrijden van disciplinaire grenzen in onderzoek nuttig en nodig kan zijn. In zekere zin is dat ook onontkoombaar. De complexe maatschappelijke werkelijkheid laat zich niet verklaren vanuit één enkel wetenschappelijk perspectief. Onderzoek naar het functioneren van PPS vanuit meerdere wetenschappelijke perspectieven vergroot mijns inziens het begrip van de mogelijkheden van verschillende samenwerkingsvormen.

1.6 Afbakening en vraagstelling

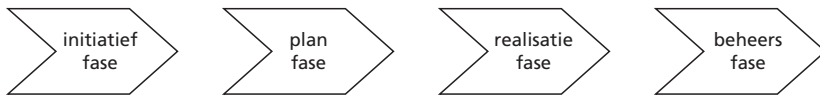
Afbakening in het planproces

Planning van Vinex-locaties is te beschouwen als de gangbare werkwijze in de ruimtelijke ordening (Korthals Altes, 1995). De ruimtelijke plannen, van stedenbouwkundig masterplan tot deelgebiedplannen, zijn bedoeld om te worden uitgevoerd. De effectiviteit van een plan wordt in die werkwijze afgemeten aan de mate van conformiteit van de uiteindelijk gerealiseerde resultaten. Een gangbaar gebiedsgericht planproces kent in hoofdlijnen vier fasen, weergegeven in figuur 1.1. Dit onderzoek richt zich primair op de eerste drie fasen in Vinex-projecten.

De initiatiefase omvat een verkenning van de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden van de locatie en van de mogelijke vormen van samenwerking tussen overheden onderling en tussen overheid en marktpartijen. Publieke en private partijen die samenwerking zoeken, sluiten in deze fase veelal een intentie- en een samenwerkingsovereenkomst.

De planfase start met de voorbereiding van het masterplan voor de Vinex-locatie en eindigt op het moment dat gestart wordt met de bouw en inrichting³⁴. Het startpunt van de planfase is dus voor het gehele gebied gelijk, maar het eindpunt zal per deelplan of zelfs per bouwplan kunnen verschillen omdat de realisatie gefaseerd wordt uitgevoerd. De afweging van publieke en private belangen, het formuleren van kwaliteitsdoelstellingen en de risicoverdeling tussen partijen is in deze fase geconcentreerd. Het masterplan als eerste, overkoepelende, ruimtelijke plan voor de Vinex-wijk is in de regel het eerste plan waarin doelstellingen met betrekking tot duurzame ruimtelijke kwaliteit zijn weergegeven.

Tijdens de planfase worden voorzieningen getroffen en zekerheden ingebouwd voor kwaliteitsborging tijdens de uitvoering. Vanzelfsprekend zal pas in de realisatiefase of in de beheer- c.q. exploitatiefase blijken of die voorzieningen effectief zijn geweest. Ook de publieke besluitvorming concentreert zich in de planfase. In de daaropvolgende realisatiefase worden de ontwerpen uitgevoerd en wordt de kwaliteit geborgd door de overheid en de afzonderlijke realisatoren.



6629/1-1

Figuur 1.1 Projectfasen gebiedsontwikkeling³⁵

De reden om het onderzoek te richten op Vinex-locaties ligt in het gegeven dat alle Vinex-projecten voortkomen uit een zelfde rijksbeleid waarin het concept duurzame ruimtelijke kwaliteit is uitgewerkt en publiekprivate samenwerking door het Rijk wordt aangeprezen als een strategie om die kwaliteit te borgen. De focus op nieuwe woningbouwlocaties aan de rand van bestaand stedelijk gebied komt voort uit de overweging dat juist die locaties, en niet de binnenstedelijke, beeldbepalend zijn in de publieke discussie. Bovendien is de transitie van een gebied buiten de bestaande stad, van 'groen naar rood', ingrijpender en biedt een breder palet aan mogelijkheden voor duurzame ontwikkeling.

Ik heb tevergeefs gezocht naar enige onderbouwing van de veronderstelling dat met PPS duurzame ruimtelijke kwaliteit beter kan worden geborgd. Er zijn aanwijzingen dat PPS kan leiden tot een meer 'marktconforme' kwaliteit³⁶, maar over onderliggende structuren en mechanismen tasten we nog in het duister. Juist dat gemeenschappelijke beleidskader maakt het mogelijk en interessant om het functioneren van borgingsystemen in verschillende PPS-constructies vanuit een institutioneel perspectief te evalueren. Daartoe heb ik een drietal casussen geselecteerd waar wordt samengewerkt volgens de drie hoofdvormen van PPS op Vinex-locaties: het bouwclaimmodel, de joint venture en het concessiemodel. Deze modellen worden in hoofdstuk 2 besproken.

Vraagstelling en analysekader

De centrale vraagstelling van dit onderzoek bestaat respectievelijk uit een analyserend, een verklarend en een prescriptief onderdeel:

- 1 In welke mate wordt duurzame ruimtelijke kwaliteit geborgd in publiekprivate arrangementen op Vinex-locaties?
- 2 Hoe kan het functioneren van de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties worden verklaard?
- 3 Hoe zou PPS en de wijze van overheidssturing moeten worden vormgegeven om de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit te optimaliseren?

Om de vraagstelling te kunnen beantwoorden ontwerp ik vanuit opvattingen over ruimtelijke kwaliteit, borging en PPS (hoofdstuk 2) en de theorie over werking van institutionele systemen (hoofdstuk 3) in hoofdstuk 4 een analysekader.

1.7 Leeswijzer voor dit boek

In dit eerste hoofdstuk is het Vinex-beleid belicht en is ingegaan op de twee centrale beleidsconcepten van Vinex: ruimtelijke kwaliteit en PPS. Ruimtelijke kwaliteit is, zoals eerder opgemerkt, een publiek belang waarvoor de overheid zorgdraagt. Zij dient die kwaliteit te borgen. Het borgen van kwaliteit betekent in essentie dat de gewenste kwaliteit wordt gegarandeerd. De vraag is in welke mate dat momenteel gebeurt en tevens of PPS mogelijkheden biedt om de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit te verbeteren.

In het tweede hoofdstuk worden de centrale begrippen van deze studie verkend. Die begrippen zijn: duurzame ruimtelijke kwaliteit, borging en PPS. Het zal blijken dat een eensluidende objectieve definitie van duurzame ruimtelijke kwaliteit niet geformuleerd kan worden. Het begrip is daarvoor te sterk verweven met het subjectieve perspectief van de gebruiker. Wel blijkt het mogelijk om duurzame ruimtelijke kwaliteit te conceptualiseren en voor Vinex-wijken te concretiseren met behulp van waardedimensies. Het begrip borging wordt verkend vanuit concept van kwaliteitsmanagement. Voor PPS tenslotte bestaan meerdere definities, vooral gerelateerd aan de verschillende wetenschappelijk perspectieven van waaruit dergelijke samenwerkingsarrangementen worden onderzocht. De definitie die in deze studie wordt gehanteerd is een synthese op basis van structuurkenmerken.

Het derde hoofdstuk beschrijft per hoofdvorm van PPS de kenmerkende borgingsystemen. Dat wordt gedaan vanuit een institutioneel perspectief, het concept van kerndomeinen in de (Westerse) samenleving en een benadering vanuit verschillende disciplines. Elk borgingsstelsel kent specifieke succes- en faalfactoren voor borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit, gerelateerd aan daarmee corresponderende institutionele systemen. Deze kritische factoren worden geïdentificeerd en de betekenis ervan geanalyseerd. Deze beschouwing vormt de basis voor een analysekader waarmee het functioneren van borgingsystemen in de praktijk zal worden verklaard.

Hoofdstuk 4 start met een uitwerking van de centrale vraagstelling in onderzoeksvragen gericht op het *wat* (beschrijvend), *waarom* (verklarend) en *hoe* (voorschrijvend) van borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit. Vervolgens worden het analysekader en de methodiek voor het empirisch onderzoek beschreven.

Het empirisch onderzoek bestaat uit casestudies van publiekprivate samenwerking op een drietal nieuwbouwlocaties. Het betreft de Vinex-wijken Leidsche Rijn bij Utrecht, Vathorst bij Amersfoort en Ypenburg bij Den Haag. De resultaten van de casestudies zijn beschreven in de hoofdstukken 5 tot en met 7. Hoofdstuk 5 gaat in op de mogelijkheden het bouwclaim model, hoofdstuk 6 op de joint venture en hoofdstuk 7 evalueert het concessiemodel.

In hoofdstuk 8 zijn de conclusies van het onderzoek samengevat en wordt toegewerkt naar een synthese van de belangrijkste resultaten van het onderzoek.

In het slothoofdstuk wordt gereflecteerd op de conclusies van het onderzoek via een verkenning van mogelijkheden voor institutionele verbetering van de onderzochte PPS-modellen en een beschouwing van alternatieve sturingsstrategieën. Afgesloten wordt met een evaluatie van het institutionele perspectief als theoretisch kader van het onderzoek.

Noten

- 1 De begrippen 'woonomgeving' en 'leefomgeving' beschouw ik in deze studie als synoniem. Het is de omgeving bezien vanuit het perspectief van de gebruiker. Tot de leefomgeving reken ik de privé-ruimte rond de woning, de openbare ruimte, infrastructuur, voorzieningen en de omliggende woningen. Ook de andere gebruikers van de leefomgeving behoren ertoe. De kwaliteit van de woon- of leefomgeving worden verder aangeduid als 'ruimtelijke kwaliteit'.
- 2 Zie Korthals Altes (1995) over het Vinex-debat in de Tweede Kamer, juni 1992.
- 3 Driessen (2005) geeft in zijn oratie de voorkeur aan het begrip omgevingskwaliteit en beschouwt ruimtelijke kwaliteit als een onderdeel daarvan. In deze studie beschouw ik beide begrippen als synoniem.
- 4 In hoofdstuk 2 wordt uitgebreider ingegaan op het begrippenkader.
- 5 Hooimeijer et al. (2001) verwijzen naar bronnen uit de Romeinse tijd.
- 6 Totaal meer dan een miljoen woningen waarvan tussen 1995 en 2005 circa 300.000 op uitleglocaties in de Vinex-stadsgewesten (VROM, 1990, 2004).
- 7 De (master)plannen voor Vinex-wijken zijn te typeren als *disign*-plannen, bedoeld om als zodanig daadwerkelijk te worden gerealiseerd (Hopkins, 2001). Bij de uitwerking van het analysekader (hoofdstuk 4) wordt nader ingegaan op de functie van de Vinex-plannen.
- 8 Onder *sturing* versta ik in deze studie: *doelgerichte beïnvloeding*, in casu van grootschalige stedelijke ontwikkeling. Doelgerichte beïnvloeding is het kernelement van sturing dat in bestuurskundige literatuur steeds weer naar voren komt (zie bijvoorbeeld VROM-Raad, 1998a; Nelissen et.al., 2000; Rosenthal et.al., 2001)
- 9 Vanuit bestuurskundig perspectief is PPS te zien als een sturingsconcept. Onder sturingsconcept versta ik een visie op sturing, gericht op een specifiek sturingsvraagstuk en gecombineerd met opvattingen over de keuze van instrumenten (zie ook Nelissen et al., 1996). Borging is zo'n instrument.
- 10 De Vierde Nota is niet één beleidsdocument, maar bestaat uit een aantal delen waaronder de Vierde Nota Extra (Vinex) en de actualisatie (Vinac). Zie voor een overzicht van alle delen van de Vierde Nota Korthals Altes, 1995, p. 63-69.
- 11 Volgens het Besluit milieu-effectrapportage 1994, artikel 3 juncto bijlage C, onder 11.1 is een MER vereist in gevallen waarin een ruimtelijk plan als eerste voorziet in een aaneengesloten gebied voor de bouw van 2000 of meer woningen buiten de bebouwde kom, of 4000 of meer woningen binnen de bebouwde kom; als het 2000 of meer woningen betreft binnen de bebouwde kom geldt er een MER-beoordelingsplicht (11.1 van bijlage D bij het Besluit mer).
- 12 In de doorwerking van het rijksbeleid stond het provinciale streekplan niet meer centraal; de gedachte was om Rijk en provincie een taak te geven in het stimuleren en faciliteren van samenwerking op intergemeentelijk niveau en de betrokkenheid van andere (private) actoren te bevorderen
- 13 De belangrijkste subsidies worden verstrekt door het ministerie van VROM in het kader van het Besluit locatiegebonden subsidies (BlS), de bodemsaneringelden (ook VROM) en subsidiering van ontsluitende infrastructuur en hoogwaardig openbaar vervoer (ministerie van Verkeer en Waterstaat).
- 14 Ondanks het feit dat de geboden rijksmiddelen ontoereikend waren, was de zekerheid ervan voor de stadsgewesten voldoende om de onderhandelingen in te gaan (Korthals Altes, 1995).
- 15 Een rekenvoorbeeld: uitgaande van een locatie met 10.000 woningen, een gemiddelde verkoopprijs van € 200.000 v.o.n. en een gemiddelde grondquote van 25% bedraagt de opbrengst uit de grondexploitatie € 500 mln. Veel gemeenten hanteren het zogenaamde grondquotum- of -curvesysteem, wat inhoudt dat de opbrengst uit de grondexploitatie lineair respectievelijk progressief is gekoppeld aan de vrij-op-naam prijs van de verkochte woningen (IBO grondbeleid, 2000)

- 16 Of de private sector ook bereid was medeverantwoordelijkheid te nemen voor het publieke belang blijft twijfelachtig.
- 17 Ontwikkelaars, beleggers of bouwbedrijven al dan niet met een eigen ontwikkelingsmaatschappij. De belangen van deze partijen kunnen behoorlijk verschillen. Ontwikkelaars zijn vooral geïnteresseerd in projecten waar een grote marge zit tussen de stichtingskosten en de verkoopprijs van woningen. Beleggers kiezen voor zeker rendement over een langere verhuurtermijn. Bouwbedrijven halen hun winst vooral uit kostenreductie door serieproductie.
- 18 Er is vaak sprake van langdurige (>10 jaar) afhankelijkheidsrelatie tussen publieke en private partijen vanwege de toekenning van omvangrijke bouwclaims of de oprichting van een gezamenlijke grondexploitatie-maatschappij (zie ook Korthals Altes en Groetelaers, 2000).
- 19 Zie bijvoorbeeld Bartelsman et al. (1998).
- 20 Voorbeelden zijn de dissertaties van Kouwenhoven (1991) en Bult-Spiering (2003).
- 21 Zie de oratie van Van Twist (2002).
- 22 Met name het verhalen van exploitatiekosten kan lastig zijn als de overheid geen eigenaar is van de grond (De Groot, 2002).
- 23 Milieurecht en ruimtelijk bestuursrecht in ruime zin (Michiels, 2001).
- 24 Samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven in ruimtelijke projecten bestaat overigens al zolang de overheid ruimtelijk beleid voert, maar van een coproductie in PPS kon maar in sommige gevallen worden gesproken (zie ook Lemstra, 1987; Kreukels en Spit, 1990; Kouwenhoven, 1991)
- 25 Volgens het Voortgangsbericht Kenniscentrum PPS (2005) blijft het aantal PPS-projecten op rijksniveau echter wel achter bij de eerdere verwachtingen.
- 26 Onder corporatisme verstaat Dubbink (vanuit een rationalistisch perspectief) het slaan van bruggen tussen marktpartijen en overheid; het gevaar van corporatisme schuilt volgens deze auteur in een al te innige samenwerking hetgeen ten koste kan gaan van het publieke belang
- 27 De WRR (2000) constateert op basis van literatuuronderzoek (onder meer Ter Bogt, 1995) dat zogenaamde 'hybride' organisaties, die zowel publieke belangen behartigen als commerciële activiteiten uitvoeren, primair gericht op de klanten die inkomsten genereren; uit ander onderzoek blijkt dat gemeenten beheersing van financiële risico's van PPS (veel) belangrijker vinden dan het beheersen van risico's die voortvloeien uit de publieke besluitvorming (AkroConsult/IBR, 1996).
- 28 Elders stelt hij wel voor om sturingstaken van de overheid over te dragen aan de *civil society* (Dubbink, 1999, p. 253).
- 29 De Europese Commissie heeft in 2005 echter wel een advies uitgebracht over de wijze van aanbesteding van bepaalde publieke onderdelen van het plan Vathorst bij Amersfoort. Dit advies lijkt inderdaad te wijzen in de richting van verplichte Europese aanbesteding van die publieke onderdelen, ook wanneer de opdrachtgever daartoe een publiek-privaat ontwikkelingsbedrijf is waarin de overheid voor vijftig procent participeert en zeggenschap heeft. Het advies van de commissie was echter bij afsluiting van het manuscript van deze dissertatie nog niet openbaar. Onder verwijzing naar een brief van de Europese Commissie van 12 augustus 2005 aan de vaste vertegenwoordiger van de Nederlandse regering bij de EU, weigert de minister van VROM de Tweede Kamer te informeren over de inhoud van het advies (zie TK 2005-2006, 29435, nr. 156 voor de motivatie van de minister).
- 30 Het Europese Hof van Justitie heeft in het *Scala*-arrest (HvJ EG 12 juli 2001, C-389/98, Jur. 2001, p. I-5409) duidelijk gemaakt dat de joint venture-vorm van PPS in strijd is met het Europese aanbestedingsrecht voor zover de private partij daarmee een exclusief recht verwerft op uitvoering van een overheidsopdracht. Kort daarvoor was het ministerie van VROM nog een geheel andere mening toegedaan, zoals blijkt uit de publi-

catie *Toepassing Europese aanbestedingsrichtlijnen. Publiek Private Samenwerking bij gezamenlijke bouwopgaven* (VROM, 1999a).

- 31 PPI = Public Private Initiative, PFI = Private Finance Initiative
- 32 Zie Grimsey and Lewis (2004) voor een overzicht van PPP-initiatieven in Europa en de Angelsaksische landen, met accent op de Verenigde Staten.
- 33 Volgens de Commissie Duivesteijn zijn in de jaren negentig grote bedragen uitgegeven aan consultants en stuurgroepen, maar staat de ambitie in schril contrast tot de opgedane ervaring en de behaalde resultaten (TK 2004-2005, 29283, nrs. 5-6, p. 33-34).
- 34 Het bouwrijp maken van een locatie reken ik nog tot de planfase. Bouwplannen kunnen immers nog steeds worden gewijzigd.
- 35 Ook wel aangeduid met de actieve termen “streven”, “plannen”, “maken” en “beleven” (Dauvellier en Luttk, 2003, p. 12).
- 36 Uit onderzoek door AkroConsult/IBR (1996) blijkt dat twee op de drie gemeenten met ervaring in PPS-projecten van mening zijn dat de meerwaarde van samenwerking met private partijen ligt in een hogere kwaliteit en een marktgerichter product.

2 Begripsverkenning

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de kernbegrippen van deze studie nader verkend.

De begrippen ‘duurzame ruimtelijke kwaliteit’ en ‘borging’ zal ik benaderen vanuit het perspectief van kwaliteitsmanagement. In dat perspectief staat de gebruiker centraal. Voor de operationalisering van duurzame ruimtelijke kwaliteit wordt eveneens aansluiting gezocht bij het rijksbeleid en bij concepten die in de literatuur zijn ontwikkeld. In de analyse van het begrip publiekprivate samenwerking is gekozen voor een typering vanuit drie verschillende invalshoeken: economisch, juridisch en bestuurskundig. Het accent ligt daarbij op structurelementen van PPS.

2.2 Duurzame ruimtelijke kwaliteit

In deze paragraaf wordt het begrip duurzame ruimtelijke kwaliteit geoperationaliseerd waardoor uitspraken mogelijk zijn over de mate waarin het kwaliteitsconcept van de Vierde Nota doorwerkt in de planvorming op locatieniveau. Betoogd zal worden dat naast een inhoudelijke benadering van het begrip de procesbenadering minstens evenveel aandacht verdient.

Wat is kwaliteit?

In de literatuur over kwaliteitsmanagement worden definities van het begrip kwaliteit vanuit verschillende perspectieven benaderd (Broekhuis, 2001):

- Als objectief begrip
- Als subjectief begrip;
- Als kenmerk;
- Als vermogen.

Vanuit een objectieve benadering wordt kwaliteit beschouwd als een geheel van kenmerken of eigenschappen die meetbaar zijn. Als subjectief begrip is kwaliteit de resultante van een beoordeling door één of meerdere personen. De benadering van kwaliteit als kenmerk ziet op een vergelijking met een tevoren bepaalde indicator (eigenschappen van een product of dienst worden met specificaties vergeleken). Beoordeling van kwaliteit als vermogen mondt uit in een uitspraak of de geboden kwaliteit tegemoet komt aan een eerder gesteld doel. De nadruk ligt daarbij op de afgeleide prestaties die de klant/opdrachtgever/gebruiker verwacht¹. In de internationale standaardisatie van kwaliteitsmanagement is in de norm NEN-ISO 8402 kwaliteit gedefinieerd als “Het geheel van kenmerken van een entiteit dat betrekking heeft op het vermogen van die entiteit om kenbaar gemaakte en vanzelfsprekende behoeften te bevredigen”. In deze definitie zijn

verschillende perspectieven van kwaliteit zichtbaar, maar centraal staat het vermogen om behoeften te bevredigen.

Garvin (1988) stelt dat het management van productkwaliteit vanuit de marketing discipline de meest prominente is. In die benadering staat de gebruiker centraal. Kort gezegd is de kwaliteit goed als het voldoet aan de verwachtingen van de gebruiker of deze zelfs overtreft (zie ook Broekhuis, 2001).

De veronderstellingen die aan deze opvattingen ten grondslag zijn:

- De gebruiker is bekend;
- De opdrachtgever wordt gelijk gesteld aan de gebruiker;
- De behoeften zijn kenbaar (te maken) én te vertalen in producteisen.

Kijken we naar het begrip ruimtelijke kwaliteit dan zijn deze veronderstellingen uitermate relevant. Ruimtelijke kwaliteit kent immers een veelheid aan gebruikers. De gemeente als opdrachtgever gelijk stellen aan de gebruiker lost dat probleem echter niet geheel op. Weliswaar is de gemeente op Vinex-locaties veelal de opdrachtgever voor de inrichting van de openbare ruimte en de realisering van openbare voorzieningen, maar ook dan zullen de behoeften van de gebruikers in kaart moeten worden gebracht. En dan gaat bij duurzame kwaliteit het niet alleen om de eerste ruimtegebruikers, maar ook over toekomstige generaties.

Ruimtelijke kwaliteit

Het begrip ruimtelijke kwaliteit vormt reeds een aantal jaren een centraal thema in de ruimtelijke ordening (WRR, 1998a; VROM, 1988, 2001c, 2004). Er zijn vele visies op ruimtelijke kwaliteit, op verschillende inrichtingsniveaus².

In het denken over ruimtelijke kwaliteit lopen allerlei begrippen door elkaar en is de discussie over bijvoorbeeld schaalniveaus, indicator-type's, causaliteit en contextafhankelijkheid nog in volle gang (RIVM, 2003). Reeds in de eerste eeuw voor Christus definieerde de Romeinse architect Vitruvius (architectonische) kwaliteit vanuit de optiek van de gebruiker als een samenstel van *utilitas* (functionele eisen), *venustas* (schoonheid, authenticiteit) en *firmitas* (constructie, duurzaamheid)³. Ook bij de begripsduiding van ruimtelijke kwaliteit wordt veelal een gebruikersgerichte benadering gehanteerd.

Verbart (2004, p. 49) gaat in zijn dissertatie 'Management van ruimtelijke kwaliteit' uit van de volgende opvatting: "Van hoge ruimtelijke kwaliteit is sprake als de ingrepen gewaardeerd worden door hen die er, vaak nog decennia lang, gebruik van moeten maken". Voorafgaand aan een ruimtelijke ingreep is kwaliteit volgens Verbart niet te definiëren. Zelfs achteraf is het niet eenvoudig om te oordelen over de kwaliteit van ruimtelijke ingrepen. Opvattingen zijn grotendeels (inter-)subjectief, kunnen in de loop van de tijd veranderen en vanwege cultuurverschillen ook geografische variëren. Hooimeijer et al. stellen dat ruimtelijke kwaliteit een normatief begrip is dat vanuit verschillende disciplines anders zal worden beschouwd en dat in de tijd een 'wisselende invulling' krijgt (Hooimeijer et al., 2001, p. 15)⁴. Dat maakt ook een vergelijking van locaties onderling op ruimtelijke kwaliteit lastig, zo niet onmogelijk.

Verbart (2004, p. 51 e.v.) onderscheidt een viertal opvattingen over de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit tot stand gebracht kan worden:

- Via het 'verleidelijk' beeld van een creatieve ontwerper;
- Door bewaking van een integraal plan;

- Door gebruik te maken van een objectieve checklist;
- Door goed procesmanagement.

In de eerste opvatting staat de creatieve ontwerper centraal. Hij probeert gebruikers te verleiden met aansprekende architectuur. Vooral de vorm staat centraal. Ontwerpen worden gezien als een individuele prestatie. Een relatie met de inhoud van ruimtelijke inrichtingsvraagstukken is vaak nauwelijks aanwezig (Beekman, 1993)⁵. In deze opvatting over het creëren van ruimtelijke kwaliteit is de inbreng van de gebruiker minimaal.

Ook in de tweede opvatting staat de stedenbouwkundige centraal, maar dan in de rol van regisseur van een interactief ontwerpproces. Hij betreft publieke en private *stakeholders* bij het tot stand brengen van ruimtelijke kwaliteit. Die kwaliteit is het resultaat van “een proces van erkennen, herkennen, bijeenbrengen en integreren van alle belangen in een ontwerp dat vervolgens streng bewaakt wordt” (Verbart, 2004, p. 54). De bewaking van het integrale plan beschouwt ik als het vraagstuk van het borgen van ruimtelijke kwaliteit waarop het concept van kwaliteitsmanagement kan worden toegepast (zie verder paragraaf 2.4). Het gevaar van deze benadering is, dat het plan onvoldoende dynamiek heeft (Faludi, 2000). Elk ruimtelijk plan is in wezen een momentopname. Wensen van gebruikers, ambitieniveaus zijn echter in beweging.

Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit door gebruik te maken van een objectieve checklist kenmerkt de derde opvatting. Het zijn vooral planologen die proberen ruimtelijke kwaliteit te objectiveren door het opstellen en toetsen van plannen aan meetbare criteria. Deze opvatting gaat uit van de veronderstelling dat kwaliteit objectief, of in ieder geval intersubjectief, gemeten kan worden. In de Vierde Nota, Vijfde Nota en Nota Ruimte worden criteria benoemd die tezamen de ruimtelijke kwaliteit zouden bepalen. Hooimeijer et al. (2001) hebben de criteria van de Vierde Nota gekoppeld aan een viertal maatschappelijke belangen waarbij de aldus gevormde ‘kwaliteitsmatrix’ gebruikt kan worden als referentiekader voor ruimtelijke plannen⁶.

Ten slotte zou goed procesmanagement ruimtelijke kwaliteit tot stand kunnen brengen. De achterliggende veronderstelling daarbij is, dat ruimtelijke kwaliteit wordt bepaald door de mate waarin betrokkenen tevreden zijn over het doorlopen proces en het resultaat daarvan, waarbij het resultaat afhankelijk is van de kwaliteit van het proces (Verbart, 2004). Deze benadering vanuit de proceskwaliteit vindt vooral steun onder bestuurskundigen (Teisman, 1995; Bult-Spiering, 2003). De benadering vanuit procesmanagement is minder vanuit de inhoud dan de hiervoor als tweede aangeduide procesbenadering die gericht is op de totstandkoming van een integraal plan. Dat is tevens de belangrijkste kritiek op procesmanagement: deze zou te weinig aandacht besteden aan de “inhoud van beleid” (Verbart, 2004, p. 64).

Met uitzondering van de eerste benadering (wat kwaliteit is, bepaalt de ontwerper) leidt elke andere benadering direct of indirect via communicatie met gebruikers tot een door hen gewenste ruimtelijke kwaliteit. In de praktijk zal er vrijwel altijd sprake zijn van een ‘mix’ van de vier benaderingen, waarbij de stedenbouwkundige *supervisor* in de planvormingsfase op Vinex-locaties een centrale rol lijkt te (willen) vervullen (Bakker, 1998)⁷.

Verbart (2004) pleit, evenals de VROM-Raad (2002), voor een breed en meervoudig kwaliteitsbegrip. Hij wijst daarbij op de parallelle ontwikkeling van het kwaliteitsbegrip in het concept van Total Quality Management (TQM) en de ISO-9000 reeks die procesnormen geeft voor de borging van de door gebruikers gewenste kwaliteit van producten of diensten. De VROM-Raad (2002) constateert dat ruimtelijke kwaliteit veelal geassocieerd wordt met belevingswaarde. Als de ambities te veel worden ingekleurd door de eerste nieuwe bewoners van een Vinex-wijk zou

met name de duurzaamheidwaarde wel eens onderbelicht kunnen blijven. Een dergelijke beperkte opvatting van ruimtelijke kwaliteit zou volgens de raad niet aansluiten bij de sturingsopgave van de ruimtelijke ordening. Deze sturingsopgave gaat uit van een breed kwaliteitsbegrip met meerdere dimensies (economisch, sociaal, ecologisch en cultureel).

Kwaliteit = inhoud + proces

Geconcludeerd kan worden dat bij de benadering van duurzame ruimtelijke kwaliteit inhoud en proces niet los van elkaar kunnen worden gezien. De vier hiervoor beschreven opvattingen van kwaliteit zijn in elke gebiedsontwikkeling in meer of mindere mate herkenbaar. De creativiteit van de stedenbouwkundige ontwerper weerspiegelt zich in het integrale plan met fraaie eindbeelden. Een programma van kwaliteitseisen is als ‘checklist’ onmisbaar voor de uitwerking van het integrale plan tot concrete ontwerpen. Willen die ontwerpen tegemoet komen aan de wensen van de gebruiker dan zal over de kwaliteitseisen een dialoog tussen ontwerper en gebruikers moeten worden georganiseerd. Interactiviteit en PPS zijn nodig om tot een gedeelde visie over normatieve vraagstukken te komen (Hooimeijer et al., 2001).

Met een combinatie van een inhoudelijk referentiekader en procesmanagement kunnen aldus de behoeften van gebruikers systematisch worden geanalyseerd en de uitvoering van het integrale (master)plan worden geëvalueerd en bijgestuurd. Het inhoudelijk referentiekader staat ten dienste van het proces. De communicatie over de door de gebruiker gewenste ruimtelijke kwaliteit wordt er mee gestructureerd.

Aan het referentiekader kan eveneens een normatieve betekenis worden toegekend, in de zin dat het gezien kan worden als basiseisen die aan de ruimtelijke kwaliteit van een Vinex-wijk gesteld zouden kunnen worden. In dat perspectief is het interessant om na te gaan hoe het brede kwaliteitsconcept van de VROM-Raad (2002) zich verhoudt tot de beleidsvisie op ruimtelijke kwaliteit zoals verwoord in de Vierde Nota en de Nota Ruimte. Kunnen beide wellicht gezamenlijk dienen als uitgangspunt voor een concretisering van het inhoudelijk referentiekader voor duurzame ruimtelijke kwaliteit?

Duurzame ruimtelijke kwaliteit in het rijksbeleid

De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 1988, p.9) stelt dat de (duurzame) ruimtelijke kwaliteit van een gebied wordt afgemeten aan de gebruikswaarde, de belevingswaarde en de toekomstwaarde. De Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 2001c, p. 12) verstaat onder ruimtelijke kwaliteit een “mooie en functionele leefomgeving” en onderscheidt zeven criteria of dimensies die richting geven aan de ruimtelijke inrichting van Nederland⁸. De Nota Ruimte (VROM, 2004), zoals de Vijfde Nota vanaf PKB deel 3 heet, laat de genoemde zeven criteria weer los en keert terug naar het kwaliteitsconcept van de Vierde Nota. De hoofddoelstelling van het nationaal ruimtelijk beleid en de vier algemene doelen⁹ zijn volgens de Nota Ruimte opgesteld tegen de achtergrond van de bredere en meer algemene wens de economische, ecologische en sociaal-culturele waarden van de ruimte te versterken en duurzaam te ontwikkelen (VROM, 2004, p. 5)¹⁰.

In het kwaliteitsconcept van de Vierde Nota en van de Nota Ruimte zijn de drie waarden van ruimtelijke kwaliteit als volgt gekarakteriseerd. Gebruikswaarde wordt bepaald door functionele geschiktheid, een optimale concentratie van functies, doelmatige aanleg en dito gebruik, mogelijkheden voor functionele relaties en combinatiemogelijkheden van functies. Belevingswaarde wordt verhoogd door identiteit, herkenbaarheid, diversiteit/ruimtelijke variatie en ontwerpqua-

liteit. Toekomstwaarde ziet op duurzaamheid van de ruimtelijke structuur, flexibel gebruik, aanpasbaarheid en uitbreidbaarheid van delen van die structuur¹¹.

Voorts wordt in de nota Stedelijke Vernieuwing (VROM, 1997) en in de nota Mensen, Wensen, Wonen; wonen in de 21^e eeuw (VROM, 2000c) het verbeteren van de stedelijke woonkwaliteit gezien als een kernopgave en duurzaamheid als legitimiteitsgrond voor rijksbemoeienis met het wonen. Volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) dienen ruimtelijke kwaliteitseisen en andere kwaliteitseisen met ruimtelijke implicaties van het begin af aan te worden meegenomen in de beleidsontwikkeling. Er ligt hier ook een duidelijke link met het vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP 4) dat in juni 2001 aan de Kamer is aangeboden¹². In het NMP 4 vormt de milieukwaliteit in de leefomgeving een belangrijk item. Deze dient herkenbaar, schoon, prettig en aantrekkelijk te zijn zodat mensen er nu en later graag in verblijven, wonen en werken.

In het eerder aangehaalde onderzoek van Needham et al. (2000) naar de invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties worden tenslotte vijf criteria onderscheiden die tezamen het kwaliteitsbeeld van Vinex-locaties zouden bepalen¹³:

- 1 Variatie in dichtheden;
- 2 Woonmilieudifferentiatie en sociale heterogeniteit;
- 3 Percentage particulier opdrachtgeverschap;
- 4 (Tijds) aanwezigheid voorzieningen;
- 5 Vervoersontsluiting.

Hoewel niet steeds van gelijke orde, overlappen de waarden, dimensies, opgaven en doelstellingen van de nota's en de laatstgenoemde criteria elkaar voor een groot deel. De nota's over de ruimtelijke ordening en wonen zien bijvoorbeeld ruimtelijke kwaliteit als integratiekader voor alle kwaliteitsaspecten van de leefomgeving, waaronder duurzaamheid, milieu- en omgevingskwaliteit. Met het NMP 4 nemen de nota's ook het maatschappelijk belang bij een kwalitatief hoogwaardige leefomgeving als vertrekpunt. Er is volgens de memorie van toelichting bij het ontwerp van de nieuwe WRO sprake van een toenemende verwevenheid tussen milieu en ruimtelijke inrichting. De Vierde Nota en de Vijfde Nota zien het behartigen van dat maatschappelijk belang als een overheidstaak. De overheid moet sturing geven aan de ruimtelijke inrichting van Nederland. De Nota Ruimte relativeert de centrale rol van de overheid weer enigszins door bij de ontwikkeling van woonfuncties de markt meer verantwoordelijkheid toe te dichten. Het maatschappelijk belang van ruimtelijke kwaliteit blijft echter toch primair een publiek belang. Onder publiek belang versta ik in deze context een maatschappelijk belang waarvoor op basis van politieke besluitvorming is bepaald dat de overheid het dient te behartigen¹⁴.

Naar een referentiekader

De kwaliteitscriteria van Needham (2000) kunnen worden beschouwd als primaire accenten in de discussie over de stedenbouwkundige kwaliteit. Ligt in het ene plan het accent op functionaliteit en bereikbaarheid, het andere plan stelt duurzaamheid juist centraal. De waarden van de Vierde Nota respectievelijk de Nota Ruimte bieden, mits geoperationaliseerd, wellicht enig houvast voor een inhoudelijke analyse van geplande en gerealiseerde duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties. Daarmee zijn echter nog geen conclusies te trekken over de kwaliteit van het borgingsproces. We weten immers niet of de opgestelde plannen de door gebruikers gewenste

ruimtelijke kwaliteit correct interpreteren. Dit roept de vraag op hoe die gewenste ruimtelijke kwaliteit in de planvoorbereiding wordt vastgesteld.

Voor wat betreft de analyse van de gewenste duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties zoek ik aansluiting bij de hiervoor besproken kwaliteitsconcepten, gestructureerd volgens de indeling van de Vierde Nota/Nota Ruimte in gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde. Deze waarden vragen elk om een specifieke benadering.

Bij gebruikswaarde gaat het primair om functionele eisen, om doelmatige inrichting, gebruik en doelmatig beheer van het gebied. Het 'slim' combineren van functies, gebruik maken van functionele relaties en zorgen voor een optimale bereikbaarheid hebben een positief effect op de gebruikswaarde. De Vijfde Nota (VROM, 2001c) legde het accent vooral op economische en maatschappelijke functionaliteit en de toegang tot functies (criterium sociale rechtvaardigheid). Gebruikswaarde is temporeel en geografisch minder dan belevingswaarde aan verandering onderhevig.

Het milieurecht is van essentieel belang voor de gebruikswaarde¹⁵. Vinex-uitbreidingslocaties liggen dicht tegen de bestaande stad. In die stedelijke randzones is vaak sprake van een concentratie van milieubelasting door infrastructuur, bedrijvigheid en historische bodemverontreinigingen (Van der Cammen et al., 1998). Milieuaspecten kunnen de benutting van de ruimte in positieve of negatieve zin beïnvloeden (Driessen et al., 2001). Beperking van geluidhinder, sanering van bodemverontreiniging en aanpak van veiligheidsrisico's zorgen voor een verhoging van de gebruikswaarde. Het milieuhygiënerecht biedt een kader voor verbetering van de gebruikswaarde in gebieden met een te hoge milieubelasting. Ook het milieubeschermingsrecht is van betekenis voor de gebruikswaarde. Omdat de Vinex-uitbreidingslocaties geprojecteerd zijn in landelijk gebied is er vaak sprake van natuur- en landschapswaarden, cultuurhistorische en archeologische waarden. Afhankelijk van de bestemming heeft wettelijke bescherming van deze waarden een positief of negatief effect op de gebruiks- en ook de belevingswaarde¹⁶.

Voor de analyse van de gewenste belevingswaarde ligt dat anders. Aspecten als diversiteit (ruimtelijke en cultureel), identiteit, 'esthetische kwaliteit' (Van der Vlist, 1998), de 'menseelijke maat' (Vijfde Nota) en herkenbaarheid hebben, meer dan gebruikswaarde, een subjectieve dimensie. Op Vinex-locaties zijn het vooral de stedenbouwkundige ontwerpers die invulling geven aan de belevingswaarde. Het is echter de vraag in hoeverre zij de wensen van toekomstige bewoners en gebruikers in hun analyse meenemen. Voor private partijen is een optimale belevingswaarde van commercieel belang. Marktwaarde van woningen wordt met name bepaald door de functionele eigenschappen, grootte en architectuur van de woning, de grootte en oriëntatie van de tuin, de bebouwingsdichtheid (uitzicht), de nabijheid van buurtwinkels en natuur en het imago van de wijk (Wassenberg et al., 1994; Buck Consultants, 1998; RIGO, 1999).

De bepaling van de gewenste toekomstwaarde vraagt om een reflectie op de dynamiek in gebruikswaarde en belevingswaarde. Hoe zullen die waarden zich in de toekomst gaan ontwikkelen? In de context van het omgevingsbeleid neemt het begrip 'duurzaam ruimtegebruik' een centrale plaats in (Driessen, 2005)¹⁷. Dit begrip bevat namelijk, meer dan andere begrippen, een kwaliteitsaanduiding (Driessen et al., 2001). De consequenties voor toekomstige generaties dienen nadrukkelijk in ogenschouw te worden genomen. De Nota Ruimte noemt tevens de geschiktheid voor nieuwe gebruiksvormen en ontvankelijkheid voor nieuwe culturele en economische betekenissen als belangrijke kenmerken van toekomstwaarde. De vraag is hoe en vooral door wie toekomstwaarde wordt bepaald. Toekomstwaarde is moeilijk vast te stellen, maar wel een cruciaal aandachtspunt in die zin dat de betekenis die gebruikers in de toekomst gaan geven

aan dat wat nu gerealiseerd wordt doorslaggevend is voor de vraag of een gebied in kwaliteit groeit. Een gebied heeft derhalve toekomstwaarde als de gebruikers én de overheid ook op langere termijn willen blijven investeren in de duurzame kwaliteit van het gebied. Als mensen er niets mee hebben en dus niet in investeren gaat er per saldo steeds meer kwaliteit en daarmee toekomstwaarde verloren.

Hooimeijer et al. (2001) hebben het kwaliteitsconcept van de Vierde Nota verder uitgewerkt in de context van meervoudig ruimtegebruik. Zij koppelen de drie onderscheiden waarden aan maatschappelijke belangen (economisch, sociaal, cultureel en ecologisch) waardoor een matrix ontstaat die operationalisering van het begrip ruimtelijke kwaliteit mogelijk maakt. De VROM-raad (1998) en De Jong en Salet (2001) duiden de belangen als economische doelmatigheid, sociale rechtvaardigheid, ecologische duurzaamheid en culturele identiteit. De Nota Ruimte (VROM, 2004, p.5) maakt een vergelijkbaar onderscheid in economische, ecologische en sociaal-culturele waarden. Ook de zogenaamde ‘triple-P’ benadering (People, Planet, Profit) die de basis vormt voor Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen correspondeert met de onderscheiden belangen. Als aan de belangen op een gelijkwaardige wijze en in onderlinge samenhang recht wordt gedaan, zou dit leiden tot duurzame ruimtelijke ontwikkeling. Duurzame ruimtelijke kwaliteit kan aldus naar analogie van het concept van de Nota Ruimte en Hooimeijer et al. (2001) specifiek voor Vinex-locaties worden geoperationaliseerd in een negental waardedimensies (tabel 2.1).

Tabel 2.1 Waardedimensies duurzame ruimtelijke kwaliteit

Dimensie	Gebruikswaarde	Belevingswaarde	Toekomstwaarde
Economisch	Functionaliteit	Aantrekkelijkheid	Flexibiliteit
Sociaal	Beschikbaarheid	Vitaliteit	Stabiliteit
Ecologisch	Leefbaarheid	Diversiteit	Robuustheid

Het onderzoek van Hooimeijer et al. (2001) en hun operationalisering in een kwaliteitsmatrix biedt een bruikbaar kader voor een analysemodel waarmee de ambities voor duurzame ruimtelijke kwaliteit vanuit een gebruikersperspectief kunnen worden geanalyseerd. Hooimeijer et al. beschouwen de matrix primair als een afwegingskader voor maatschappelijke belangen. Door echter de onderscheiden aspecten te duiden als maatschappelijke belangen krijgt de matrix een normatief karakter en wordt sterk vanuit een overheidsperspectief ingekleurd. Zo wordt bijvoorbeeld ‘sociale rechtvaardigheid’ niet vanuit een gebruikersperspectief benaderd, terwijl het volgens de auteurs nu juist wenselijk is om via interactiviteit en PPS tot invulling van de matrix te komen (Hooimeijer et al., 2001, p.16). Bovendien geven zij zelf aan dat ruimtelijke kwaliteit het gevolg zou moeten zijn van een beleidsproces. Daarbij gaat de visie op interactiviteit uit van de veronderstelling dat “publieke en private partijen van mening zullen verschillen over de ruimtelijke kwaliteit die moet worden gerealiseerd” (Hooimeijer et al., 2001, p.41). Bij een normatieve benadering vanuit één perspectief bestaat het gevaar dat het begrip kwaliteit in het belangenveld wordt gepolariseerd (De Jong en Salet, 2001).

In het licht van voorgaand betoog is gekozen voor de meer neutrale term ‘waardedimensies’ van duurzame ruimtelijke kwaliteit. Hooimeijer et al. (2001) geven immers ook zelf aan dat de matrix bedoeld is als flexibel analysekader dat door de gebruiker desgewenst kan worden aangepast. In het analysekader voor dit onderzoek (hoofdstuk 4) zijn de waardedimensies daarom

nader geconcretiseerd voor woningbouwlocaties¹⁸. Bij het invullen van de matrix is gestreefd naar representativiteit, niet naar compleetheid. Ongetwijfeld zijn er nog meer waardedimensies te benoemen of zijn de genoemde dimensies te splitsen in subdimensies. De culturele dimensie is niet separaat onderscheiden. Het sociale en culturele belang blijken in de matrix nauw verweven. Hooimeijer et al. (2001) stellen dat toegankelijkheid het belangrijkste criterium is voor cultureel belang, maar dit criterium kan evengoed worden geïntegreerd in de sociale dimensie van de gebruikswaarde. Bovendien is de uitwerking van het culturele belang door Hooimeijer et al. (2001) minder concreet dan voor de andere belangen.

In de Nota Ruimte (VROM, 2004) wordt in het perspectief van duurzame ruimtelijke kwaliteit ook een zogenaamde 'lagenbenadering' uitgewerkt. In de lagenbenadering worden drie lagen onderscheiden (ondergrond, netwerken en occupatie) die elk een specifieke bijdrage leveren aan de ruimtelijke ontwikkeling.

Box 2.1 Drie lagen: ondergrond, netwerken en occupatie (VROM, 2004)

“De ondergrond bestaat uit het samenhangende en levende systeem van water, bodem en het zich daarin bevindende leven... De netwerken bestaan uit fysieke infrastructuur die verkeers- en vervoersstromen kanaliseert en uit onzichtbare verbindingen zoals die voor informatie en communicatie... Met de occupatielaag worden de ruimtegebruikspatronen aangegeven die voorkomen uit menselijk gebruik van de ondergrond en de netwerken.”(VROM, 2004, p. 17-18).

Bescherming van de ondergrond vraagt vooral om wettelijke regels. Die zijn nodig om “de collectieve waarden te kunnen borgen”. Wat betreft de netwerken wordt vooral gestuurd met financiële middelen en ten aanzien van occupatie “stuurt de rijksoverheid weinig en stuurt met name de markt.”

De lagenbenadering is in 2003 in opdracht van Habiforum beeldend uitgewerkt in een Inspiratieboek Ruimtelijke kwaliteit. Verder bevat het rapport ‘Ruimtelijke kwaliteit, verdieping en verbreding van het begrip (Meeuwse en Schoorlemmer, 2002) een uitwerking van de lagenbenadering in relatie tot gebruiks-, belevings-, en toekomstwaarde.

Ruimtelijke kwaliteit en milieukwaliteit

Duurzame ruimtelijke kwaliteit is niet los te zien van milieukwaliteit. Milieukwaliteit vat ik daarbij op als ruimtelijke kwaliteit voor zover die beïnvloed c.q. bepaald wordt door milieubelastende activiteiten. Milieubelastende activiteiten kunnen zowel een negatief als een positief effect hebben op de ruimtelijke kwaliteit. Zo veroorzaakt autoverkeer van en naar een Vinex-locatie weliswaar geluidshinder en luchtverontreiniging, maar een slechte bereikbaarheid van de locatie kan de gebruikswaarde en de belevingswaarde van een locatie behoorlijk aantasten. Het milieurecht¹⁹ legt de taak om bij gebiedsontwikkeling rekening te houden met wettelijke milieunormen, beleidsregels en richtlijnen nadrukkelijk bij de overheid. Daarbij gaat het zowel om normen uit het milieuhygiënerecht als uit het milieubeschermingsrecht.

Beschouwen we het milieuhygiënerecht dan springt de Wet geluidhinder eruit. Met name de zoneringsregeling²⁰ voor wegen, spoorwegen en industrieterreinen heeft een grote impact op de toelaatbare functies in het gebied binnen de zone. Geluidsgevoelige bestemmingen als woningen

mogen daar in beginsel niet worden gerealiseerd²¹. Buiten de geluidzone wordt aldus een vanuit milieuhygiënisch oogpunt acceptabele ruimtelijke kwaliteit gewaarborgd. Ook ten aanzien van andere milieuaspecten met een ruimtelijke component gelden wettelijke waarborgen ter verzekering van de gebruikswaarde (functionaliteit, leefbaarheid) van een gebied. Het Besluit externe veiligheid inrichtingen²² verbiedt bijvoorbeeld het bouwen van nieuwe woningen binnen bepaalde risicocontouren. Een vergelijkbare systematiek kent het Besluit luchtkwaliteit²³. Volgens dit besluit dienen gemeenten bij het nemen van besluiten de grenswaarden voor luchtkwaliteit in acht te nemen. Daarbij valt in de eerste plaats te denken aan het vaststellen van bestemmingsplannen en het verlenen van bouwvergunningen voor (onder meer) woningen. Met name langs drukke (snel)wegen kunnen grenswaarden worden overschreden²⁴. Tenslotte kan ook de aanwezigheid van bodemverontreiniging de gebruikswaarde negatief beïnvloeden. De Wet bodembescherming kent in hoofdstuk IV een saneringsregeling die uitgaat van het behoud of herstel van de functionele eigenschappen van de bodem (artikel 38 Wbb).

In het milieubeschermingsrecht beogen de Natuurbeschermingswet, de Flora- en faunawet en de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn de (bedreigde) natuurlijke kwaliteiten van een gebied te borgen²⁵. De Natuurbeschermingswet biedt instrumenten om gebieden in Nederland die van algemeen belang zijn vanwege hun natuurwetenschappelijke betekenis of hun natuurschoon, aan te wijzen als 'beschermde natuurmonument' (artikel 10 Natuurbeschermingswet 1998). Het belangrijkste rechtsgevolg van een dergelijke aanwijzing is het verbod om zonder vergunning handelingen uit te voeren die schadelijke gevolgen kunnen hebben voor de beschermde natuurwaarden²⁶. De Flora- en faunawet voorziet primair in de bescherming van planten- en diersoorten en maar heel beperkt in de bescherming van leefgebieden van de soorten die onder deze wet vallen. Voor grootschalige woningbouw op locaties in landelijk gebied is de wet echter zeer relevant. Ook de Europese Unie heeft bevoegdheden om maatregelen te nemen ter bescherming van natuurwaarden. De hiervoor genoemde richtlijnen zijn te beschouwen als de belangrijkste instrumenten en hebben tot doel om binnen Europa een samenhangend ecologisch netwerk van beschermde gebieden tot stand te brengen ('Natura 2000'). De richtlijnen vloeien deels voort uit internationale verdragen, zoals het Verdrag van Bonn²⁷ inzake bescherming van trekkende wilde diersoorten. Daar waar unieke ecosystemen, zeldzame flora en fauna tijdens en na de ontwikkeling van een locatie adequaat beschermd worden, draagt dit bij aan de ecologische toekomstwaarde van het gebied.

2.4 Borging

In voorgaande paragraaf is betoogd dat duurzame ruimtelijke kwaliteit tot stand kan komen door het combineren van een inhoudelijk referentiekader en procesmanagement. Het inhoudelijke referentiekader (tabel 2.1) is in de eerste plaats bedoeld om de dialoog over de gewenste ruimtelijke kwaliteit te kunnen voeren. Procesmanagement is dan gericht op het structureren van de bedoelde dialoog, en het opstellen van een integraal plan dat de kwaliteitsambities weergeeft. Tenslotte richt procesmanagement zich ook op de bewaking van de uitwerking en uitvoering van het plan. Op die wijze kan worden geborgd dat duurzame ruimtelijke kwaliteit daadwerkelijk tot stand wordt gebracht.

Borging van ruimtelijke kwaliteit in planprocessen is een relatief nieuw aandachtsgebied. Enkele jaren geleden duikt het begrip op in de discussie over een integraal Bestuursakkoord

Leefomgeving. Een belangrijk element in dat bestuursakkoord zou een stelsel van afspraken moeten zijn over kwaliteitsborging tijdens de uitvoering²⁸. In de Nota Ruimte (VROM, 2004) is borging van ruimtelijke waarden één van de hoofddoelen van het beleid en is het borgen van 'collectieve waarden' onderdeel van de sturingsfilosofie.

Het is onder meer aan de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) te danken dat borging van publieke belangen als ruimtelijke kwaliteit prominent op de politieke agenda staat. De WRR heeft zich in het kader van het debat over privatisering van overheidstaken gebogen over de vraag hoe publieke belangen het beste kunnen worden geborgd (WRR, 2000). Volgens dit adviesorgaan gaat het niet om de vraag *of* de overheid dan wel de markt een bepaald publiek belang moet behartigen, maar is het zinvoller om voor beide sectoren te onderzoeken welke borgingsmechanismen effectief kunnen zijn. Pas de laatste jaren is er volgens de WRR een toenemende belangstelling te bespeuren voor borging van publieke belangen bij inschakeling van de private sector. De WRR gaat in op de vraag wat publiek belang eigenlijk inhoudt en waarom het noodzakelijk is om publieke belangen te borgen. Vervolgens analyseert de Raad de wijze waarop borging van publieke belangen plaats vindt binnen de private en binnen de publieke sector. Daarbij is steeds het uitgangspunt, ook bij intensieve betrokkenheid van de markt, dat de overheid altijd eindverantwoordelijk blijft voor de borging van publieke belangen in zijn algemeenheid en ruimtelijke kwaliteit in het bijzonder.

De bevindingen van de WRR zijn zeer mijns inziens waardevol voor het debat over de mogelijkheden van borging van publieke belangen door samenwerking met de marktsector. Om beter zicht te kunnen krijgen op die mogelijkheden is het wellicht zinvol om gebruik te maken van de ontwikkeling van kwaliteitsmanagement in de marktsector.

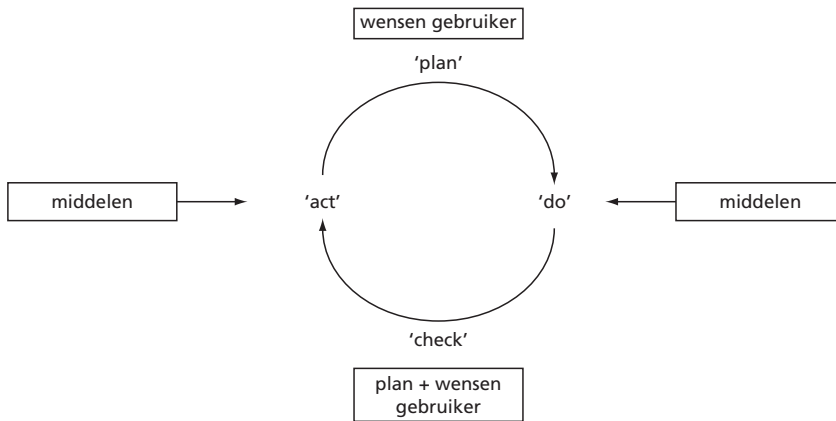
Borgen als onderdeel van kwaliteitsmanagement

Borgen is een bekend instrument in het kader van kwaliteits- en milieumanagement binnen organisaties. Daarvoor zijn internationale standaarden ontwikkeld als ISO 9000:2000²⁹ en ISO14001. Op basis van literatuuronderzoek naar de doelstellingen van kwaliteitsmanagement en de ontwikkeling van het concept gedurende de afgelopen decennia komt Broekhuis (2001) tot een enkele interessante bevindingen die hierna kort worden besproken.

Broekhuis (2001, p. 47) concludeert dat kwaliteitsmanagement zich richt "op het beheersen, borgen en verbeteren van de kwaliteit van goederen, diensten en productieprocessen teneinde producten te leveren die leiden tot het voldoen of overtreffen van de wensen en behoeften van klanten, tot een stijging in de productiviteit van de organisatie en op de lange termijn resultaten in het overleven van de organisatie". Eerder hebben we geconstateerd dat in de context van duurzame ruimtelijke kwaliteit klanten te beschouwen zijn als gebruikers. In de ontwikkeling van het denken over kwaliteitsmanagement is het concept vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw geëvolueerd tot een integrale visie op voortbrengingsprocessen waarbij wensen van klanten/gebruikers centraal staan.

Borgen is één van de centrale elementen van kwaliteitsmanagement. Borgen is te omschrijven als 'zekeren'³⁰. In de context van kwaliteitsmanagement wordt het zekeren van de door de gebruiker gewenste kwaliteit gezien als een systematisch proces. Beheersbaarheid en voorspelbaarheid van een proces is de belangrijkste veronderstelling waarop het concept van kwaliteitsborging is gebaseerd. Deze systematische procesbenadering vormt het uitgangspunt van ISO 9000. Deze norm definieert de term 'process' in algemene zin als: "a set of interrelated or interacting activities which transforms inputs into outputs". Dit proces wordt vaak geïllustreerd aan

de hand van de zogenaamde ‘borgingcyclus’³¹ (figuur 2.1). De borgingcyclus is in zijn elementaire vorm toepasbaar op alle voortbrengingsprocessen waarbij vooraf aan de output bepaalde (kwaliteits)eisen worden gesteld.



Figuur 2.1 Borgingcyclus

Ook wanneer voortbrengingsprocessen niet bewust volgens het principe van de borgingcyclus zijn gestructureerd, zijn elementen ervan vaak wel op de een of andere wijze herkenbaar in de managementstructuur (Deming, 1982). De borgingcyclus start met de identificatie van de wensen van de gebruiker, de externe factoren die daarop van invloed kunnen zijn³² en de benodigde middelen om het ‘plan’ te kunnen uitvoeren. Tijdens de uitvoering kunnen wensen wijzigen waardoor bijsturing noodzakelijk wordt. Die bijsturing kan zich in beginsel op alle variabelen in het borgingsproces richten: de gebruiker, het plan, het voortbrengingsproces zelf of de in te zetten middelen. Eventueel ook op externe factoren voor zover die beïnvloedbaar zijn. De ISO-organisatie geeft op haar website de essentie weer van kwaliteitsborging volgens de standaarden ISO 9000 en ISO 14001.

De focus van kwaliteitsborging ligt blijkens de ISO-standaard op het proces: “Both ISO 9000 and ISO 14000 concern the way an organization goes about its work, and not directly the result of this work. In other words, they both concern *processes*, and not products – at least, not directly.” De processen zijn primair gericht op tevredenheid van de gebruiker van de dienst of het product én op continue verbetering van de prestaties van de aanbieder ervan.

Het principe van de borgingcyclus wordt mondiaal toegepast³³. ISO 9000 geeft de ontwerpen voor een managementsysteem waarmee processen en gedrag zodanig kunnen worden gestuurd dat (kwaliteits)doelen worden bereikt en klanttevredenheid wordt gegarandeerd. De norm wordt internationaal erkend en toegepast. De afgelopen decennia is veel ervaring opgedaan met kwaliteitsborging in organisaties, vooral in commerciële ondernemingen. Kwaliteitssystemen zijn vrijwel zonder uitzondering geënt op de ISO-normbladen. Het normatieve karakter komt tot uiting in de nadruk die wordt gelegd op het handelen conform een differentiatie van rollen en daaraan gekoppelde procedures en instructies. Als een organisatie een borgingsysteem conform de ISO-standaard implementeert en zich daaraan conformeert, is certificatie mogelijk.

Box 2.2 About ISO 9000 and ISO 14001

ISO 9000 is primarily concerned with “quality management”. In the everyday context, like “beauty”, everyone may have his or her idea of what “quality” is. But, in the ISO 9000 context, the standardized definition of quality refers to all those features of a product (or service) which are required by the customer.

“Quality management” means what the organization does to ensure that its products or services satisfy the customer’s quality requirements and comply with any regulations applicable to those products or services.

ISO 14000 is primarily concerned with “environmental management”. In plain language, this means what the organization does to minimize harmful effects on the environment caused by its activities.

In addition, both ISO 9000 and ISO 14000 require organizations that implement them to improve their performance continually in, respectively, quality and environmental management.

Both ISO 9000 and ISO 14000 concern the way an organization goes about its work, and not directly the result of this work. In other words, they both concern *processes*, and not products – at least, not directly. Nevertheless, the way in which the organization manages its processes is obviously going to affect its final product.

In the case of ISO 9000, the efficient and effective management of processes is, for example, going to affect whether or not everything has been done to ensure that the product satisfies the customer’s quality requirements. However, neither ISO 9000 nor ISO 14000 are product standards. The management system standards in these families state requirements for what the organization must do to manage processes influencing quality (ISO 9000) or the processes influencing the impact of the organization’s activities on the environment (ISO 14000).

In both cases, the philosophy is that management system requirements are *generic*. No matter what the organization is or does, if it wants to establish a quality management system or an environmental management system, then such a system has a number of essential features which are spelled out in the relevant ISO 9000 or ISO 14000 standards.

(bron: www.iso.ch)

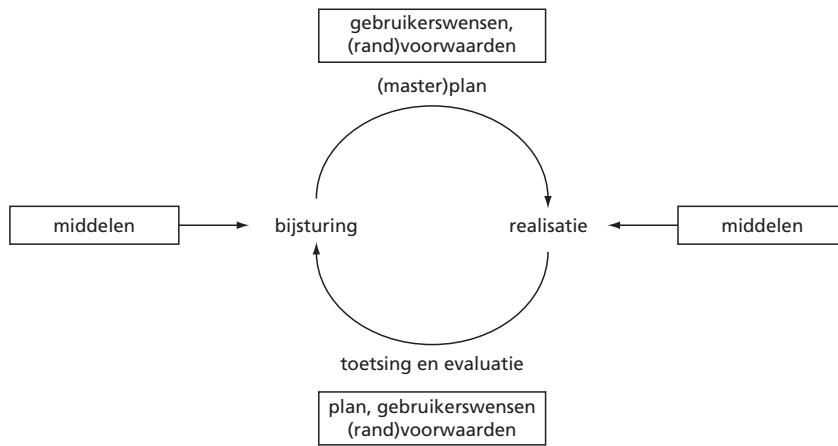
ISO 9000 heeft geen juridische status en is (in beginsel) cultuurindifferent³⁴. ISO 9000 en ISO 14001 voor milieuzorgsystemen zijn evenwel specifiek ontworpen voor toepassing op voortbrengingsprocessen in organisaties.

Borgen van ruimtelijke kwaliteit bij gebiedsontwikkeling

In het perspectief van voorgaande beschouwing over kwaliteitsborging is het de vraag wat de mogelijkheden en beperkingen van borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit bij gebiedsontwikkeling zijn. Kunnen en willen marktpartijen een bijdrage leveren aan de borging van het publieke belang en is dat belang dan ook daadwerkelijk beter geborgd? Publiekprivate samenwerking wordt door de WRR (2000) weliswaar niet gezien als een vorm van privatisering, maar

de analyse van de Raad bevat een aantal interessante elementen waar ik bij het ontwerp van mijn analysekader (hoofdstuk 4) gebruik van zal maken³⁵.

In de context van deze studie beschouw ik kwaliteitsborging bij gebiedsontwikkeling als het op een systematische wijze zekeren van de gewenste ruimtelijke kwaliteit. Duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties is omschreven als: een dynamisch concept dat een de maatschappelijk wenselijke gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde weerspiegelt. De analyse van die maatschappelijk wenselijke waarden en het daaropvolgend planproces moeten zo worden gestructureerd dat de realisatie van het plan is gegarandeerd³⁶. In de systematiek van de borgingscyclus moet dus vooraf worden nagedacht over de sturing van het totale planontwikkelingsproces. Als het principe van de borgingscyclus wordt toegespitst op duurzame ruimtelijke kwaliteit geeft dat het volgende beeld:



Figuur 2.2 Borgingscyclus ruimtelijke kwaliteit

De borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties kan systematisch ontwikkeld en geïmplementeerd worden. Een belangrijke eerste fase in het borgingsproces is het opstellen van een financieel haalbaar gebiedsplan dat gebaseerd is op een systematische analyse van de door gebruikers gewenste ruimtelijke kwaliteit en geldende (rand)voorwaarden. Daarbij moet worden gedacht aan dwingende regelgeving, vigerend beleid, reeds eerder gesloten overeenkomsten, zakelijke rechten, en dergelijke. Haalbaarheid vereist het zekerstellen van de middelen voor uitvoering van het plan. Als private partijen middelen (bijvoorbeeld grond, kapitaal en/of kennis) in brengen en daarmee ook zeggenschap kunnen verwerven, wordt de betrokkenheid bij het plan vergroot. Haalbaarheid en perspectief op een acceptabel rendement is de basis voor commitment van marktpartijen aan de uitwerking en uitvoering van het plan. Verplichtingen die marktpartijen vervolgens op basis van dat commitment aangaan, worden geborgd door juridisch bindende afspraken in de vorm van prestaties en procesregels om het plan ook bij veranderende omstandigheden haalbaar te houden. Commitment en de weerslag daarvan in contractuele verplichtingen is bovendien gebaseerd op vertrouwen tussen partijen (Van Ark, 2005).

De verantwoordelijkheid voor toetsing aan publiekrechtelijke normen ligt primair bij de overheid. Monitoring van de voortgang en toetsing aan de privaatrechtelijke overeenkomsten

is de verantwoordelijkheid van de contractpartijen. Ten slotte moet worden voorzien in afspraken over mogelijkheden tot bijsturing in elke fase van het borgingsproces. Vanwege de lange duur van de projecten zullen de wensen van gebruikers gaandeweg het planvorming- en ontwikkelingsproces veranderen. Dat heeft consequenties voor het plan en voor de verplichtingen die partijen zijn aangegaan. De (realisatie)overeenkomsten dienen qua flexibiliteit daarvoor de ruimte te bieden. Star vasthouden aan eenmaal vastgelegde kwaliteitsambities conflicteert met de procesgedachte achter kwaliteitsborging³⁷. Essentieel is dat bijsturing wordt geïnitieerd zodra er sprake is van een structurele verandering in de wensen van gebruikers, zeker als die veranderingen tevens gevolgen hebben voor middelen, commitment en de verplichtingen die partijen zijn aangegaan. Een arrangement voor dialoog en onderhandeling kan hierin voorzien.

Resumerend kan worden geconcludeerd dat het concept van het cyclische borgingsproces voldoende aanknopingspunten biedt voor een analyse van de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties. Op Vinex-locaties spelen private partijen een prominente rol in het borgingsproces. Haalbaarheid van plannen en commitment van private partijen wordt alleen door dialoog en onderhandeling bereikt.

In de volgende paragraaf wordt de historische ontwikkeling van PPS kort beschreven waarna het begrip vanuit een economisch, juridisch en bestuurskundig perspectief wordt belicht.

2.5 Publiekprivate samenwerking

Verklaringen voor de opkomst van publiekprivate samenwerking

In het eerste hoofdstuk is de opkomst van de ‘moderne’ PPS historisch gesitueerd halverwege de jaren tachtig van de vorige eeuw. Onderzoekers uit verschillende wetenschappelijke disciplines constateren vanaf dat moment eveneens een toegenomen belangstelling voor nieuwe arrangementen tussen publieke en private partijen. Publieke partijen zijn overheden en organisaties die onder verantwoordelijkheid en regie van de overheid opereren.

Vanuit een historisch-politologisch perspectief wordt de belangstelling voor PPS verklaard uit de opkomst in de jaren tachtig van links-liberale coalities in het politieke bestel van West-Europese staten (Hoogerwerf, 1998)³⁸. Bedrijfskundigen zoeken een verklaring in het ontstane besef, in diezelfde periode, van een toenemende interdependentie tussen actoren in de samenleving (Kouwenhoven, 1991). Economen constateren dat de overheid in de jaren tachtig niet meer in staat was om te voorzien in de vraag naar ruimtelijke investeringen (WRR, 1987). Bovendien groeide volgens hen ook het besef dat die overheid zelf onvoldoende in staat is om marktconforme kwaliteit te leveren waardoor het bedrijfsleven wel moest bijspringen (Canoy et al., 2001). Met name in de bestuurswetenschappelijke literatuur zijn relatief veel beschouwingen gewijd aan sturingsvraagstukken in het omgevingsbeleid³⁹. Beleidswetenschappers wijzen in het bijzonder op de veranderende paradigma's rond sturingsstrategieën; een verschuiving van hiërarchische sturing naar interactieve sturing zou publiekprivate samenwerking stimuleren (Klijn, 1996). De grotere betrokkenheid van de markt en de *civil society* (burgers en maatschappelijke organisaties⁴⁰) wordt door velen van hen gezien als een reactie op het (deels) falen van het hiërarchische sturingsmodel. Actoren zijn te veel afhankelijk van elkaar, waardoor de overheid een hiërarchische sturing eenvoudigweg niet kan waarmaken (Klijn, 1996). Zij heeft bovendien geen op maat gesneden bevoegdheden en beschikt niet over een onuitputtelijke bron voor legitimiteit (Dubink, 1999). Verschillende bestuurswetenschappelijke auteurs geven een eigen invulling

aan sturing op basis van afhankelijkheidsrelaties. We kennen deze vorm van sturing onder meer als interactieve sturing (Driessen en Glasbergen, 2000), co-management (Dubink, 1999), pluricentrische sturing (Teisman, 1998), netwerksturing (Klijn, 1996) of communicatieve sturing (Van Vliet, 1992).

Nadere verkenning

In het rijksbeleid wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds PPS voor realisatie en/of exploitatie van infrastructuur of vastgoed⁴¹ en anderzijds PPS voor gebiedsontwikkeling (zoals Vinex)⁴². Bij infrastructuur-PPS staan met name risico-overdracht en efficiencywinst centraal⁴³. Deze studie beperkt zich tot gebiedsgerichte PPS waar het accent meer ligt op veredeling van risico's, kosten en baten en op ruimtelijke kwaliteit⁴⁴.

Samenwerking tussen publieke en private partijen in gebiedsgerichte projecten kan zich in beginsel uitstrekken over het gehele planproces: van initiatieffase, via planvorming- en realisatie- tot en met de beheerfase (zie ook figuur 1.1). Op Vinex-locaties ligt het accent op samenwerking in de initiatieffase, de plan- en de realisatiefase⁴⁵.

Het regeerakkoord heeft eind jaren '80 geleid tot diverse onderzoeken over toepassing van PPS⁴⁶. Een voor deze studie bruikbare conceptuele definitie van PPS heeft dat echter niet opgeleverd. In 1991 doet Kouwenhoven in zijn dissertatie een voorstel voor een conceptuele definitie vanuit een bedrijfskundig perspectief.

Hij stelt voor de term PPS te hanteren indien:

- er sprake is van interactie tussen overheden en bedrijven;
- gericht op synergie bij de realisatie van convergente doeleinden;
- met zowel maatschappelijke als commerciële kenmerken;
- onder voorwaarde van het behoud van de respectievelijke identiteit en verantwoordelijkheid van de betrokken partijen." (Kouwenhoven, 1991, p.11).

Kouwenhoven leunt sterk op een omschrijving van Akro-Consult/Seinpost uit 1987. Wat hij toevoegt is de gerichtheid van partijen op synergie. Maar wat hij niet overneemt is des te interessanter. Dat zijn de criteria:

- in één, door betrokken partijen opgezet, organisatorisch verband;
- met inbreng van middelen en risicoaanvaarding door elk der partijen, en verdeling van opbrengsten in overeenstemming daarmee.

De afwijzing door Kouwenhoven van het eerste criterium is niet onlogisch. De eis van een organisatorisch verband is immers onnodig beperkend. Ook zonder gezamenlijke organisatie kan er immers sprake zijn van samenwerking.

Het tweede criterium wordt door hem afgeschreven omdat "niet uitgesloten (is) dat zich samenwerkingsprocessen kunnen voordoen, waarin geen sprake is van toerekenbare (financiële) risico's" (Kouwenhoven, 1991, p.9). Dat lijkt echter geen doorslaggevend argument, gegeven het belang van die financiële risico's voor partijen. Hun (samenwerkings)gedrag wordt er mede, of vaak zelfs in belangrijke mate, door bepaald. Bij een samenwerking zonder inbreng van middelen en zonder verdeling van risico's is interdependentie niet waarschijnlijk. Er kan dan ook niet van PPS worden gesproken.

In de loop van de jaren negentig wordt PPS vanuit verschillende bestuurswetenschappelijke disciplines gedefinieerd. In 1992 duiden Teisman en In 't Veld PPS aan als gestructureerde samenwerking binnen arrangementen⁴⁷. Een vergelijkbare omschrijving, eveneens vanuit een

organisatiekundig perspectief, is gegeven door Klijn (1996). Hij duidt PPS als een constructie waarbinnen samenwerking en conflicthantering tussen organisaties gestalte kunnen krijgen. PPS is vanuit dat perspectief te beschouwen als een interorganisatorisch samenwerkingsvraagstuk (Kouwenhoven, 1991). In 2002 geven Klijn en Teisman een meer specifieke invulling aan dat vraagstuk door PPS bij transportinfrastructuur te omschrijven als “een samenwerkingsvorm tussen publieke en private actoren met een min of meer duurzaam karakter waarin actoren gezamenlijke producten en/of diensten ontwikkelen en waarin risico’s, kosten en opbrengsten worden gedeeld”⁴⁸. Bestuurskundigen zien PPS primair als een vorm van interactieve sturing binnen een beleidsnetwerk (Driessen en Glasbergen, 2000).

Van der Heijden et al. (2000) kiezen voor een bestuurlijk-juridische invalshoek. Zij stellen dat PPS zich voordoet indien publieke partners bij de realisatie van een gezamenlijk project, inzake de uitoefening van hun bevoegdheden formeel of materieel bindende afspraken met private partners maken. Het handelen vanuit publieke hoedanigheid staat centraal (Borgdorff, 1992). Bregman legt in zijn benadering een privaatrechtelijk accent. Hij duidt in zijn dissertatie PPS als “contractuele samenwerking tussen overheid en private partijen ten aanzien van de voorbereiding en/of realisering en/of exploitatie van ruimtelijke relevante projecten” (Bregman, 1999, p. 27). Het Centraal Planbureau benadrukt vanuit een economisch perspectief de potentiële meerwaarde van een gezamenlijk initiatief en de uitruil van prestaties tussen publieke en private partijen (Canoy et al., 2001).

Het kabinet gaat – evenals Kouwenhoven – uit van een gezamenlijke sturing door publieke en private partijen. In de elementen van de definitie van het Kenniscentrum PPS is eveneens de economische dimensie herkenbaar⁴⁹:

- overheid en bedrijfsleven werken samen op basis van contractueel vastgelegde afspraken, ondermeer over verantwoordelijkheden, kosten en risico's;
- het gaat om zowel maatschappelijke als commerciële doelen;
- beide partijen verwachten dat door de samenwerking en inbreng van ieders specifieke deskundigheid hetzelfde resultaat bij minder kosten of bij dezelfde kosten een beter resultaat kan worden geboekt (efficiencywinst);
- elke partij behoudt zijn eigen identiteit en verantwoordelijkheid.

Met deze definitie is de discussie over het begrip PPS geenszins geluwd. Onderzoekers kiezen vanuit hun discipline een eigen perspectief op PPS⁵⁰. Twaalf jaar na het werk van Kouwenhoven heeft Bult-Spiering in haar dissertatie over PPS het definitievraagstuk weer eens kritisch onder de loep genomen. Zij constateert dat de gangbare PPS-definities twee soorten elementen bevatten: kenmerken van PPS en voorwaarden voor PPS. Met kenmerken worden de elementen bedoeld die tezamen PPS als samenwerkingsvorm karakteriseren. De voorwaarden voor PPS zijn volgens haar voorschrijvend en dus in feite aannames. Zij kiest voor kenmerken van PPS als uitgangspunt voor haar eigen werkdefinitie⁵¹. Ik sluit mij daarbij aan. De aannames over PPS zijn niet alleen moeilijker objectiveerbaar maar ook vaak gerelateerd aan een bepaald perspectief van waaruit PPS wordt waargenomen⁵². Structuurkenmerken van PPS kennen die beperking niet. In dat licht lijkt het zinvol om de definitie van het Kenniscentrum PPS, spreekbuis van de rijksoverheid, in de context van gebiedsgerichte projecten eens aan een nadere beschouwing te onderwerpen.

Het eerste kenmerk in de definitie van het Kenniscentrum ziet op het vastleggen van contractuele afspraken. In het grondbeleid worden PPS-constructies echter primair onderscheiden

op basis van een contractuele *verdeling* van risico's en zeggenschap tussen partijen. Het contractueel vastleggen van afspraken is als zodanig geen onderscheidend criterium voor gebiedsgerichte PPS. Die contractuele afspraken zouden tenminste de onderlinge afhankelijkheid van partijen in de vorm van een risicoverdeling moeten weerspiegelen. De samenwerking is dan immers niet (meer) vrijblijvend. De overheid kan niet zonder meer andere private partijen tot het arrangement toelaten.

Het tweede criterium in de definitie van het Kenniscentrum PPS behoeft enige aanscherping. In gebiedsgerichte projecten en zeker op Vinex-locaties is vrijwel altijd sprake van een combinatie van maatschappelijke én commerciële doelen. Zowel publieke als private partijen hebben immers belang bij realisatie van het project. Om van PPS te kunnen spreken zal er mijns inziens sprake moeten zijn van onderling afhankelijke doelstellingen. Dit is een vorm van interdependentie die voortvloeit uit de *vervlechting* van publieke en private belangen in ruimtelijke inrichtingsprojecten. Door bewoners en gebruikers wordt de ruimtelijke kwaliteit immers integraal ervaren.

Ten aanzien van het derde criterium zijn de verwachtingen van partijen over de meerwaarde van PPS naar mijn mening te weinig objectiveerbaar en verifieerbaar. Verwachtingen blijken vaak niet meer dan wensen of intenties die partijen in het kader van de samenwerking uitspreken (zie Van Twist, 2002)⁵³. De vraag is eerder welke rol deskundigheid speelt in het besluitvormingsproces. Is er bijvoorbeeld een koppeling gelegd tussen deskundigheid en zeggenschap van partijen? Ook het moment waarop specifieke deskundigheid wordt ingebracht is van belang. Dat geldt bijvoorbeeld voor de marktkennis van private partijen. Als die kennis in een (te) late fase wordt ingebracht is de efficiencywinst niet optimaal (zie ook Bult-Spiering, 2003).

Het laatste criterium over behoud van verantwoordelijkheden en identiteit voegt mijns inziens weinig toe. Een heldere verdeling van risico's en zeggenschap impliceert dat immers al. Volgens het Kenniscentrum is het laatste criterium vooral bedoeld om PPS te onderscheiden van permanente vormen van publiekprivate samenwerking. In de praktijk is dat onderscheid echter niet altijd even scherp. Als een PPS (ook) de exploitatiefase omvat wordt de samenwerking veelal voor tientallen jaren aangegaan. Bij PPS is het projectmatige karakter eerder een onderscheidend criterium. Het ligt daarom meer voor de hand het projectmatige karakter van de samenwerking in de definitie op te nemen.

Vanuit economisch, juridisch en bestuurskundig perspectief worden dus eigen accenten gelegd in de definiëring van PPS. De wederzijdse afhankelijkheid tussen publieke en private actoren blijft echter de rode draad in elk van de perspectieven.

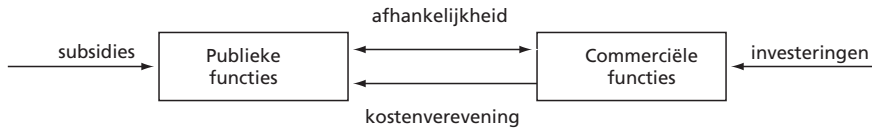
Kenmerkend voor die interdependentie zijn dan de volgende structurelementen:

- Vervlechting van publieke en private belangen (economische structuur);
- Contractuele verdeling van risico's en zeggenschap (juridische structuur);
- Afspraken over samenwerking en conflictoplossing (interactiestructuur).

Vervlechting van publieke en private belangen

De vervlechting van publieke en private belangen is inherent aan het geïntegreerde karakter van gebiedsgerichte projecten. Privaat en publiek domein zijn immers ook fysiek en juridisch sterk met elkaar verweven; er is sprake van een quasi-collectief goed, ten minste partieel ondeelbaar (Teisman, 1995). In veel gebiedsgerichte projecten is ontwikkeling van commercieel vastgoed niet mogelijk zonder investeringen in (op zich) onrendabele publieke functies. Denk bijvoorbeeld aan ontsluitende infrastructuur en aan de inrichting van de openbare ruimte. Noch de overheid noch

het bedrijfsleven zullen die investeringen geheel willen dragen (Canoy, et al. 2001)⁵⁴. Tegenover investeringen door private partijen zullen dus subsidies van de overheid moeten staan. Met (een deel van) de opbrengsten uit de commerciële functies en overheidsinvesteringen worden de publieke functies gefinancierd (kostenverevening). Dat geldt in het bijzonder voor investeringen in de zorg voor de leefomgeving, dat traditioneel bestempeld is als een publiek belang bij uitstek (WRR, 2000)⁵⁵. Bij ruimtelijke investeringen moet dus sprake zijn van *coproductie* tussen overheid en bedrijfsleven (Teisman, 1995). De vervlechting van publieke en private belangen vormt de economische structuur van PPS in veel gebiedsontwikkelingsprojecten (zie figuur 2.3; geïnspireerd op Van Twist 2001, 2002).



6629/2.3

Figuur 2.3 Belangenstructuur PPS bij gebiedsontwikkeling

De vervlechting van publieke en private belangen weerspiegelt zich in de besluitvorming. Afspraken over wederzijdse verplichtingen en de verdeling van risico's en zeggenschap worden privaatrechtelijk geregeld. Die privaatrechtelijke binding is van invloed op de wijze waarop de overheid omgaat met de publiekrechtelijke besluitvorming⁵⁶. De publieke besluitvorming moet immers het resultaat opleveren dat partijen reeds in het private spoor overeen zijn gekomen. Daarom verbinden overheden zich veelal tot het (mede) inzetten van hun publiekrechtelijke bevoegdheden, bijvoorbeeld het instrumentarium op grond van de Wet op de ruimtelijke ordening, ten behoeve van de realisatie van de doelstellingen van de private partijen (Van der Heijden et al., 2000). Er mag echter geen sprake zijn van een ongeoorloofde doorkruising van het publiekrecht door het privaatrecht. De invloed van de private op de publieke besluitvorming is daarom door de rechter en juridische wetenschappers altijd kritisch gevolgd. De gemengderechtsleer en de tweewegenleer zijn in dit kader van bijzonder belang. De gemengde rechtsleer handelt over de opvatting dat op privaatrechtelijk overheidshandelen zowel het privaats- als het publiekrecht van toepassing zijn. De tweewegenleer handelt over de vraag of en onder welke condities het bestuur gebruik mag maken van privaatrecht om publieke doelen te bereiken. Wat betreft die laatste vraag luidt het antwoord: wanneer er een bestuursrechtelijke regeling bestaat die voldoende waarborgen biedt voor de belangen van de betrokken particulieren en waarmee ongeveer hetzelfde kan worden bereikt als via privaatrechtelijk optreden, is de privaatrechtelijke weg in beginsel afgesloten (Van Wijk et al., 2002).

Verdeling van risico's en zeggenschap

De contractuele verdeling van risico's en zeggenschap vormt de juridische structuur van een PPS. De gangbare PPS-constructies op Vinex-locaties zijn onder te verdelen in drie hoofdvormen⁵⁷:

- bouwclaimmodel;
- joint venture;
- concessiemodel.

Deze hoofdvormen zijn weergegeven in tabel 2.2. De aanduiding van de contractvorm is afkomstig uit de praktijk van het gemeentelijk grondbeleid⁵⁸. Op Vinex-locaties zijn vooral het bouwclaimmodel en de joint venture populair. Het bouwclaimmodel is een variant op het traditionele model, waarbij private partijen in ruil voor bouwclaims hun grond verkopen aan de gemeente, meestal tegen een lagere prijs dan de marktprijs.

Volgens Van der Cammen et al. (1998) zijn het meestal gemeenten die in de praktijk de keuze maken voor een bepaald PPS-model. Die dominante positie betekent dat gemeenten veelal de regierol in de initiatieffase van het project naar zich toe trekken, ook als het gaat om de joint venture en het concessiemodel.

In het *traditionele* model is er sprake van uitgifte van bouwrijpe grond en aanbesteding van werken zoals het bouwrijp maken, inrichten van de openbare ruimte en aanleg van infrastructuur. Er is dan geen sprake van PPS. In een variant op het traditionele model, het zogenaamde *marktconsultatie model*, worden private partijen actief bij de planvorming betrokken voordat er sprake is van een juridische binding met betrekking tot de ontwikkeling van het (deel)gebied.

De term ‘concessie’ geeft in de juridische literatuur nogal eens aanleiding tot verwarring. Dankers-Hagenaars (2000, p. 229) constateert “dat er weinig aandacht is voor de concessie en als die er wel is, dan wordt het begrip zonder nadere afbakening gebruikt”. Privaatrechtelijke literatuur over concessies ontbreekt vrijwel geheel, de nadruk ligt op bestuursrechtelijke literatuur en rechtspraak. Omdat materiële kenmerken ontbreken is de formele plaatsbepaling van de concessie in het Nederlands recht ook niet duidelijk (Nijhof, 2000). Het ligt daarom meer voor de hand om aansluiting te zoeken bij het Europese recht. De richtlijn werken (93/37/EEG) omschrijft in artikel 1 sub d de concessieovereenkomst voor openbare werken als “een overeenkomst met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht, met uitzondering van het feit dat de

Tabel 2.2 Juridische structuur PPS op Vinex-locaties⁵⁹

Contractvorm	Kenmerken
bouwclaimmodel	In het bouwclaimmodel staan private partijen grond af aan gemeente in ruil voor bouwclaims. Daarmee ontstaat al in de initiatieffase of in de planfase een juridisch bindende afhankelijkheid tussen partijen. De gemeente komt daarmee in het bezit van de grond in het plangebied. Zij regisseert de planvorming en doet de grondexploitatie ⁶⁰ . De niet voor (woningbouw) uitgegeven gronden houdt de gemeente in eigendom.
joint venture	De gemeente en private partijen zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor planvorming en grondexploitatie. Er wordt een gezamenlijke grondexploitatie-maatschappij (GEM) opgericht waarin partijen risico's en zeggenschap delen ⁶¹ . Deze maatschappij produceert bouwrijpe gronden die door de betrokken marktpartijen worden afgenomen. Er zijn ook enkele Vinex-projecten waar de gemeente participeert in de bouwexploitatie ⁶² .
concessiemodel	De gemeente heeft de gronden in eigendom, doet planvorming, formuleert een programma van (functionele) eisen en besteedt gehele project openbaar aan. De openbare ruimte wordt door de private partij ingericht teruggeleverd, met of zonder beheersovereenkomst. Een variant op de concessie is het marktmodel dat zich kenmerkt door private planvorming binnen publieke randvoorwaarden, maar grondexploitatie door private partijen (=grondeigenaar). Deze vorm komt als zodanig niet voor op Vinex-locaties.

tegenprestatie voor de uit te voeren werken bestaat uit hetzij uitsluitend het werk te exploiteren, hetzij uit dit recht, gepaard gaande met een prijs⁷. Uit deze definitie volgt dat het belangrijkste onderscheidende kenmerk is dat de verlening van het recht het werk te exploiteren een tegenprestatie vormt voor de realisatie ervan. De toelichting op de richtlijn bevestigt deze conclusie. Het exploitatierecht dient te voldoen aan een aantal kenmerken, zoals de aanwezigheid van een exploitatierisico bij de concessiehouder en een zekere duur van de concessie⁶³. De vraag is of de aanbesteding van de ontwikkeling van een Vinex-locatie kan worden aangemerkt als een concessie in de betekenis van de richtlijn werken. Het 'werk' dat zal worden opgeleverd aan de aanbestedende dienst is immers bouwrijpe grond, de openbare ruimte en/of de infrastructuur, niet de woningen. Het exploitatierecht zou dan primair geconstrueerd kunnen worden als het mogen realiseren en verkopen van woningen als tegenprestatie voor het opleveren van openbare ruimte, infrastructuur en eventueel andere publieke voorzieningen. Uit een interpretatieve mededeling van de Europese Commissie aangaande concessieovereenkomsten⁶⁴ kan worden opgemaakt dat ook door de Commissie een vrij strikte uitleg van het concessiebegrip wordt voorgestaan. Maar ook die interpretatie sluit niet uit dat integrale aanbesteding van gebiedsontwikkeling als concessie kan worden aangemerkt.

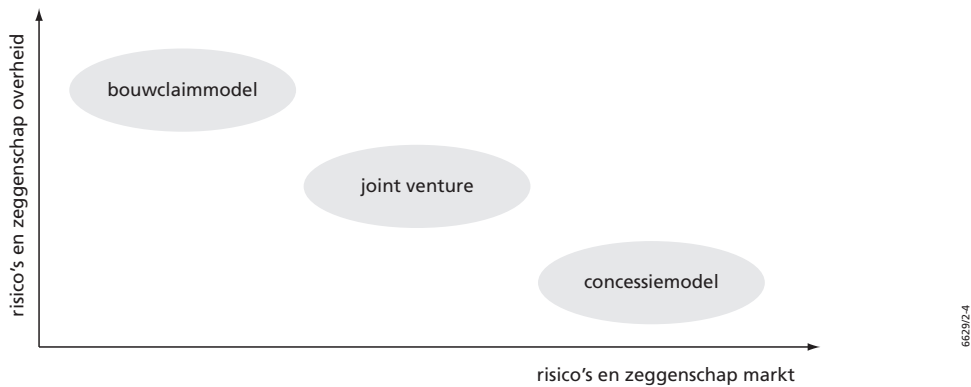
Het concessiemodel krijgt bij infrastructuur-PPS een andere invulling dan bij gebiedsgerichte PPS. Bij een infrastructuurconcessie, zoals de autosnelweg A59 tussen Den Bosch en Oss, worden het ontwerp, de bouw, de exploitatie en de financiering voor een bepaalde tijd aanbesteed, meestal 25-30 jaar⁶⁵. Inkomsten worden verkregen uit tolheffing of zogenaamde 'schaduw tolheffing' (de overheid betaalt per passant) of middels een vaste periodieke vergoeding door de overheid. Aan het einde van de contractperiode wordt de infrastructuur teruggeleverd aan de overheid (Kenniscentrum PPS, 2000; Bult-Spiering, 2003). Bij een infrastructuurconcessie is de relatie tussen het werk en de exploitatie dus éénduidiger dan bij een concessie voor gebiedsontwikkeling.

Risico's en zeggenschap

Zoals in de introductie opgemerkt, is een effect van het nieuwe Vinex-sturingsmodel dat gemeenten zich vooral richten op risicoreductie⁶⁶. Daarvoor is zeggenschap nodig. Vanuit een bestuurskundig perspectief hebben gemeenten derhalve behoefte aan sturingsvermogen, vanuit een juridisch perspectief aan bevoegdheden en vanuit een economisch en politicologisch perspectief aan macht. Zeggenschap bepaalt in belangrijke mate de structuur van PPS (Klijn, 1996). De partij die een risico accepteert zal dat immers alleen doen als hij dat risico ook kan beheersen⁶⁷. Risico's en zeggenschap zijn dus gekoppeld (zie figuur 2.3). In het traditionele model draagt de overheid het risico van de grondexploitatie en daarmee trekt zij ook de zeggenschap over een belangrijk deel van de ruimtelijke kwaliteit naar zich toe.

In het concessiemodel ligt het zwaartepunt van risico's en zeggenschap juist bij de markt. De keuze voor het concessiemodel is voor publieke partijen ook een mogelijkheid om risico's te reduceren. Daarmee geven zij echter ook een groot deel de zeggenschap uit handen. Dit model zien we op Vinex-locaties nauwelijks toegepast.

Het bouwclaimmodel komt op Vinex-locaties relatief het meeste voor, joint ventures minder en concessies slechts sporadisch⁶⁸. Van het verschuiven van risico's en zeggenschap naar de markt als één van de hoofddoelstellingen van het PPS-beleid, komt dus in de praktijk van gebiedsgerichte PPS maar weinig terecht. Gemeenten houden zeggenschap juist aan zich of trekken deze naar



Figuur 2.4 Verdeling risico's in een grondexploitatie PPS

zich toe. Op zichzelf begrijpelijk want het is een keuze voor de bekende werkwijze, zo dicht mogelijk tegen het traditionele model. Bij het traditionele model kan echter niet van publiek-private samenwerking gesproken worden.

Interactiestructuur voor samenwerking en conflictoplossing

De vervlechting van publieke en private belangen en de verdeling van risico's en zeggenschap stelt eisen aan de wijze van samenwerking tussen partijen. Eén van de eerste auteurs die dat onderkende is Kouwenhoven (1991). In zijn dissertatie verklaart Kouwenhoven de opkomst van PPS, midden jaren tachtig, vanuit de inter-organisatietheorie. Volgens hem is er sprake van een "...toenemende erkenning, door overheid en bedrijfsleven, van de noodzaak onderlinge interdependenties door middel van samenwerking te kanaliseren.." (Kouwenhoven, 1991, p.39). Op basis van een analyse van de ontwikkelingen in de samenleving in de periode 1945-1990 komt hij tot de conclusie dat die noodzaak van het kanaliseren van interdependentie tussen overheid en bedrijfsleven structureel van karakter is. Daarvoor zullen dus interactiestructuren moeten worden ontwikkeld.

Een interactiestructuur tussen (een deel van de) actoren in een beleidsnetwerk wordt vaak aangeduid als 'arrangement'. PPS is daarvan een voorbeeld (Teisman en In 't Veld, 1992)⁶⁹. Een arrangement is nodig om de samenwerking te structureren middels afspraken over spelregels, -inzet en doelen (Teisman, 1998). Essentieel bij het arrangeren is de tweezijdigheid van het organisatieproces (Klijn en Teisman, in Koppenjan et al., 1993). De overheid kan dus niet zelfstandig een PPS-arrangement vormgeven. Volgens Teisman is een arrangement tijdelijk van aard, bevat het afspraken over de wijze van interactie tussen actoren en is daarom geschikt voor besluitvorming in een netwerk (Teisman, 1995). Klijn (1996) bouwt voort op de opvatting van Teisman en verstaat onder een arrangement een juridische en/of organisatorische constructie waarbinnen het 'spel' van samenwerking en conflicthantering tussen organisaties vorm kan krijgen. Als voorbeelden noemt hij (samenwerkings)contracten en PPS-constructies. Andere auteurs spreken over beleidsarrangementen en zien deze als akkoorden of overeenkomsten tussen de bij het beleid betrokken partijen. Een beleidsarrangement is volgens hen te typeren als een tijdelijke stabilisering van de inhoud en organisatie van een beleidsterrein (Van Tatenhove et al., 2000). Tijdens een dynamisch beleidsproces ontstaan en vergaan arrangementen en worden er

(beleids)beslissingen genomen (De Bruijn et al., 1996). Als interactiestructuur voor besluitvorming passen PPS-arrangementen dus uitstekend in het bestuurskundige concept van interactieve sturing (Driessen en Glasbergen, 2000) en het juridische concept van samenwerkingsovereenkomsten (Klijn, 1996).

Bult-Spiering (2003) kiest in haar dissertatie over PPS de interactie tussen publieke en private partijen als centraal thema. De interactie tijdens de samenwerking wordt door haar benaderd vanuit een economisch en vanuit een sociologisch perspectief. Door economische en sociologische kenmerken van de interactie tussen actoren in PPS bij ruimtelijke inrichtingsprojecten te expliciteren in een tweetal 'basisverbanden', creëert zij een analysekader voor het empirisch onderzoek.

Het economische basisverband kenmerkt zich door de *contract-centered approach*. De keuze van de contractvorm en de inrichting van de projectorganisatie staan daarbij centraal. Zij concludeert dat die keuze per project en niet per projectfase wordt gemaakt. Het sociologisch basisverband kenmerkt zich door het *relationship-centered approach*. Bult-Spiering concludeert dat in de interactie een sterke nadruk ligt op de concepten commitment, vertrouwen, acceptatie en respect. Een persoonlijke 'fit' is volgens haar belangrijk, naast dynamiek in de relatie (door beperkte onderlinge afhankelijkheid) en het voorkomen van interne publieke conflicten. Richt het economisch perspectief zich dus meer op de structuurkenmerken van PPS, het sociologisch perspectief stelt het interactieproces meer centraal, maar leent zich minder goed voor een afbakening van het verschijnsel PPS⁷⁰.

De voorgaande verkenning van de structurelementen leidt mij tot de volgende definitie van gebiedsgerichte PPS:

"Een voor gebiedsontwikkeling geconstrueerd samenwerkingsarrangement tussen onderling afhankelijke publieke en private partijen met een contractuele verdeling van – tenminste – risico's en zeggenschap".

Noten

- 1 Een redelijk algemeen geaccepteerde definitie vanuit het perspectief van vermogen van een product is de volgende: "Kwaliteit is de mate waarin het geheel aan productkenmerken voldoet aan de verwachtingen van de klant" (Feigenbaum, 1991, p. 13).
- 2 Zie WRR, 1998a voor een inventarisatie en voor een categorisering Hooimeijer et al., 2001.
- 3 Zie Hooimeijer et al., 2001 en Verbart, 2004; ook in de Nota Ruimte wordt in het kader van ruimtelijke kwaliteit de indeling van Vetruvius gerelateerd aan gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde (VROM, 2004).
- 4 Sommige auteurs stellen dat ruimtelijke kwaliteit een sociale constructie vormt (zie bijvoorbeeld Broekhuis, 2001; Van Assche en Jacobs, 2002).
- 5 De auteur laat zien dat ontwerpers vooral hun eigen opvatting over kwaliteit als norm voor het resultaat van het ontwerpproces hanteren.
- 6 De VROM-Raad (2002) spreekt over dimensies in plaats van belangen. Mijn voorkeur gaat ook uit naar die term, omdat belangen een beperkter perspectief weer geeft.

- 7 Riek Bakker, die onder meer het Masterplan voor de Vinex-locatie Leidsche Rijn heeft opgesteld, plaats in haar oratie de stedenbouwkundige als multidisciplinair deskundige in het centrum van het krachtenveld rond het ontwerpproces (Bakker, 1998).
- 8 Criteria ruimtelijke kwaliteit (VROM, 2001): Ruimtelijke diversiteit, economische en maatschappelijke functionaliteit, culturele diversiteit, sociale rechtvaardigheid, duurzaamheid, aantrekkelijkheid en menselijke maat.
- 9 (1) Versterking van de concurrentiepositie van Nederland (2) Krachtige steden en een vitaal platteland (3) Borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden (4) Borging van de veiligheid.
- 10 Ook het Natuur- en Milieuplanbureau gaat in haar eerste duurzaamheidsverkenning ook uit van een brede opvatting en kiest voor een benadering van het duurzaamheidsvraagstuk vanuit een viertal wereldbeelden (RIVM, 2004).
- 11 De Rijksplanologische Dienst heeft in het rapport 'Ruimtelijke Beter Investeren' een basislijst met criteria voor de drie waarden opgesteld (VROM, 1996).
- 12 Aldus de Memorie van Toelichting bij het ontwerp van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (TK 2002-2003, 28916, nrs. 1-3).
- 13 De criteria zijn opgesteld op basis van het eigen inzicht van betrokken (geïnterviewde) partijen en "signalen" uit recente discussies over de kwaliteit van de Vinex-locaties.
- 14 Vgl. Hoefnagel in Derksen et al., 1999.
- 15 Milieurecht omvat volgens Michiels (2001) milieuhygiënerecht, dat betrekking heeft op aantasting, vervuiling en uitputting van het fysieke milieu (lucht, bodem, water) en het leven van mensen (onveiligheid, geluid, straling, etc.) en het milieubeschermingsrecht, dat ziet op natuur, landschap, flora en fauna.
- 16 Natuurwaarden, zoals het voorkomen van beschermde diersoorten, dragen bij aan de waarde van een ecologische verbindingzone, maar zijn beperkend voor bestemming als woningbouwlocatie.
- 17 In de Memorie van Toelichting bij het ontwerp voor een nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening stelt de regering expliciet voor de wet mede te richten op het bevorderen van de duurzaamheid van de leefomgeving (Memorie van Toelichting bij het ontwerp van de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening TK 2002-2003, 28916, nrs. 1-3, p. 32).
- 18 Zie ook Driessen et al., 2001. De in de matrix genoemde waardedimensies zijn herkenbaar in eerdere onderzoeken naar ruimtelijke kwaliteit op woningbouwlocaties (Hooimeijer et al., 2001; RIGO, 1999; Dauvellier en Luttkik, 2003; Leidsche Rijn Monitor, 2003).
- 19 Milieurecht omvat milieuhygiënerecht en milieubeschermingsrecht (Michiels, 2001).
- 20 De hoofdstukken V-VII van de Wet geluidhinder.
- 21 De Wet geluidhinder kent mogelijkheden voor het vaststellen van hogere grenswaarden dan de 50 dB(A) die geldt als norm voor nieuwe situaties. De procedure daarvoor is geregeld in het Besluit hogere grenswaarden rond industrieterreinen en een vergelijkbaar besluit ten aanzien van zones rond wegen.
- 22 Besluit van 27 mei 2004, Stb. 2004, 250.
- 23 Besluit, van 20 juni 2005, Stb. 2005, 316.
- 24 Het Centrum voor Energiebesparing heeft uitgerekend dat langs de drukste autosnelwegen twee- tot drieduizend woningen een te hoge belasting ondervinden (Luchtkwaliteit langs het wegennet in 2010; 2000). Volgens de Milieubalans 2001 van het RIVM voldoet 1700 kilometer snelweg niet aan de normen.
- 25 Natuurbeschermingswet 1998 (wet van 25 mei 1998, Stb. 1998, 403), Flora- en faunawet (wet van 25 mei 1998, Stb. 1998, 402), Richtlijn 79/409/EEG (Vogelrichtlijn) en Richtlijn 92/43/EEG (Habitatrichtlijn).
- 26 Dat kan ook het geval zijn bij handelingen die weliswaar buiten het natuurmonument worden uitgevoerd maar daarop wel invloed kunnen hebben. Die handelingen dienen echter specifiek te worden vermeld in het aanwijzingsbesluit ex artikel 16, vierde lid, Natuurbeschermingswet 1998.
- 27 Verdrag van 23 juni 1979, Trb. 1981, 6.

- 28 Het Bestuursakkoord Leefomgeving zou in 2003 worden gesloten tussen VROM, VNG, IPO en UvW. Het akkoord zou onder meer zien op garanties voor gezondheid en veiligheid en het opstellen van concrete uitvoeringsprogramma's die de beoogde kwaliteit moeten waarborgen. De bestuurslagen konden het echter (weer) niet eens worden waardoor het akkoord er tot op heden niet is gekomen.
- 29 ISO = International Standards Organisation Voor milieuzorgsystemen is een separate, op ISO 9000:2000 geënte, norm ontwikkeld: ISO 14001; in 2000 is de ISO 9000 norm geactualiseerd en wordt daarom nu aangeduid als ISO 9000:2000; in de tekst zal verder worden gerefereerd aan 'ISO 9000'.
- 30 De WRR gebruikt in haar rapport "Het borgen van publiek belang" (2000) borgen ook in de betekenis van zekeren ("beletten dat iets losgaat of verloren gaat").
- 31 Ook bekend als de 'Demming-cycle' (Deming, 1982) en ook op <http://www.iso.ch/>.
- 32 Zo was er een aantal jaar geleden veel vraag naar met kwik verzwaarde polsbandjes voor tennis spelers. De polsbandjes werden precies volgens de gebruikerseisen vervaardigd, maar na enige tijd bleek het gebruik van kwik als verzwaaring wettelijk niet toegestaan. Geen enkel ander materiaal had dezelfde eigenschappen en vervolgens zakte de vraag drastisch in: het product voldeed niet meer aan de gebruikerseisen.
- 33 Eind 2002 waren circa 610.000 organisaties in 160 landen ISO gecertificeerd (ISO Annual Report 2002).
- 34 De traditie van kwaliteitsborging volgens ISO 9000 is echter onmiskenbaar Angelsaksisch (zie ook The ISO 9000 Handbook, 2000).
- 35 Het rapport van de WRR "heeft betrekking op een structurele herordening van publieke en private verantwoordelijkheden bij de behartiging van publieke belangen... Bij 'PPS' gaat het immers om samenwerking voor een beperkte tijd bij het realiseren van een concrete voorziening... en niet om een duurzame herordening van verantwoordelijkheden." (WRR, 2000, p. 6).
- 36 Een systeem structureert en een structuur geeft vorm aan een groter geheel (Van Dale, 2002).
- 37 Zie ook www.iso.ch.
- 38 Het ontstaan daarvan heeft volgens de politicoloog Hoogerwerf (1998) onder meer te maken met compromissen tussen politieke tradities: de sociaal-democratische sympathie voor de rol van de staat, het liberale accent op de rol van de markt en de christen-democratische voorkeur voor de *civil society*.
- 39 Zie bijvoorbeeld Driessen en Glasbergen, 2000; Van Tatenhove et al., 2000.
- 40 Zie voor een nadere beschouwing van de *civil society* hoofdstuk 3.
- 41 Met name overheidsgebouwen als scholen, gevangenissen, etc.
- 42 Combinatieprojecten zijn er ook, zoals de ontwikkeling van stationslocaties aan de hogesnelheidslijn Amsterdam-Brussel (het Zuidas-project Amsterdam is daarvan een bekend voorbeeld).
- 43 Kenniscentrum PPS, 2002.
- 44 Zie ook Bult-Spiering (2003); er zijn echter ook accentverschillen tussen gebiedsgerichte PPS-modellen. In het zogenaamde 'concessiemodel' (zie tabel 2.1) zijn financiering en risico-overdracht van groter belang dan in het bouwclaimmodel.
- 45 In dat opzicht vertonen Vinex-locaties hetzelfde beeld als andere gebiedsgerichte projecten die in PPS worden ontwikkeld (zie Bult-Spiering, 2003 voor een indeling in projectfasen bij stedelijke ontwikkeling).
- 46 Zo heeft de raad voor het Binnenlands Bestuur in 1987 een drietal onderzoeken laten uitvoeren naar de juridisch bestuurlijke aspecten (Instituut voor Bouwrecht), de financieel-economische aspecten (De Vries) en de bestuurlijk organisatorische aspecten van PPS (Van Delden, et al., 1987). Verder is er in opdracht van het ministerie van VROM beleidsonderzoek verricht naar PPS in de burgerlijke- en utiliteitsbouw (Akro Consult/Seinpost, 1987) en in de grond-, weg-, en waterbouw (Moret Advies, 1987).
- 47 Arrangementen zijn volgens deze auteurs bijvoorbeeld werkgroepen en projectorganisaties waar partijen kennis kunnen nemen van elkaars activiteiten en daarmee rekening houden bij hun eigen gedrag.

- 48 Klijn en Teisman (in Van Ham en Koppenjan, 2002, p.47). De redacteurs zelf definiëren in hoofdstuk 1 PPS kernachtig als “een vorm van gestructureerde samenwerking”.
- 49 Kenniscentrum PPS, 1999. Het Kenniscentrum PPS is door het tweede kabinet-Kok ingesteld om PPS-projecten te initiëren en te begeleiden. Het centrum maakt onderdeel uit van het ministerie van Financiën.
- 50 Zoals de onderzoeksgroep P3BI van de Universiteit Twente die PPS ziet als de samenwerking van ‘stakeholders’ in een organisatorisch verband, gericht op meerwaarde en een gezamenlijk geformuleerd doel. Als kenmerk van PPS zien zij tevens een verdeling van investeringen, risico’s, kosten en opbrengsten in overeenstemming met een de verdeling taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden (Dewulf en Spiering, 2002, 2003).
- 51 Die definitie geldt voor zowel gebiedsgerichte PPS als PPS voor infrastructuur en luidt als volgt: “Eén of meer publieke en één of meer private actoren werken samen aan de realisering van een onderling overeengekomen doelstelling, in een organisatorisch verband met inbreng van middelen en aanvaarding van risico’s en verdeling van de opbrengsten” (Bult-Spiering, 2003, p. 26).
- 52 Zoals de verwachting van efficiencywinst in de definitie van het Kenniscentrum PPS kennelijk uit de ‘koker’ van economen komt.
- 53 Hetzelfde gaat op voor de gerichtheid van partijen op synergie, een element van de definitie van Kouwenhoven (1991).
- 54 Omdat ruimtelijke kwaliteit niet-rivaliserend en niet-exclusief is, wordt het door de markt ook commercieel niet interessant genoeg gevonden; zo strandde het Utrecht Centrum Project op zeker moment vanwege discussie over de hoogte van de bijdrage van de Jaarbeurs aan de inrichting van de openbare ruimte (Verbart, 2004).
- 55 Het bedrijfsleven staat niet te springen om daaraan mee te betalen. Zeker niet als het gaat om investeringen in duurzaamheid waarbij de scope van die investeringen breder is of de tijdshorizon verder reikt dan die van de rendabele onderdelen van het project. Welke investeringen dat precies zijn, is vanuit de optiek van het omgevingsbeleid lastig te definiëren (Glasbergen, 1998). Vanuit perspectief van het bedrijfsleven betreft het in ieder geval investeringen die het commercieel belang onvoldoende dienen. Vaak gaat het om kwaliteit waar volgens de private partijen ‘de markt’ niet om vraagt (Buck Consultants, 1998). Of het kan gaan om investeringen die mogelijk op (lange) termijn rendabel kunnen worden, maar waarvan de risico’s onvoldoende bekend zijn.
- 56 In de vorm van bestemmingsplannen, (tracé)besluiten, vergunningen, MER’s, etc.
- 57 Zie AkroConsult/IBR, 1997; Van der Cammen et al., 1998; Canoy et al., 2001.
- 58 Zie ook het rapport Grond voor beleid, eindrapportage van het interdepartementaal beleidsonderzoek grondbeleid (IBO Grondbeleid, 2000).
- 59 Van der Cammen et al. 1998; Needham et al. 1994, 2000; Bult-Spiering, 2003. Specifiek voor PPS bij transportinfrastructuur onderscheiden Koppenjan en Van Ham (2002) het concessiemodel en het alliantiemodel, waarbij de laatste vergelijkbaar is met de joint venture.
- 60 Onder grondexploitatie versta ik het geschikt maken en beschikbaar stellen van de grond voor het gewenste ruimtegebruik (zie ook de Nota Grondbeleid, VROM, 2001a).
- 61 In de praktijk wordt altijd voor een privaatrechtelijke rechtspersoon gekozen. Aan publiekrechtelijke rechtspersoon kleeft met name het bezwaar van een verplichte geleiding in het bestuur en de juridisch problematische samenwerking met een private partij (zie ook Van der Heijden et al., 2001).
- 62 In beperkte mate is dat bijvoorbeeld gebeurd in het geval op de locatie Waalsprong bij Nijmegen.
- 63 In een studie van het NEI naar de mogelijkheden van concessies en aanbestedingen bij uitvoering van publieke werken wordt eveneens de overdracht van het exploitatierisico gezien als het belangrijkste kenmerk van een concessie (NEI, 2000).

- 64 Interpretatieve mededeling van de Commissie over concessieovereenkomsten in het communautaire recht, PB C 121 van 29 april 2000, punt 2.1.2.
- 65 Ook wel bekend als het *DBFM*-model (*design, build, finance and maintain*).
- 66 Financiële risico's blijken in meer dan 90% van de gemeentelijke PPS -projecten een discussiepunt (Akro-Consult/IBR, 1996).
- 67 Het betreft een groot scala aan risico's die in de literatuur uiteenlopend worden benoemd en gecategoriseerd (Bult-Spiering, 2003). Enkele voorbeelden: grondexploitatie-risico, bouwexploitatie-risico, procedurerisico, afzetrisico, onderhoudsrisico, politiek risico, ontwerp(fouten)risico, etc.
- 68 Het traditionele model (meestal de bouwclaim variant) komt op 64% van de Vinex-locaties voor, de joint venture op 27% van de locaties en de concessie op 3%; de overige 6% kent een andere vorm (Korthals Altes en Groetelaers, 2000).
- 69 Volgens deze auteurs is PPS met name geschikt als arrangement om tot een gemeenschappelijke investering in maatschappelijke infrastructuur te komen. Onder maatschappelijke infrastructuur verstaan zij de fysieke infrastructuur en voorzieningen als onderwijs en onderzoek die cruciaal zijn voor een hoogwaardige werk- en leefomgeving.
- 70 Volgens Bult-Spiering (2003) levert het sociologisch perspectief eerder voorwaarden *voor* dan kenmerken *van* PPS.

3 Borging vanuit institutioneel perspectief

3.1 Inleiding

Een belangrijke veronderstelling bij borging is dat de toepassing van institutionele systemen processen en gedrag van actoren tot op zekere hoogte stuurbaar maakt. Daarom benader ik borging vanuit een institutioneel perspectief. Wat die benadering inhoudt, wordt in dit hoofdstuk besproken. In het volgende hoofdstuk wordt op basis van het institutionele perspectief een functioneel analysemodel voor het empirisch onderzoek ontwikkeld.

Aan de hiervoor genoemde veronderstelling dat processen en gedrag door het creëren van institutionele systemen stuurbaar gemaakt kunnen worden, ligt in essentie de idee ten grondslag dat mensen in dezelfde structurele of institutionele omstandigheden min of meer identiek zullen handelen. Institutionele omstandigheden worden in hoofdzaak bepaald door regels, normen en cultureel-cognitief bepaalde overtuigingen (Scott, 2001). De WRR spreekt in dat verband over “disciplineren” als hoofdkenmerk van alle borgingsmechanismen (WRR, 2000, p. 9)¹. De wijze waarop een publiekprivate samenwerkingsstructuur op een Vinx-locatie wordt vormgegeven zal dus, gezien vanuit een institutioneel perspectief, invloed hebben op het samenwerkingsproces en het gedrag van partijen.

3.2 Benadering van het sturingsvraagstuk

Publiekprivate samenwerking kan als sturingsvraagstuk op verschillende wijzen worden beschouwd. In veel studies staat samenwerking, de ‘chemie’ tussen personen of de ‘krachtige wil’ van een individu centraal. In andere onderzoeken zijn dat juist (de effecten van) strategisch handelen.

Box 3.1 De ‘krachtige wil’

Een voorbeeld van het resultaat van een ‘krachtige wil’ is beschreven in het boekje ‘Een zoektocht naar integrale stedelijke kwaliteit’, een uitgave van het Kenniscentrum Grote Steden (2005). Een citaat: “Daarnaast is er veel behoefte aan personen die constructieve relaties kunnen aangaan en werelden kunnen overbruggen. Bakker (Riek Bakker, stedenbouwkundige, ondermeer bekend van het ontwerp van Leidsche Rijn, red.) wist uiteindelijk het stadsbestuur op haar eigen manier bij de plannente betrekken. Onder het motto “dan maar van onderop” wendde zij zich tot de Rotterdamse wijken en buurten.... De steun die zij daar wist te verwerven betekende een toenemende druk op het stadsbestuur... en toen ontstond de benodigde urgentie (Peters, 2005, p. 53).

We beschouwen PPS als een relationeel sturingsvraagstuk als interactie en samenwerking tussen actoren centraal in de problematisering centraal wordt gesteld. In veel PPS-studies is de samenwerkingsrelatie de primaire focus van het onderzoek. Wie bij de verklaring van maatschappelijke processen uitgaat van een dergelijke relationele of voluntaristische zienswijze, neemt aan dat relaties tussen mensen van doorslaggevend belang zijn voor het verloop van (samenwerkings)processen². Bult-Spiering (2003) concludeert dat de nadruk in de relatie tussen PPS-partijen ligt op de factoren commitment, vertrouwen, acceptatie en respect. De actoren dienen qua eigenschappen flexibel en volhardend te zijn, waarbij creativiteit en lef uiting geven aan die flexibiliteit. Volgens haar is voor het goed functioneren van een PPS ook een persoonlijke *fit* een cruciale succesfactor. In dat opzicht beschouwt zij PPS meer vanuit een relationeel perspectief³. Een kenmerk van de relationele benadering is de neiging tot marginalisering van de betekenis van structurele factoren op het gedrag van mensen en het verloop van processen.

In andere studies ligt het accent meer op het strategisch handelen van actoren (zie bijvoorbeeld Teisman, 1992). De onderzoeken die zijn uitgevoerd in opdracht van het Kenniscentrum PPS passen in dit perspectief, maar ook bijvoorbeeld onderzoek van het Centraal Planbureau (Canoy et al., 2001).

Onderzoek vanuit voluntaristische en vanuit strategische invalshoek heeft onmiskenbaar een grote bijdrage geleverd aan het begrip van het functioneren van PPS. Maar deze perspectieven zijn te beperkt voor een onderzoek naar borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinexlocaties. Borging is immers in het voorgaande hoofdstuk gedefinieerd als het op een *systematische* wijze verzekeren van de gewenste (ruimtelijke) kwaliteit. Zoals gezegd veronderstelt borging dat de uitkomsten van het handelen van mensen en van processen beïnvloedbaar en zelfs tot op zekere hoogte voorspelbaar zijn. Daarom ligt een institutionele benadering voor de hand. De institutionele benadering ontkent niet de betekenis van de individuele wil en professionele capaciteiten en relationele aspecten, maar gaat er vanuit dat hun handelingspatroon ook, of misschien wel hoofdzakelijk, institutioneel is bepaald (Needham, 2000; Dubbink, 1999). Ook vanuit bestuurskundige hoek wordt het institutionele perspectief bij het onderzoek naar PPS aanbevolen (Klijn en Teisman, 2002).

Vanzelfsprekend handelen mensen binnen bepaalde institutionele omstandigheden niet altijd hetzelfde. Daarop zijn ook andere (proces)factoren van toepassing, maar mijn veronderstelling is dat de institutionele omgeving wel een significante invloed heeft op het professioneel en strategisch handelen. Of dat in de Vinex-praktijk het geval is hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop de mogelijkheden en beperkingen van institutionele factoren worden herkend en benut. Met institutionele factoren bedoel ik (juridische) regels, rollen, de bij die rollen behorende interactiestructuren⁴ en cultureel-cognitieve patronen die zich kenmerken door ongeschreven overtuigingen en handelingspatronen (Giddens, 1984; Scott, 2001; Klijn, 2001). In een institutionele sturingstrategie vormen deze factoren de bouwstenen voor borgingsystemen. Dat neemt echter niet weg, dat aan cruciale rollen binnen een PPS hoge professionele eisen moeten worden gesteld. Bijvoorbeeld aan de persoonlijkheidsstructuur, procesvaardigheden en het professioneel gedrag van projectmanagers.

Klijn en Teisman (2002) pleiten voor een institutionele benadering van PPS omdat zij constateren dat de benaderingen die strategisch handelen van actoren als kern van het samenwerkingsvraagstuk beschouwen weliswaar interessante aanknopingspunten bieden maar in een aantal opzichten gebreken kennen. Volgens deze auteurs schiet het rationele theoretische perspectief met name te kort omdat die te weinig rekening zou houden met de (krachtige) invloed van insti-

tuties op het handelen van actoren, bijvoorbeeld bij het aangaan van privaatrechtelijke overeenkomsten. Ook De Jong en Salet (2001) pleiten voor een institutionele belichting van ruimtelijke processen omdat de institutionele omgeving een structurerende invloed op de wijze van conceptvorming zou hebben.

Neo-institutionalisme

In de introductie is geconstateerd dat in de bestuurskunde de institutionele benadering steeds meer betekenis krijgt. Dit is een gevolg van de opkomst van het neo-institutionalisme (Hoogerwerf, 1995). In het neo-institutionalisme kunnen drie perspectieven worden onderscheiden: de economische, de politieke en de sociologische.

Het economische perspectief van de neo-institutionele theorie leunt sterk op de neoklassieke benadering. Er wordt in de neo-institutionele economische theorie evenals in de neoklassieke benadering uitgegaan van individuen die rationeel handelen vanuit eigenbelang. Dat kan evenwel leiden tot een *prisoners dilemma* waar individueel rationeel gedrag niet leidt tot een voor actoren gezamenlijk optimaal resultaat (Axelrod, 1984). In de praktijk komt zuiver rationeel handelen echter nauwelijks voor (Williamson, 1985; Scott in Browning, 1999). Mensen hebben wel de intentie rationeel te handelen, maar zijn hier vaak niet toe in staat vanwege beperkte cognitieve vermogens. Het gevolg daarvan is volgens de hiervoor genoemde onderzoekers onder meer dat contracten per definitie incompleet zijn⁵. De economische theorie gaat daarom uit van een beperkte rationaliteit van actoren. Zij hebben immers niet de mogelijkheid en tijd om volledige informatie te verzamelen. Het uitgangspunt van beperkte rationaliteit van actoren is in dit kader van belang omdat hun handelen mede wordt beïnvloed door instituties zonder dat actoren zich daarvan bewust zijn. Of ze aanvaarden de beïnvloeding door de institutie waarvan ze zelf deel uitmaken als vanzelfsprekend. In de neo-institutionele economische theorie wordt hiermee nog te weinig rekening gehouden (Klijn en Teisman, 2002). Tenslotte kan het handelen van actoren ook leiden tot het ontstaan van nieuwe of de wijziging van bestaande instituties (Dubbink, 1999).

In de politieke benadering worden als instituties zowel formele structuren als ook informele regels en procedures die gedrag structureren (March and Olsen, 1989). Instituties zouden meestal niet het gevolg zijn van een gestructureerd ontwerpproces, maar de uitkomst van complexe maatschappelijke processen in een specifieke context. In de politieke variant is, net als in de economische, ook de *rational choice* theorie uit institutioneel oogpunt relevant omdat deze theorie zich richt op het microniveau van instituties (Scharpf, 1997; Scott, 2001). Het politieke neo-institutionalisme richt zich vooral op de overheid en vraagstukken rond het ontwerpen van instituties voor de oplossing van individueel ervaren maatschappelijke vraagstukken. Borging van leefomgevingkwaliteit is zo'n vraagstuk.

De sociologische variant richt zich met name op interactiepatronen, de 'spelregels' in bijvoorbeeld beleids- en samenwerkingsprocessen. De patronen, regels, normen en andere institutionele structuren maken dat gedrag en processen tot op zekere hoogte voorspelbaar worden (Stevens, 1997). De *rational choice* theorie blijkt tenslotte ook voor de sociologische benadering van institutioneel handelen van belang. Rationele sociale interactie omvat in die benadering onder meer de uitwisseling van commitment en niet op geld waardeerbare beloning (Scott in Browning, 1999).

De eerder genoemde institutionele factoren en de besproken neo-institutionele perspectieven zijn herkenbaar in het onderzoek van Scott (2001)⁶ naar institutioneel bepaald gedrag en processen. Op basis van een analyse van de economische, politologische en sociologische theo-

rievorming over instituties en organisaties gedurende de twintigste eeuw conceptualiseert Scott instituties als volgt:

Institutions,

- “are social structures that have attained a high degree of resilience;
- are composed of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and resources, provide stability and meaning to social life;
- are transmitted by various types of carriers, including symbolic systems, relational systems, routines and artefacts;
- by definition connote stability but are subject to change processes, both incremental and discontinuous”⁷.

Als we Scott’s analysemodel toepassen op kwaliteitsborging in organisaties die producten of diensten aanbieden, dan lijkt het normatieve systeem dominant. In kwaliteitssystemen volgens ISO 9000 speelt gedragsbeïnvloeding door middel van juridisch afdwingbare regels een tamelijk ondergeschikte rol. Alle relevante elementen van het voortbrengingsproces dienen volgens de ISO 9000-norm te worden vastgelegd in rollen en procedures. De borgingscyclus (figuur 2.1) biedt daarvoor de structuur. Certificatie geeft aan of het normatieve systeem werkt zoals het is ontworpen. Het toezicht op de naleving van procedures vindt plaats via de hiërarchie van de projectstructuur van de organisatie. ISO 9000 hecht ook sterk aan een collectieve overtuiging van de noodzaak om te streven naar een continue verbetering van de kwaliteit. Het cultureel-cognitieve systeem moet waarborgen dat de leden van een organisatie het vanzelfsprekend vinden om zich volgens het normatieve systeem te gedragen.

Als publieke en private partijen gedurende langere tijd samenwerken bij de ontwikkeling van een Vinex-locatie, is er wellicht sprake van een institutie in de betekenis die Scott er aan geeft. Is er bij PPS inderdaad sprake van een stabiele, veerkrachtige sociale structuur en wat is de betekenis daarvan bezien vanuit verschillende wetenschappelijke perspectieven?

3.3 PPS vanuit een institutioneel perspectief

Hoe dienen we nu vanuit een institutioneel perspectief naar PPS te kijken? Een PPS op een Vinex-locatie is gedurende langere tijd herkenbaar, als een stabiele sociale structuur, stevig ingebed in het maatschappelijk systeem. Dat wil niet zeggen dat er geen veranderingen optreden. Nieuwe partijen kunnen toetreden, andere verlaten de samenwerking. Veranderende (markt)omstandigheden kunnen leiden tot verandering van werkwijze of structuur. In een PPS zijn zowel regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen aanwezig, waarbij op één of meer elementen het zwaartepunt kan liggen. Vinex-PPSen ontwikkelen in de loop der tijd een eigen werkwijze, identiteit en cultuur. Een Vinex-PPS is daarom te beschouwen als een geïnstitutionaliseerde vorm van projectmatige samenwerking die van invloed is op de borging van ruimtelijke kwaliteit.

Afhankelijk van de institutionele kenmerken van de gekozen PPS-constructie ligt het accent op sturing via het regulatieve systeem (bouwclaimmodel), het normatieve systeem (joint venture) of het cultureel-cognitieve systeem (het concessiemodel)⁸. In de praktijk zal volgens Scott (2001) in elk model elk van de drie systemen in meer of mindere mate aanwezig zijn. Het onderscheid

tussen de verschillende institutionele systemen lijkt ook door te werken in het wetenschappelijke *discours* over sturingsvraagstukken. Economen en juristen hebben volgens Scott een voorkeur voor regulatieve systemen, beleidswetenschappers voor normatieve systemen en sociologen voor cultureel-cognitieve systemen⁹.

Het onderscheid tussen institutionele systemen speelt eveneens in de discussie over de behartiging van publieke belangen bij privatisering. De WRR (2000) onderscheidt drie vormen van borging door inschakeling van de markt¹⁰:

- Borging met behulp van regels;
- Institutionele borging middels het versterken van waarden en normen;
- Borging met concurrentie.

Deze indeling in vormen van borging correspondeert met de eerder besproken indeling van institutionele systemen door Scott (2001), zij het dat de Raad kennelijk een meer beperkte definitie van het begrip ‘institutioneel’ hanteert. Onder borging met concurrentie verstaat de WRR mede de concessie die zij ziet als concurrentie *om* de markt. Borging met behulp van regels lijkt sterk op het regulatieve systeem. De instrumenten die de WRR noemt in het kader van institutionele borging zijn gericht op het versterken van normen en waarden zijn kenmerkend voor het normatieve systeem¹¹.

Needham et al. (2000) leggen in een institutionele analyse van het besluitvormingsproces op een tweetal Vinex-locaties een verband tussen de inrichting van dat proces en het kwaliteitsbeeld. Zij vatten instituties op als sociale regels, een ingeburgerd patroon voor interactie tussen actoren. Onder sociale regels verstaan zij interactiepatronen en posities van waaruit die actoren handelen. Posities worden bepaald door belangen en middelen. Verwijzend naar Verhage (2000) onderscheiden Needham et al. (2000) drie soorten middelen: regels, bronnen en ideeën. Regels vormen het hart van het regulatieve systeem, inbreng van bronnen kenmerkt het normatieve systeem en het cognitief-culturele systeem genereert ideeën over slimmere of (kwalitatief) betere uitvoering. De Jong en Salet (2001) onderscheiden drie institutionele regimes die met het concept van Scott (2001) corresponderen (bestuurskundig-constitutioneel, regime van beleidscompetenties, economische ordening). In het “institutioneel netwerkperspectief” van Klijn en Teisman (2002, p. 49) waar eerder in hoofdstuk 2 aan is gerefereerd, wordt het gedrag van actoren beïnvloed door regels, interactiepatronen en gedeelde opvattingen. Ook in het institutionele netwerkperspectief zijn de genoemde systemen dus herkenbaar.

Door borging van ruimtelijke kwaliteit en de drie hoofdvormen van PPS te plaatsen in de context van de theorie over de werking van institutionele systemen wordt de basis gelegd voor het analysekader van dit onderzoek. In de volgende paragrafen is dat kader voor elke PPS-constructie uitgewerkt, zodat duidelijk wordt welke van de institutionele factoren bepalend zijn voor de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit in het planproces wordt geborgd. Daarbij moeten we ons wel realiseren dat er in elke PPS sprake zal zijn van een mix van institutionele systemen waarbij afhankelijk van het PPS-model, accenten op bepaalde factoren liggen.

Institutioneel kader voor PPS

Eerder heb ik de drie hoofdvormen van PPS gepresenteerd: het bouwclaimmodel, de joint venture en het concessiemodel. In de theoretische verkenning, op zoek naar een kader om de mogelijkheden en beperkingen van PPS – het tweede deel van mijn vraagstelling – te analyseren, werden al snel de grenzen van wetenschappelijke disciplines zichtbaar. Beleidswetenschappers,

bestuurskundigen in het bijzonder, juristen en economen benaderen PPS elk vanuit een eigen perspectief. Met elk hun eigen voorkeur voor één van de drie modellen. Een voorkeur die vaak gepaard gaat met kritiek op de andere modellen. Op zich hoeft dat geen probleem te zijn, het kan zelfs heel verhelderend werken. Zolang er maar sprake is van een wetenschappelijke dialoog. In de praktijk komt die dialoog echter niet of moeizaam van de grond. In het boek *Duurzaam Ruimtegebruik* (2001) hebben Driessen en De Gier als beleids- respectievelijk juridisch wetenschapper een te waarderen poging gedaan om gezamenlijk het sturingsvraagstuk van grote ruimtelijke inrichtingsprojecten te analyseren. Hun slotbeschouwing is veelzeggend:

“Ten slotte valt op dat discussies over projectwetgeving en over interactieve sturing geheel los van elkaar worden gevoerd en dat er weinig onderlinge discussies zijn tussen juristen en beleidswetenschappers. Beide groepen bereiken dan ook slechts partiële oplossingen, omdat ze een deel van de werkelijkheid lijken te ontkennen. Juristen veronachtzamen het belang van het vormgeven van interacties tussen diverse belanghebbende partijen voor het bereiken van een aanvaardbaar resultaat. Beleidswetenschappers schenken nauwelijks aandacht aan de relevantie van juridische procedures voor de totstandkoming van grote ruimtelijke inrichtingsprojecten. Daarmee wordt al een voedingsbodempodem gelegd voor spanningen die zich in de praktijk van grote projecten veelvuldig voordoen: professionals die elkaars taal niet kunnen of willen begrijpen.”¹²

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de partiële oplossingen waar Driessen en De Gier op doelen, per PPS-model in onderlinge samenhang beschouwd. Dit betekent dat voor elk model succes- en faalfactoren vanuit de genoemde perspectieven in onderling verband worden beschouwd. Deze theoretische beschouwing van institutionele systemen in relatie tot de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit vormt de basis van het functionele analysemodel voor het empirisch onderzoek. Daarbij is het van belang te onderkennen dat de drie onderscheiden hoofdvormen van PPS zich bevinden in een krachtenveld van verschillende ‘kerndomeinen’ in de samenleving.

Kerndomeinen in de samenleving

Analytisch gezien kan er een onderscheid worden gemaakt tussen drie kerndomeinen in de liberaal democratische samenleving: overheid¹³, markt en *civil society* (Driessen en Glasbergen, 2002). Inzicht in de betekenis daarvan is van belang voor de analyse van de drie hoofdvormen van PPS. In het bouwclaimmodel is het kerndomein ‘overheid’ overheersend, in het concessiemodel de ‘markt’ en in de joint venture is er in beginsel sprake van evenwicht in het krachtenveld.

De overheid vertegenwoordigt het publieke domein. Haar functie is de definiëring en borging van het publiek belang. Wat als publiek belang geldt, wordt (uiteindelijk) in een democratisch besluitvormingsproces bepaald. Het is overigens niet noodzakelijk dat de overheid die borging ook zelf effectueert. Zij kan daarvoor, onder condities, ook de markt of *civil society* inschakelen, maar blijft wel zelf (politiek) eindverantwoordelijk (WRR, 2000). De overheid ontleent haar structuur, legitimiteit en macht aan het recht, dat tegelijkertijd het gebruik van die macht limiteert. In de sturing van de andere basisinstituties, markt en *civil society*, heeft de overheid daarom een institutioneel bepaalde voorkeur voor regulatieve sturingsystemen. Die voorkeur uit zich in de toepassing van juridische vormen van sturing (Dirven, 1998; Driessen en Glasbergen, 2002;). Binnen de organisatie van de overheid is ook het normatieve systeem sterk ontwikkeld. De ver-

deling van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in combinatie met daarop geënte procedures sturen in hoge mate het gedrag van professionals binnen overheidsorganisaties.

De markt is het kerndomein dat wordt gestuurd door commerciële belangen, economische rationaliteit en marktwerking. Kenmerkend voor de markt is dat zij niet door centrale autoriteit wordt gecoördineerd. De functie van de markt is het voldoen aan een maatschappelijke vraag naar producten en diensten waarvoor de afnemers bereid zijn een in geld te waarderen prijs te betalen. Dubbink (1999) analyseert de economische theorievorming over marktwerking. Kenmerkend voor het beeld van de 'perfecte markt' is de neoklassieke visie (Dubbink, 1999, p. 64). In de neoklassieke visie zal bij volledige marktwerking door het prijsmechanisme een 'spontane' vorm van marktcoördinatie optreden. Bij volledige spreiding van marktmacht treedt in dat geval ook maximale concurrentie op. Marktpartijen zullen volgens (neoklassieke) economen echter streven naar meer marktmacht om zo de concurrentie te verminderen en een hogere prijs te kunnen vragen. Door de overheid zijn daarom marktautoriteiten ingesteld om een te grote concentratie van marktmacht te voorkomen¹⁴. In beginsel beschikken ondernemers echter over een grote mate van handelingsvrijheidvrijheid. Tenslotte wordt ook privaateigendom door Dubbink (1999) als belangrijk kenmerk van de markt gezien. Op Vinex-locaties is dat zeker het geval. Grondposities worden in zowel het privaats- als in het publiekrecht in hoge mate beschermd en versterken dus de marktmacht van partijen¹⁵.

Binnen het kerndomein 'markt' zijn het cultureel-cognitieve systeem en het regulatieve systeem goed ontwikkeld. Marktwerking stimuleert actoren tot een voortdurend streven naar innovatie en verhoging van efficiency, zonder dat zij daartoe via regels of procedures toe gedwongen worden. Voor zover er al regels nodig zijn is dat vanuit economisch perspectief¹⁶ nodig om:

- Transacties op de markt soepel te laten verlopen (contracten- en handelsrecht);
- Marktverstoring door 'oneerlijke' concurrentie tegen te gaan (mededingingsrecht);
- Privaateigendom te beschermen (eigendomsrecht);
- Een effectieve financiering en besturing van ondernemingen mogelijk te maken (rechtspersonenrecht, bank- en verzekeringsrecht);
- Maatschappelijk ongewenste effecten van marktwerking tegen te gaan¹⁷.

Evenals de overheid en de markt heeft de *civil society* een pluriform karakter. Er kan een onderscheid gemaakt naar consumenten (de toekomstige gebruikers van een Vinex-locatie), burgers en organisaties die bepaalde maatschappelijke doelen nastreven en als derde categorie de onafhankelijke, niet commerciële, (kennis)instituten. Consumenten en maatschappelijke belangenorganisaties kunnen verschillen in hun waardeoriëntaties met betrekking tot duurzame ruimtelijke kwaliteit. Kennisinstituten als universiteiten hebben in beginsel een neutrale waardeoriëntatie. Elke waardedimensie kan immers object van wetenschappelijk onderzoek zijn. In de praktijk wordt echter op gemeentelijk niveau weinig onderzoek geëntameerd om ten behoeve van de planvoorbereiding een beeld te krijgen van de wensen en behoeften van toekomstige gebruikers¹⁸. In de praktijk van de onderzochte Vinex-locaties worden voorbereidende studies vooral uitgevoerd door de gemeente zelf of, in opdracht, door commerciële bureaus. Voor deze studies geldt echter dat zij ofwel wettelijk zijn vereist (bestemmingsplan, MER) dan wel civieltechnisch of stedenbouwkundig noodzakelijk.

De burger kan, naast zijn rol als consument, ook maatschappelijke doelen nastreven, bijvoorbeeld als lid van een natuurbeschermingsclub of als lid van een politieke organisatie. Organisaties met maatschappelijke of politieke doelen vormen van oudsher de kern van de *civil society*.

Kenmerkend voor deze organisaties is de maatschappelijke doelstelling, althans het ontbreken van een commerciële doelstelling. Dat wil niet zeggen dat maatschappelijke organisaties geen geld mogen verdienen. Voorbeelden zijn de Consumentenbond en de Vereniging Natuurmonumenten. Deze organisaties genereren een deel van hun inkomsten via commerciële activiteiten, maar gebruiken dat ter financiering van hun niet-commerciële kernactiviteiten. Geld verdienen is niet de doelstelling van deze organisaties, die is voorbehouden aan de markt.

Een essentieel kenmerk van de *civil society* is eveneens het ontbreken van democratisch geïntimeerde staatsmacht. Voor zover een persoon of maatschappelijke organisatie beschikt over een gedelegeerde of gemandateerde bevoegdheid ter uitvoering van een wettelijke taak, is het daarmee onderdeel van de kerndomein 'openbaar bestuur'¹⁹.

Veel activiteiten van de *civil society* komen voort uit eigenbelang (als consument) of uit waarden en overtuigingen (als participant in maatschappelijke processen). De *civil society* houdt de staat en de markt 'scherp'. Zij spreekt het openbaar bestuur aan op (mis)gebruik van haar macht, de borging van publieke belangen (via invloed op beleid en besluitvorming) en op het bevorderen van marktwerking (tegengaan van machtsconcentratie door monopolievorming). De markt stuurt zij als kritische (woon)consument en via belangenorganisaties als de Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond.

Waarde van kerndomeinen als analytisch concept

Het analytisch concept van min of meer zelfstandig functionerende kerndomeinen staat, markt en *civil society* wordt elders in de literatuur meer normatief benaderd. Zo meent Jacobs (1991) dat er een onderscheid behoort te zijn tussen overheid en markt omdat er sprake is van twee elkaar uitsluitende institutionele waarden systemen. Het waarden systeem van de overheid kenmerkt zich onder meer door discipline, loyaliteit, taakgerichtheid en respect voor hiërarchie, terwijl het waardesysteem van de markt zich uit in ondernemerschap, eerlijke competitie en waardering voor het nemen van verantwoordelijkheid. Simon (1990) meent eveneens dat de domeinen overheid en markt moeilijk in een hybride organisatievorm zijn te verenigen. De overheid is een taakorganisatie die opdrachten ontvangt en uitvoert, terwijl de marktorganisatie zich richt op het zo efficiënt mogelijk voldoen aan de wensen van klanten. Sturing via een regulatief systeem past beter bij een taak- dan bij een marktorganisatie. Een cultureel-cognitief systeem, maar dan wel gebaseerd op competitie sluit aan op het waarden systeem van de markt. In het normatieve systeem is het vooral zoeken naar een rolverdeling waarin partijen elkaar aanvullen en tegelijkertijd kunnen functioneren zonder te veel belemmeringen te ondervinden van de verschillende waardesystemen.

Het inschakelen van de markt bij de borging van publieke belangen vraagt om een zorgvuldige voorbereiding. Overheden die zich oriënteren op de mogelijkheden en beperkingen van PPS voor de borging van ruimtelijke kwaliteit zullen zich niet alleen bewust dienen te zijn van de verschillen tussen de kerndomeinen, maar ook van de institutionele condities waaronder PPS optimaal kan functioneren.

3.4 Typering van PPS-modellen

Het bouwclaimmodel kenmerkt zich bijvoorbeeld door een sterk sturende rol van de overheid. In de institutionele vormgeving van dit model is het regulatieve systeem dominant. Bestuurskun-

digen spreken over het 'juridische sturingsmodel' (Driessen en Glasbergen, 2000). De overheid gebruikt het juridische instrumentarium om haar beleid topdown uit te werken en te realiseren.

In de joint venture richt de overheid haar aandacht primair op de markt. De kracht van het model zit in de samenwerking als gelijkwaardige partners. Er is sprake van interactieve sturing, of 'co-management' (Dubbink, 1999). Andere auteurs geven de voorkeur aan 'horizontaal bestuur' of 'onderhandelend bestuur' (Hoekema et al., 1998). In de institutionele vormgeving van de joint venture is het normatieve systeem dominant. In de door overheid en markt gezamenlijk bestuurd institutie is er sprake van een rolverdeling met bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Partijen beslissen gezamenlijk of en hoe zij de *civil society* bij de planvorming betrekken.

In het concessiemodel staan de markt en marktwerking centraal. Marktpartijen dragen vaak het volledige exploitatierisico (grond + vastgoed). De overtuiging dat marktwerking 'als vanzelf' leidt tot een hogere kwaliteit en maximale efficiency kenmerkt het cultureel-cognitieve systeem. De overheid neemt het initiatief tot een openbare aanbesteding van de concessie. In die fase is de (potentiële) invloed van de *civil society* het grootst. Na sluiting van de concessieovereenkomst is dat nog maar zeer beperkt (vanwege het karakter van het contract, zie paragraaf 3.7).

Vanzelfsprekend kent de praktijk vele kleurschakeringen. In elke PPS-constructie zullen elementen van de drie borgingsystemen herkenbaar zijn. Ook in bouwclaim-constructies kan worden samengewerkt op basis van een rolverdeling al zal dat naar mijn veronderstelling aanzienlijk meer moeite kosten omdat het institutionele systeem niet primair op rolverdeling, dialoog en onderhandeling georiënteerd is.

Los van wettelijk geregelde inspraak- en bezwaar- en beroepsmogelijkheden geldt voor elk van de modellen dat de invloed van de *civil society* op de planvorming in Vinex-projecten voornamelijk zal afhangen van de bereidheid van overheid en markt om burgers en maatschappelijke organisaties daarbij te betrekken. De praktijk van PPS geeft geen aanleiding om te veronderstellen dat de invloed van de *civil society* per model verschilt. In het empirisch onderzoek wordt deze veronderstelling getoetst.

Eerder is betoogd dat bestuurskundigen, juristen en economen niet zo gewend zijn om buiten het hun vertrouwde wetenschappelijke perspectief te treden. Enerzijds bestaat daardoor het risico dat zij de betekenis van bepaalde institutionele systemen overwaarden, anderzijds dat zij (te) kritisch staan tegenover vormen van sturing die buiten hun eigen perspectief vallen. Dit 'wetenschappelijk dualisme' heeft ook voordelen. Het biedt enerzijds de gelegenheid om de mogelijkheden en beperkingen van elke PPS-vorm op een evenwichtige wijze te analyseren. Anderzijds kent elk van de drie disciplines ook een bestuurswetenschappelijke traditie in onderwijs en onderzoek waardoor de perspectieven op het functioneren van het openbaar bestuur weliswaar verschillen, maar samen een completer beeld van het vraagstuk geven.

In de volgende paragrafen is het institutionele perspectief op borging in de verschillende PPS-vormen verder uitgewerkt, te beginnen met het bouwclaimmodel. Bestuursrechtjuristen zien voordelen in dit model, al moet er naar hun idee nog wel wat aan gesleuteld worden, bijvoorbeeld op het punt van het huidige (beperkte) sturingsinstrumentarium. De joint venture is als vorm van interactieve- of netwerksturing populair bij bestuurskundigen. Bestuursrechtjuristen en politicologen plaatsen echter vraagtekens bij deze vorm van PPS omdat het corporatisme in de hand zou werken en op gespannen voet zou staan met de gedachte van de democratische rechtsstaat. Economen bekritisieren dit model vanwege het gebrek aan marktwerking. De com-

merciële creativiteit en doelmatigheid zouden onvoldoende worden gestimuleerd. De concessie tenslotte is het troetelkindje van de (neoklassieke) economen onder het motto: “laat de markt werken”. Bestuursrechtjuristen en bestuurskundigen vrezen echter voor een verkwanseling van het publieke belang als de overheid aan de zijlijn staat.

In een studie naar de risico's en regulering van PPS maken Van der Heijden et al. (2000) onderscheid naar risico's op basis van de drie sturingsmodellen c.q. institutionele systemen. In mijn beschouwing van de faalfactoren van elk PPS-model zal ik aangeven hoe deze risico's de effectiviteit van de borging beïnvloeden.

In de volgende drie paragrafen is telkens één vorm van PPS vanuit een institutioneel perspectief beschouwd en uitgewerkt in succes- en faalfactoren.

3.5 **Bouwclaimmodel: de macht van regels**

Inleiding

In het bouwclaimmodel draagt de overheid alle risico's voor de inrichting van de openbare ruimte en is daarmee primair de sturende actor. Als haar grondpositie sterk is heeft de overheid in beginsel voldoende macht om ruimtelijke kwaliteit door middel van het opleggen van regels te waarborgen. Gestart wordt met een beschrijving van de institutionele kenmerken van het regulatieve systeem, de achterliggende veronderstellingen, mechanismen en indicatoren. Vervolgens analyseer ik de sturingsmogelijkheden van het omgevingsrecht. Daarbij wordt in het bijzonder ingaan op de planningsinstrumenten van het ruimtelijk bestuursrecht en de relatie met het milieurecht 'in brede zin'²⁰. In het privaatrechtelijke spoor analyseer ik de sturingsmogelijkheden van actief grondbeleid²¹. Een stevige grondpositie maakt het de overheid mogelijk om publiekrechtelijke toetsingskaders te verbinden aan privaatrechtelijke overeenkomsten: publiek stuurt privaat. Voor bestuursrechtjuristen is dit een belangrijk punt (Bregman, 1999). Ook de discussie rond de nieuwe Wet ruimtelijke ordening tendert naar een verdere versterking van de juridische sturing²². Bestuurskundigen en economen plaatsen ieder hun kritische kanttekeningen bij dit model. Voor wat betreft de bestuurskundigen concentreer ik mij op hun belangrijkste bezwaar: het gebrek aan interactie met de *civil society* en de markt in de creatieve fase van het planproces. Dat heeft volgens hen gevolgen voor het draagvlak en resulteert in een reactieve houding tijdens het publieke besluitvormingsproces. Het belangrijkste bezwaar van de economen betreft de financiële haalbaarheid en marktconformiteit van plannen die onder het juridische model zijn ontwikkeld. Het regulatieve systeem is in hun ogen onvoldoende gevoelig voor marktprikkels en overgevoelig voor politiek opportunisme.

Het regulatieve systeem

Als het functioneren van een institutie wordt bepaald door een regulatief systeem dan uit zich dat in sturing via juridische regels²³. Het regulatieve systeem veronderstelt een strikte scheiding tussen het publieke en private domein, dus tussen taak- en marktorganisatie (Simon, 1990). Het is de taak van de overheid om het publieke belang van een duurzame ruimtelijke kwaliteit te waarborgen. Een taakorganisatie werkt met duidelijk afgebakende opdrachten van een (politieke) principaal, de marktorganisatie oriënteert zich op de commercieel interessante klant. De ontwerper van een regulatief systeem veronderstelt dat een marktorganisatie zich in zekere mate laat sturen door een taakorganisatie, dus door de uitoefening van overheidsmacht. Het via regels

controle houden op de beleidsinhoud en op risico's, dus het gedrag van de marktpartijen, vereist wel dat die controle volledig is.

In de juridische literatuur worden voorwaarden gesteld aan regels, willen die regels als sturingsinstrument effectief zijn. Zo zal er een legitieme (wettelijke) basis voor moeten zijn en zullen overtredingen gesanctioneerd moeten kunnen worden. Bovendien moeten er waarborgen zijn voor de rechtmatige toepassing van die regels, dus rechtsbescherming²⁴.

De overheid heeft in beginsel meer mogelijkheden dan de markt om via regulatieve systemen te sturen. Alleen de overheid is gelegitimeerd om éézijdig afdwingbare regels te stellen²⁵. De overheid heeft eveneens de macht om de naleving van die regels te sanctioneren en kan daar via de rechter in bepaalde situaties ook door belanghebbenden toe worden gedwongen. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) en het milieu- en ruimtelijk bestuursrecht bieden de staat bijvoorbeeld een scala aan instrumenten om beleid te vertalen naar juridische regels. Het gebruik van die 'macht van regels' is evenwel aan strikte voorwaarden gebonden. Instrumenten en waarborgen gaan hand in hand. Controle op de rechtmatigheid (en in bepaalde gevallen ook doelmatigheid) van de inzet van bestuursrechtelijke instrumenten vindt plaats via toezicht door bestuursorganen op andere bestuursorganen en door het bieden van rechtsbescherming aan belanghebbenden of zelfs aan 'een ieder' (zie bijvoorbeeld de *actio popularis* als geregeld in artikel 3:32 van de Algemene wet bestuursrecht). Een gemeente die de regie (lees: macht) in een Vinex-project volledig naar zich toe trekt zal de inbreng van markt en *civil society* willen sturen. Die wens tot volledige controle leidt in een regulatief systeem tot nog meer juridische sturing op detailniveau. Zo versterkt het mechanisme van het regulatieve systeem zich zelf. Indicatief voor de dominantie van het regulatieve systeem is het sterke instrumenteel-juridische karakter van oplossingen voor gebreken in de borging: "dat moet beter worden geregeld".

De op het bestuursrecht gebaseerde regulatieve systemen worden ondersteund door normatieve systemen en door toepassing van privaatrechtelijke regulering. In een regulatief systeem gaan gemeenten overeenkomsten aan met private partijen waarin via goedkeuringsconstructies en verwijzingen naar regels en plannen de juridische sturing op detailniveau wordt versterkt.

De effectiviteit van een regulatief sturingssysteem (de 'bureaucratie' van Max Weber) kan worden verbeterd door differentiatie in rollen, taken en bevoegdheden binnen het openbaar bestuur (Rosenthal et al., 2001). Institutionele processen en professioneel gedrag van ambtenaren zijn op die manier beter te coördineren en kennis en middelen zijn beter te kanaliseren. Er is echter wel een risico dat vanwege interne differentiatie institutionele competentiegeschillen ontstaan die vervolgens de effectiviteit van regulatieve sturing weer ondermijnen²⁶.

Borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit

Vanuit een democratische rechtsstaatgedachte bezien hebben juristen beslist steekhoudende argumenten om te pleiten voor borging van ruimtelijke kwaliteit via het bouwclaimmodel. Hun belangrijkste argument is het primaat van de democratische besluitvorming en verantwoording waardoor de inbreng van de *civil society* en de markt in het planproces op een evenwichtige, zorgvuldige en transparante wijze vorm kan krijgen. Voorkomen moet worden dat de uitkomst van de besluitvorming contractueel al is geregeld voordat de inspraak op de plannen kan plaatsvinden (VROM Raad, 2000). Privaatrechtelijke afspraken met marktpartijen zouden volgend moeten zijn op de publieke discussie en besluitvorming²⁷. Deze volgtijdelijkheid van publieke en private besluitvorming voorkomt dat de overheid haar bevoegdheden te veel in dienst stelt van de belangen van de markt en daarmee corporatisme bevordert (Van der Heijden et al., 2000; Dub-

bink, 1999). De VROM Raad (1998b, 2000) pleitte zelfs voor een wettelijke regeling van PPS in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening. Het Kabinet acht zo'n regeling niet opportuun, maar onderschrijft wel de noodzaak om het publieke en private besluitvormingsproces beter op elkaar af te stemmen. Daarbij zou dan naast het ruimtelijke plan ook de intentieovereenkomst met de private partijen ter inzage gelegd kunnen worden²⁸.

Volgens voorstanders uit de publieke sector biedt het bouwclaimmodel de mogelijkheid om een optimaal stedenbouwkundig plan te ontwikkelen. De overheid kan immers alle belangen integraal afwegen. De gemeentelijke invloed op de planvorming en de flexibiliteit is maximaal. De leidende rol van de publieke planvorming hoeft echter een vroegtijdige betrokkenheid van de markt niet in de weg te staan. Het 'consultatiemodel' kan gezien worden als een samenwerkingsvorm, geënt op het traditionele model²⁹. Marktpartijen worden conform een daartoe opgestelde procedure in de gelegenheid gesteld hun ideeën en voorstellen kenbaar te maken. Een bekend voorbeeld van een marktconsultatie is die welke gehouden is in het kader van het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)³⁰. Consultatie van de markt én van de *civil society* is dus goed mogelijk, maar er blijft wel een duidelijke scheiding tussen publieke en private belangen³¹. De gemeente beschikt in beginsel over voldoende instrumenten om de gewenste kwaliteiten te realiseren (IBO Grondbeleid, 2000).

De keuze voor een bouwclaimmodel kan passen in een actief grondbeleid. Van een actief grondbeleid is sprake wanneer de overheid tracht op directe wijze de gewenste ruimtelijke inrichting te realiseren door de grondmarkt te betreden en grond te kopen, te ontwikkelen en vervolgens zelf te gebruiken of weer te verkopen³². Als delen van een locatie in handen zijn van marktpartijen kunnen die posities worden omgezet in bouwclaims waardoor de grond in overheidshanden komt. Een gemeente die actief grondbeleid voert kan de realisatie van het bestemmingsplan en de inrichting van het gebied in eigen hand houden. Een sterke grondpositie geeft een gemeente meer mogelijkheden om via regels te sturen³³. Wie mocht denken dat deze vorm van sturing op zijn retour is, vergist zich. In de discussie over de hiërarchische sturing van ruimtelijke inrichting is er een duidelijke tendens waarneembaar naar een versterking van het juridisch instrumentarium³⁴. Publiekrechtelijke instrumenten die gemeenten bevoegdheden bieden om ruimtelijke kwaliteit middels juridisch bindende regels te borgen treffen we vooral aan in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en in de Woningwet. Het bestemmingsplan, uitwerkingsplannen, de zelfstandige projectprocedure en de regeling milieueffectrapportage in de Wet milieubeheer zijn in dat kader te beschouwen als de toonaangevende juridische sturingsinstrumenten³⁵. Zij vormen het toetsingskader voor het nemen van de benodigde uitvoeringsbesluiten.

Van Zundert (2001) onderscheidt een viertal functies van het bestemmingsplan³⁶:

- planningsfunctie: het beschrijven van de gewenste toekomstige ontwikkeling van een gebied;
- sturingsfunctie: het van overheidswege sturing geven aan het ruimtegebruik;
- democratische functie: de gemeenteraad weegt ruimteclaims en stelt het bestemmingsplan vast;
- rechtsbeschermingsfunctie: de wettelijke procedure voor de totstandkoming van een bestemmingsplan waarborgt de belangen van betrokkenen.

In de Nota Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt een onderscheid gemaakt tussen de ontwikkelingsfunctie en de rechtszekerheidsfunctie van het bestemmingsplan. De ontwikkelingsfunctie omvat de planning- en sturingsfunctie en de rechtszekerheidsfunctie

correspondeert met de democratische en rechtsbeschermingfunctie als bedoeld door Van Zundert. Zijn vierdeling neem ik als uitgangspunt voor een beschouwing over de rol van het bestemmingsplan bij Vinex-gebiedsontwikkeling.

De sturingsfunctie, de rechtsbeschermingfunctie en in mindere mate de democratische functie zijn op Vinex-locaties belangrijk voor borging van ruimtelijke kwaliteit. De rechtsbeschermingfunctie is relevant voor de analyse van de behoefte aan ruimtelijke kwaliteit. Artikel 6a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening verplicht gemeenten om “de ingezetenen van de gemeente en in de gemeente een belang hebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de voorbereiding van ruimtelijke plannen of de herziening daarvan dan wel bij de voorbereiding van de toepassing van artikel 19, eerste lid, op de wijze voorzien in de krachtens artikel 150 van de Gemeentewet vastgestelde verordening” te betrekken. Inspraak op bestemmingsplannen en zelfstandige projectprocedures ex artikel 19 Wet op de Ruimtelijke Ordening kunnen in deze context worden gezien als een toets op de analyse en vertaling van de behoefte aan ruimtelijke kwaliteit. Daarin is deze functie van het bestemmingsplan van betekenis voor de borging van ruimtelijke kwaliteit. Een ander belangrijk aandachtspunt betreft de in paragraaf 2.2 besproken doorwerking van het milieurecht in het bestemmingsplan. Ook de toetsing van dat kwaliteitsaspect is een element van de rechtsbeschermingfunctie van het bestemmingsplan. Het milieuhygiënerecht waarborgt een acceptabele milieukwaliteit in milieubelaste gebieden terwijl het milieubeschermingrecht het behoud van specifieke milieu- en cultuurhistorische waarden in een gebied waarborgt. Een onderscheid naar PPS-vormen is voor de rechtsbeschermingfunctie minder relevant. Ook de markt heeft behoefte aan zekerheid waar het gaat om de juridische basis voor bouwplannen en het toetsingskader voor bouwaanvragen.

De democratische functie van het bestemmingsplan kan relevant zijn in een situatie met concurrerende ruimteclaims. Op Vinex-locaties speelt dat slechts marginaal. Kantoorfuncties zijn geconcentreerd langs uitvalswegen en nabij stationslocaties. Voorzieningen hebben over het algemeen geen bovenwijkse functie en zijn reeds om die reden niet concurrerend voor de bestemming wonen.

De planningsfunctie van het bestemmingsplan is op Vinex-locaties van ondergeschikt belang. De (woningbouw)bestemming is immers reeds in de Vinex zelf vastgelegd (AkroConsult/IBR, 1997).

Uit het oogpunt van borging is de sturingsfunctie van het bestemmingsplan kenmerkend voor het bouwclaimmodel. De sturingsfunctie wordt geoptimaliseerd door te kiezen voor een bestemmingsplan op hoofdzaken, gekoppeld aan een uitwerkingsplicht. In de praktijk betekent dit meestal dat fasegewijs uitwerkingsplannen per deelgebied worden vastgesteld (artikel 11 Wet op de Ruimtelijke Ordening). Op die manier kan beter rekening worden gehouden met voortschrijdende politiek-bestuurlijke inzichten. In het regulatieve borgingsstelsel vormen het stelsel van bestemmingsplan, beeldkwaliteitplan (als beleidskader voor de welstandtoetsing) en gedetailleerde uitwerkingsplannen het gangbare toetsingskader³⁷ voor bouwaanvragen en voor het aangaan en de uitvoering van privaatrechtelijke overeenkomsten. Als belangrijk toetsingskader voor ruimtelijke kwaliteit geldt het stedenbouwkundig plan en het programma van eisen voor de inrichting van de openbare ruimte, vaak al uitgewerkt in voorlopige ontwerpen voor woningen en woonomgeving. In realisatieovereenkomsten wordt naar deze toetsingskaders verwezen en kan gewerkt worden met een goedkeuringsvereiste ten aanzien van de definitieve ontwerpen. De juridische sturingsmogelijkheden van de gemeente zijn dan maximaal. De discussienota over de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en het ontwerp van de wet

bevatten voorstellen om de centrale positie van het bestemmingsplan in het ruimtelijk planstelsel te versterken³⁸.

Er is een voorstel van wet ingediend houdende een wijziging van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening met regels over grondexploitatie en daaraan gerelateerd kostenverhaal. Het voorstel voor deze nieuwe Grondexploitatiewet biedt een beter publiekrechtelijk instrumentarium ten behoeve van privaatrechtelijke sturing via het grondbeleid dan tot nu toe beschikbaar was³⁹. Een exploitatieplan zou een beter verhaal van grondexploitatiekosten moeten verzekeren, met name betrekking hebbend op het leveren van een adequate financiële bijdrage in de financiering van publieke functies. Volgens de Interdepartementale werkgroep die het kabinet heeft geadviseerd over de modernisering van het grondbeleid, blijkt uit buitenlandse ervaringen dat een dergelijk instrument effectief kan zijn⁴⁰.

Box 3.2 Borgen via regels

Volgens de WRR (2000) bieden regels mogelijkheden voor borging van publieke belangen bij privatisering, mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Van de voorwaarden die de WRR noemt, is een aantal ook relevant voor borging van ruimtelijke kwaliteit:

- 5 Het publieke belang moet voldoende zijn uitgekristalliseerd.
- 6 Het publieke belang moet in regels zijn te vatten.
- 7 Belangen van overheid en private partijen dienen zodanig te convergeren dat niet-coöperatief gedrag wordt ontmoedigd.
- 8 Handhaving van regels moet mogelijk zijn.

Beperkingen van het bouwclaimmodel

Volgens de WRR (2000) lijkt binding aan regels en contracten op het eerste gezicht het meest effectieve mechanisme ter borging van publieke belangen. Normatieve en cultureel-cognitieve systemen leunen immers sterker op zelfsturing, terwijl in het regulatieve systeem de overheid het gedrag van private actoren direct aanstuurt. Bestuurskundigen wijzen er echter op, dat juridische sturing niet vanzelfsprekend leidt tot het noodzakelijke commitment van de markt bij het publieke belang (De Bruijn, 2000). Private partijen zouden zich reactief opstellen wanneer zij zich niet mede verantwoordelijk achten voor de inhoud van een plan (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 2002). Bovendien kunnen de kosten van investeringen in publieke functies, vooral als het bovenwijkse voorzieningen betreft, op grond van bestaande wet- en regelgeving niet volledig op de private partijen worden verhaald (IBO Grondbeleid, 2000; De Groot, 2002).

Hoewel de overheid de markt en de *civil society* in een vroeg stadium op interactieve wijze bij de planvorming zou kunnen betrekken, wordt die werkwijze in de praktijk nog maar weinig toegepast (WRR, 1998b). Volgens Edelenbos (2000) moeten interactieve processen aan drie voorwaarden voldoen:

- 1 Er moet ruimte zijn voor kritische discussie en onderhandeling die resulteert in zelfgemaakte beleidsalternatieven;
- 2 Bestuurders en politici moeten het interactieve proces in het midden van de beleidsarena plaatsen;

3 De markt en *civil society* moeten zich pro actiever opstellen.

De rol van de markt en *civil society* is in het regulatieve systeem gewoonlijk beperkt tot inspraak in het publiekrechtelijke spoor, als de plannen ambtelijk en bestuurlijk reeds zijn voorbereid. Met als gevolg dat publieke belangen éézijdig door de staat worden gedefinieerd en het commitment discutabel is. Mogelijkheden voor synergie worden daardoor onvoldoende benut. De overheid neemt alle beslissruimte waardoor in de visie van tegenstanders (afkomstig uit de publieke sector!) plannen te veel politiek zijn ingekleurd en het proces te weinig op samenwerking is gericht (AkroConsult/IBR, 1997). In het bouwclaimmodel lopen private partijen een groter risico op politieke koersveranderingen (Van der Heijden et al., 2000).

Juridische sturing zou partijen bovendien belemmeren om via sociale interactie begrip te kweken voor de wederzijdse belangen en daarover te onderhandelen (Driessen en Glasbergen, 2000). De voor dit model kenmerkende strikte domeinafbakening tussen staat, markt en *civil society* is niet bevorderlijk voor samenwerking tussen actoren (Klijn en Teisman, 2002). Bij domeinafbakening zou de nadruk te veel liggen op contractuele bevestiging van de institutionele scheiding van belangen en verantwoordelijkheden in plaats van op mogelijkheden voor synergie.

Het mag duidelijk zijn dat tegenstanders uit de private sector deze kritiek onderschrijven⁴¹. Volgens hen is private betrokkenheid vanaf de start van het planproces een voorwaarde om te komen tot een financieel verantwoord plan, 'marktconforme kwaliteit' en het voorkomen van conflictsituaties en wederzijds wantrouwen. Als de overheid de planvorming naar zich toe trekt dan is er voor private partijen geen motief zich daaraan te committeren. Desondanks wordt wel vaak via contracten gepoogd om een formeel commitment van private partijen aan een plan af te dwingen, ook wanneer ze bij de opstelling ervan in het geheel niet betrokken zijn geweest (Klijn en Teisman, 2002).

In mijn eerdere argumentatie voor een multidisciplinaire benadering van het borgingsvraagstuk heb ik Driessen en De Gier (2001, p. 69) geciteerd. Hun constatering is weliswaar weinig genuanceerd, maar raakt wel de kern van de kritiek van bestuurskundigen op de juridische sturing: "Juristen veronachtzamen het belang van het vormgeven van interacties tussen diverse belanghebbende partijen voor het bereiken van een aanvaardbaar resultaat". Dubbink (1999) heeft in zijn proefschrift de kritiek uit de bestuurskundige hoek geanalyseerd en komt tot een viertal oorzaken voor het disfunctioneren van het traditionele sturingsmodel⁴²:

- overbelasting van de overheid door toenemende taken en verantwoordelijkheden;
- de overheid kan haar bevoegdheden niet ten volle benutten;
- de bevoegdheden van overheden zijn niet toegesneden op de sturingsvraag uit de samenleving;
- de legitimiteit van de overheid staat onder zware druk.

In essentie komt deze kritiek neer op de constatering dat (uitsluitend) juridische sturing niet past in een moderne samenleving. Die samenleving vraagt om processturing op basis van adequate kennis over het maatschappelijke veld en de uitvoeringspraktijk (Klaassen, 1995). Publieke planvorming, gevolgd door een aanbesteding op basis van gedetailleerde contracten en een strikt contractmanagement beperken juist de oplossingsruimte die nodig is om langlopende projecten goed te kunnen beheersen (Van Ham en Koppenjan, 2002). Ziedaar de paradox van het traditionele model: het streven naar volledige controle leidt tot een slecht beheersbaar proces. Bovendien wordt de uitvoerder minder geprikkeld tot creativiteit en doelmatigheid naarmate de vrije ('residuele') beslissruimte binnen het contract beperkter is. Aanbesteding in concurrentie op basis

van prestatie-eisen en een incompleet contract past niet in het regulatieve systeem. Het streven naar een hogere effectiviteit van borging via regels betekent dus niet alleen een toename van de uitvoeringskosten, maar ook hogere transactiekosten⁴³: complete contracten zijn 'duurder' dan incomplete contracten (Bovenberg en Teulings, 1999).

Ook al is er draagvlak voor de toepassing van regels, de naleving er van is dan nog niet gegarandeerd. Handhaving van regels is een essentieel onderdeel van borging middels een regulatief systeem, maar de capaciteit daarvoor ontbreekt bij gemeenten nogal eens⁴⁴.

Tenslotte is het de vraag of het niet illusoir is om te kiezen voor borging via het regulatieve systeem als de financiering in het publieke domein deels van private partijen moet komen. Zij lopen dan immers risico's en zullen daarom zeggenschap claimen. In dat geval biedt de joint venture wellicht meer perspectief.

Resumé kritische factoren bouwclaimmodel

Het bouwclaimmodel biedt in beginsel mogelijkheden om ruimtelijke kwaliteit te borgen door privaatrechtelijke afspraken te laten volgen op publiekrechtelijke planvorming. De overheid trekt de zeggenschap aan zich, kan daardoor alle belangen optimaal afwegen en regisseert het planproces. Er is daarbij voldoende ruimte voor het intensief betrekken van de *civil society* en van de markt. Betrokkenheid van de markt vraagt echter wel om interactieve sturing. Een *Alleingang* van de overheid kan leiden tot onhaalbare ambities. De kennis van de markt en van de *civil society* wordt dan onvoldoende gebruikt en dat gaat ten koste van het commitment van partijen. Er worden vraagtekens geplaatst bij de legitimiteit van de juridische wijze van sturing die het regulatieve model kenmerkt. Volledige controle kan tenslotte leiden tot een ondoelmatig proces en hogere transactiekosten.

3.6 Joint venture: kracht van verbondenheid

Inleiding

In een joint venture constructie is sprake van een gezamenlijke sturing ('co-management' of 'onderhandelend bestuur') door publieke en private partijen, meestal een gemeente en één of meer marktpartijen. De samenwerking is geïnstitutionaliseerd in een gezamenlijke onderneming met een verdeling van rollen, risico's en zeggenschap. De juridische vorm van een joint venture is vaak een commanditaire vennootschap (CV) met één beherende vennoot (BV) waarin de zeggenschap tussen gemeente en private partijen gelijkelijk is verdeeld. Processen en professioneel gedrag binnen de joint venture richten zich naar het normatieve systeem. Binnen de gezamenlijke onderneming is sprake van een verdeling van rollen tussen partijen met bijbehorende taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Ook voor dit model worden de achterliggende veronderstellingen, mechanismen en indicatoren geanalyseerd. Volgens bestuurskundigen is deze vorm van PPS een logisch gevolg van de interdependentie tussen actoren. In deze paragraaf worden in grote lijnen de ontwikkelingen in het denken over interactieve sturing geschetst en ingegaan op de argumenten van de bestuurskundigen. Dat zijn niet uitsluitend argumenten pro. Kritiek uit bestuurskundige hoek is er op het gebrek aan transparantie en de vaak geringe betrokkenheid van de *civil society*.

Vervolgens worden de voorbehouden van juristen en economen bij dit model belicht. Voor wat betreft de juristen beperk ik mij tot hun belangrijkste vrees, de uitholling van de publieke

verantwoording, een exponent van de democratische rechtsstaatgedachte (Van Wijk et al., 2002). Economen zien bij gebrek aan concurrentie een ongewenste concentratie van marktmacht bij private partijen. Dat werkt volgens hen inefficiëntie in de hand en is niet bevorderlijk voor het kwaliteitsbewustzijn.

Het normatieve systeem

Gedeelde opvattingen over de na te streven doelen en hoe die te bereiken, liggen ten grondslag aan het normatieve systeem (Scott, 2001). Een normatief systeem veronderstelt consensus over de wijze waarop het 'PPS-spel' gespeeld dient te worden. Indicatief voor dominantie van het normatieve systeem binnen een institutie is een expliciete rolverdeling tussen de partijen. Met rollen bedoel ik hier: sets van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden, gebonden aan specifieke functies binnen een institutie (vgl. Edelenbos, 2000; Scott, 2001). Rollen kunnen formeel worden toegewezen aan partijen, maar ook gaandeweg het samenwerkingsproces op informele wijze ontstaan. Een joint venture voor gebiedsontwikkeling kenmerkt zich door een differentiatie in rolverdeling over publieke en private partijen. Zo kan een gemeente onder meer optreden als publiekrechtelijk bestuursorgaan en als publiek- of privaatrechtelijk rechtspersoon.

Het bestaan van een normatief systeem lijkt een essentiële voorwaarde voor co-management ofwel interactieve sturing. Volgens Driessen en Glasbergen (2000) veronderstelt interactieve sturing dat twee sociale mechanismen een positieve bijdrage kunnen leveren aan het bereiken van consensus over de gemeenschappelijke aanpak van een milieuvraagstuk. Deze mechanismen zijn *leren* via dialoog en *ruilen* via onderhandeling. Leren is dan gericht op uitwisseling van kennis⁴⁵ en bevordering van begrip, terwijl ruilen ziet op uitwisseling van mogelijkheden tot handelen. Leren en ruilen zouden leiden tot een structureel verbeterde omgang met problemen (Verbeeten, 1999)⁴⁶. In PPS zouden wederzijds begrip en de bereidheid om te streven naar een betere integratie van publieke en private planonderdelen in ieder geval bevorderlijk zijn voor coöperatief gedrag (Canoy, et al., 2001). Partijen kunnen daardoor onderling beter informatie en kennis uitwisselen (Meadowcroft, 1998). Het normatieve systeem ondervangt daarmee één van de belangrijkste beperkingen van het traditionele model: het gebrekkige commitment van private partijen.

Sturing via een normatief systeem heeft consequenties voor de overheid die immers in een andere verhouding tot de private partijen komt te staan. Deze andere verhouding uit zich in de verschuiving van haar rol van hiërarchisch (juridisch) naar onderhandelend besturen. Onderhandelend besturen verschilt op elementaire punten van hiërarchisch besturen doordat wordt nagedacht over de processtappen en een gezamenlijke aanpak (Carpenter, 1999). Ook staan bij onderhandelend besturen de belangen, motieven en voorkeuren van de betrokken partijen niet van tevoren vast, maar deze kunnen tijdens het onderhandelingsproces veranderen (Hoekema, 1994). Bij onderhandelend bestuur is naast het ruilproces sprake van de minstens zo belangrijke processen van gezamenlijke wilsvorming en het argumentatief bepalen van doelen en middelen van het beleid. Anders dan in het traditionele model staan niet de posities van partijen centraal, maar de belangen. Daarover wordt onderhandeld (Fisher et al., 1981). Als de onderhandelingen zich richten op het eigen belang in de context van alle belangen die met het project worden behartigd, dan wordt een optimaal gezamenlijk resultaat bereikt⁴⁷.

Een verdeling van rollen tussen partijen die zich (deels) gezamenlijke doelen gesteld hebben, vraagt ook om een interactiestructuur voor onderhandeling en geschillenbeslechting. Een dergelijke structuur tussen actoren in een beleidsnetwerk wordt vaak aangeduid als 'arrangement'

(Teisman en In 't Veld, 1992). In hoofdstuk 2 is reeds ingegaan op dergelijke arrangementen als middel om de samenwerking te structureren middels afspraken over spelregels, -inzet en doelen. Arrangeren is een tweezijdig organisatieproces en leidt tot afspraken over de wijze van interactie tussen actoren (Teisman, 2001a). In de context van de joint venture kan het normatieve systeem dus gezien worden als een tijdelijke, maar stabiele sociale interactiestructuur⁴⁸, met eigen sturingsmogelijkheden en eigen 'spelregels'.

Borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit

Het voor de joint venture kenmerkende normatieve systeem biedt zoals gezegd betere perspectieven dan het regulatieve systeem op commitment van partijen aan het gezamenlijke plan. Met name het gevaar van gebrekkige betrokkenheid van de markt leidt bij een *Alleingang* van de overheid in het bouwclaimmodel tot plannen waarvan de haalbaarheid te wensen over kan laten. Die betrokkenheid van de markt wordt door het normatieve systeem naar verwachting beter gewaarborgd. Doordat partijen een rolverdeling overeenkomen en een arrangement aangaan waarbinnen het interactieproces vorm kan krijgen, wordt de dialoog tussen partijen en onderhandelingen over hun wederzijdse belangen gestimuleerd. Samenwerken binnen een joint venture is een bewuste keuze om publieke en private doelstellingen met elkaar te verbinden en meerwaarde uit de samenwerking te halen (Van Twist et al., 2001). En dat kan leiden tot een grotere betrokkenheid en commitment bij het plan als geheel (Bult-Spiering, 2003). Een ander belangrijk pluspunt van de joint venture is, dat de samenwerking tussen partijen gedurende het gehele planproces (en soms ook daarna) in stand blijft. Anders dat in het bouwclaimmodel is de sociale interactie in de joint venture structureel van karakter. Dit betekent dat ontwikkelingen in de markt en in het beleid direct kunnen worden vertaald naar aanpassing van het plan en/of het arrangement. De werking van het normatieve systeem in een joint venture leidt er bovendien toe dat afspraken tussen partijen niet vrijblijvend zijn. Zeker niet als die afspraken financiële of beleidsmatige implicaties hebben. Het samenwerkingsarrangement voorziet immers in procedures om de gemaakte afspraken formeel te bekrachtigen, bijvoorbeeld in een aandeelhoudersvergadering. Rolverdeling en sociale interactie leiden binnen een joint venture dus tot een andere verhouding tussen marktpartijen en de overheid dan in het bouwclaimmodel. In een joint venture zal onderhandeld moeten worden, en alleen onderhandelingen waarbij de betrokkenen elkaar als gelijkwaardige partner beschouwen, kunnen tot effectieve uitkomsten leiden (Meadowcroft, 1998). Gelijkwaardigheid veronderstelt een evenwichtige verdeling van risico's en zeggenschap. Een gelijkwaardige verhouding tussen overheid en markt vereist echter wel bereidheid van de overheid om haar macht te delen en de marktpartijen ook daadwerkelijk als gelijkwaardige partner te gaan beschouwen. In de joint venture is die bereidheid van de overheid naar verwachting groter dan in het bouwclaimmodel. Omdat kosten, risico's en opbrengsten worden gedeeld, is de synergie tussen publieke en private belangen groter en wordt de haalbaarheid van plannen al in een vroeg stadium van het planproces door de private partijen kritisch beoordeeld.

In de praktijk lijkt het delen van risico's een belangrijk argument ten faveure van de joint venture, althans voor de supporters die afkomstig zijn uit de publieke sector⁴⁹. Private partijen zien met name voordelen in de bundeling van kennis en ervaring, gezamenlijke inspanning en verantwoordelijkheid, goede sturingsmogelijkheden op haalbaarheid en een goede balans tussen publieke en private belangen. Er moet volgens hen echter wel sprake zijn van onderling vertrouwen, een voldoende sterke positie en een looptijd en risico's die zo'n samenwerkingsconstructie rechtvaardigen.

Samengevat bevordert de rolverdeling binnen het normatieve systeem een continue, gestructureerde en dynamische interactie hetgeen de haalbaarheid van plannen vergroot, leidt het tot meer commitment en nakoming van afspraken door partijen. Belangrijke voorwaarden voor borging van ruimtelijke kwaliteit.

Beperkingen van de joint venture

Een joint venture mag dan vanuit sturingsoptiek kansen bieden, de juridische structuur roept vragen op. Dat geldt in het bijzonder de rol van de overheid. Zij kan immers optreden als rechtspersoon, zowel publiek als privaat en als bestuursorgaan⁵⁰. Als rechtspersoon in een PPS maakt de overheid bindende afspraken met haar publieke én private partners over de wederzijdse prestaties en de verdeling van risico's. Als bestuursorgaan maakt zij afspraken over de timing en inhoud van de te nemen publiekrechtelijke besluiten. Dat dit kan leiden tot een 'pettenprobleem' voor de overheid blijkt uit ervaringen met de invulling van publieke verantwoordelijkheid in hybride organisaties die door staat en markt gezamenlijk worden bestuurd (Derksen et al. 1999; Van Montfort en Michels, 1999). Verweving met de markt betekent immers voor de overheid dat het door Dubbink (1999) gevreesde gevaar van corporatisme dreigt. De overheid richt zich dan vooral op de belangen van de markt. Bovendien staat een joint venture vanwege de juridische constructie (eigen rechtspersoonlijkheid) vaak wat op afstand van de democratische controle. Dat blijkt ook in de praktijk uit de opvattingen van PPS-managers (bijvoorbeeld Welters, 2000). Van de overheid als bestuursorgaan wordt echter wel een democratische en controleerbare verantwoording verwacht van de behartiging van de publieke belangen in het project⁵¹. Die grotere afstand tot de democratische controle kan tot gevolg hebben dat kwaliteitsborging in de periferie van de beleidsarena blijft. Politici zijn dan wellicht minder betrokken en minder gemotiveerd zijn om ruimte te bieden voor interactieve besluitvormingsprocessen⁵².

Een effect van het normatieve systeem kan ook zijn dat bureaucratische processen een hogere efficiëntie belemmeren (Jessop, 1998). Een samenwerkings-constructie biedt weliswaar duidelijkheid over de verdeling van de rollen over de partijen, maar is vaak complex en vraagt ook meer afstemming en overleg wat uiteraard de efficiëntie niet bevordert (AkroConsult/IBR, 1997). Dit effect wordt versterkt doordat onderhandelingen in een joint venture vaak gericht zijn op consensus en consensus zou wel eens niet adequaat genoeg kunnen zijn om complexere problemen op te lossen (Meadowcroft, 1998). Ook het ontbreken van concurrentie om de markt betekent dat de voordelen van cultureel-cognitieve sturing (creativiteit, doelmatigheid) niet optimaal worden benut.

Een ander kenmerkend dilemma voor de joint venture constructie is dat tussen openheid en beslotenheid. Openheid kan marktpartijen ontmoedigen om lange termijn overeenkomsten te sluiten waardoor opportunistisch korte termijn gedrag kan ontstaan. Daarentegen kan beslotenheid tot gevolg hebben dat partners die zich niet (meer) in de afspraken van het arrangement kunnen of willen voegen, te lang blijven zitten. Ook kan beslotenheid de toegang van nieuwe partners afschermen (Jessop, 1998). Vertaald naar de joint venture levert openheid onzekerheid voor de marktpartijen op en komt beslotenheid de efficiëntie van de samenwerking niet ten goede.

Daarbij komt het risico van het zogenoemde *hold-up* probleem (WRR, 2000). In een joint venture zullen partijen, meer dan in de andere PPS-vormen, investeren in de relatie wanneer hen dat concurrentievoordeel oplevert. Deze relatiespecifieke investeringen genereren alleen meerwaarde in die bepaalde relatie. Op het moment dat een bestemmingsplan van kracht is kunnen

niet-deelnemende private partijen zonder investering in publieke functies de commercieel interessante projecten realiseren (Van der Heijden et al., 2000).

Een vergelijkbaar probleem kan zich voordoen bij informatieasymmetrie (Neelen, 1994). Wanneer een partij over meer informatie beschikt en deze niet wenst te delen kan dit leiden tot non-coöperatief gedrag. Naarmate belangen meer uiteenlopen bestaat het risico dat de ene partij uit eigenbelang de andere partij het rendement van zijn specifieke investering afhandig maakt. Als het onderliggende contract bijvoorbeeld komt te vervallen en percepties meer gaan divergeren nemen de risico's op non-coöperatief gedrag toe.

Resumé kritische factoren joint venture

Een joint venture verdeelt risico's en zeggenschap tussen publieke en private partijen en zou daarmee de sociale interactie en een optimale rolverdeling bevorderen. Dat vergroot de mogelijkheden voor een effectieve borging van publieke belangen. Er bestaat wel gevaar dat de overheid zich te veel richt op de belangen van de markt. Bovendien heeft de overheid een dubbele pet op, die van aandeelhouder en van bestuursorgaan. Dat kan aanleiding geven tot onduidelijkheid in rollen en verantwoordelijkheid voor kwaliteitsborging. Het streven naar consensus, de neiging tot bureaucratie en de geslotenheid van de samenwerking, mede in de hand gewerkt door gebrek aan concurrentie, zou belemmerend kunnen zijn voor een doelmatige oplossing van complexe problemen. Ten slotte kan divergentie in belangen, kennis en percepties leiden tot non-coöperatief gedrag.

3.7 Concessiemodel: tucht van de markt

Inleiding

In deze paragraaf wordt de voorkeur van economen voor het concessiemodel geanalyseerd. Om te beginnen bespreek ik de institutionele structuur van het model en de wijze waarop marktwerking als het dominante cultureel-cognitieve systeem processen en professioneel gedrag beïnvloedt. De waarde van marktwerking wordt daarbij beschouwd als instrument voor borging van publiek belang. Met name rond het vraagstuk van privatisering is daarover door economen, bestuurskundigen en juristen geschreven. Door de veronderstellingen en mechanismen achter marktwerking in kaart te brengen ontstaat inzicht in de argumenten van de economen. Vervolgens bespreek ik de rol van de overheid zoals economen die in dit model verwachten.

De aarzelingen van juristen en bestuurskundigen bij het concessiemodel betreffen het gebrek aan vertrouwen in zowel de markt als de overheid om de uitdaging van dit model aan te kunnen (Dubink, 2004). Kan en wil de markt verantwoordelijkheid nemen voor borging van ruimtelijke kwaliteit als publiek belang en kan en wil de overheid die ruimte geven? Ik analyseer hun argumenten tegen de achtergrond van het spanningsveld tussen de kerndomeinen van overheid en markt.

Het cultureel-cognitieve systeem

Uitgangspunt van mijn betoog is, dat borging volgens het cultureel-cognitieve systeem gebaseerd is op de overtuiging dat marktwerking het publieke belang dient. Generaties van (neo)klassieke economen te beginnen bij Adam Smith⁵³ getuigen van dit 'geloof' in de zegeningen van de markt. Concurrentie disciplineert partijen op de markt. Dat geldt volgens de WRR (2000) niet

alleen voor concurrentie tussen bedrijven *op* de markt (om een product of dienst te mogen leveren), maar ook voor de concurrentie *om* de markt. Bij concurrentie om de markt krijgt de hoogstbiedende de concessie waarna een nieuwe markt ontstaat waarop burgers die een woning zoeken de vragende partij zijn. Deze vorm van concurrentie is volgens de WRR een nuttig mechanisme ter borging van publieke belangen (WRR, 2000). Het dwingt de overheid zich vooraf preciezer uit te spreken over de publieke belangen die in het geding zijn. Door de concessieverlening wordt de beslissruimte van de overheid na de het sluiten van de overeenkomst immers beperkt.

Natuurlijk zijn er wel imperfecties in de werking van de markt, maar die worden volgens de economen door de overheid gecorrigeerd⁵⁴. Deze cultuur van vertrouwen in sturing via geconditioneerde marktwerking is kenmerkend voor onze hooggeïndustrialiseerde liberaal-democratische samenleving (Dubink, 1999). Marktwerking stuurt gedrag en processen waardoor de noodzaak van institutionalisering in de vorm van regels of rollen minder is dan in het bouwclaimmodel en de joint venture. De veronderstelling achter marktwerking is dat aanbieders juist in concurrentie het meest worden geprikkeld tot een kosteneffectieve prestatie (Williamson, 1985; Smith, 1991). Paradoxaal genoeg zou dus het najagen van eigen belang (financieel rendement) gunstig zijn voor het publiek belang. Marktpartijen worden in competitie om een opdracht gedwongen om zich een scherp beeld te vormen van de vraag, voorwaarden en verwachtingen van de klant en van het aanbod van concurrenten. Op basis van dat beeld zullen marktpartijen tot een *best offer* komen, bereid zijn om daarover te onderhandelen, afdwingbare verplichtingen aan te gaan en zich op de naleving daarvan te laten controleren. Dit is in een notendop het achterliggend cultureel-cognitieve borgingsmechanisme. Een belangrijke veronderstelling daarbij is wel dat de overheid in staat is om te sturen op prestaties in plaats van op regels, als in het regulatieve systeem. De beslissruimte over (detail)ontwerp en de wijze van uitvoering moet immers bij de markt liggen. Anders is er geen ruimte voor concurrentie op kwaliteit.

De meest vergaande vorm van sturing middels het cultureel-cognitieve systeem is een concessie (zie ook paragraaf 2.4). Een concessie omvat een geïntegreerde (open) aanbesteding van ontwerp, financiering, bouw/aanleg en exploitatie van het totale project aan één marktpartij of consortium van marktpartijen (Schouten et al., 2000)⁵⁵. De aanbesteding zelf wordt gedaan in concurrentie en, indien van toepassing, conform de daarvoor geldende Europese aanbestedingsregels. Deze vorm van arrangementen zien we niet alleen bij infrastructuur maar ook bij vastgoed met een publieke functie (zoals scholen, detentie- en zorgcentra) en bij zogenaamde combinatieprojecten, bestaande uit infrastructuur en daaraan gerelateerde vastgoedontwikkeling (zoals de hogesnelheidslijn en -stations in Nederland).

Borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit

Volgens economen is een belangrijke winst van het concessiemodel dat de overheid wordt gestimuleerd om de behoefte aan ruimtelijke kwaliteit de vertalen in concrete prestatie eisen (Canoy et al., 2001). De overheid dient met andere woorden de gewenste 'output' zodanig te definiëren dat in elke situatie gedurende de relatie met de marktpartij de te leveren kwaliteit verifieerbaar is (Bovenberg en Teulings, 1999). Deze dwingende focus op het concretiseren van de behoefte aan ruimtelijke kwaliteit kan gunstig zijn vanuit de optiek van borging. Met name in een interactief proces met de *civil society* kan de noodzaak om concrete kwaliteitseisen te benoemen een positief effect hebben op het draagvlak. Burgers en maatschappelijke organisaties zullen hun wensen moeten operationaliseren en de overheid zal in het kader van de openbare aanbesteding deze wensen moeten vertalen in een programma van eisen en zal de haalbaarheid ervan moeten

beoordelen. Het concessiemodel biedt vanuit die optiek een goede basis voor invulling van de voorwaarden die gesteld worden aan een interactief besluitvormingsproces (Edelenbos, 2000).

Marktwerking is in dat opzicht beslist een sterke prikkel om gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde te expliciteren en te vertalen naar realistische plannen en stedenbouwkundige ontwerpen. De overheid zal in een vroeg stadium van de planvoorbereiding wel moeten nagaan of de markt in staat en bereid is om de gewenste prestatie tegen een bepaalde prijs te bieden.

In het concessiemodel is tevens sprake van een verschuiving van een deel van de verantwoordelijkheid voor het publiek belang naar de markt. Weliswaar blijft de overheid eindverantwoordelijk, maar de operationele verantwoordelijkheid voor de uitwerking van plannen in ontwerpen voor woningen en woonomgeving komt meer bij de markt te liggen. Naarmate marktpartijen meer ruimte krijgen en verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen keuzes in het ontwerpproces neemt hun commitment toe (Knibbe, 2002). Zo gaat in de methode van *competitive dialogue* de aanbestedende overheid in gesprek met een beperkt aantal geselecteerde partijen. Tijdens dit gesprek vormt zich als het ware een programma van eisen, voornamelijk op basis van de creativiteit van de markt (Van der Heijden et al., 2000). En dat is gunstig voor de borging van ruimtelijke kwaliteit. Bovendien kan het ook financieel voordeel opleveren omdat de markt meer dan de overheid op zoek gaat naar efficiënte oplossingen die concurrentievoordeel bieden (Sappington and Stiglitz, 1987).

De door de overheid gevraagde prestaties worden in het concessiemodel aan de markt gepresenteerd in de vorm van een tender, een aanbestedingsdocument. In de praktijk vindt een openbare Europese aanbesteding⁵⁶ van concessieovereenkomsten⁵⁷ gewoonlijk plaats via een onderhandelingsprocedure of niet-openbare procedure na voorafgaande bekendmaking. Een voorafgaande bekendmaking in het Publicatieblad van de Europese Unie en in minimaal één landelijk (vak)blad dient om potentiële gegadigden te interesseren. De onderhandelingsprocedure laat de aanbestedende overheid veel ruimte voor een eigen invulling van het aanbestedingsproces. Na een selectieronde op basis van vooraf bekendgemaakte criteria worden de geselecteerde partijen uitgenodigd om overleg te voeren over het conceptprogramma van eisen. Het doel van deze stap is om te komen tot creatieve oplossingen, eventuele bijstelling van het programma van eisen en een éénduidige formulering van gevraagde prestatie. Bij de niet-openbare procedure kunnen gegadigden wel vragen stellen over de aanbestedingsdocumenten en –procedure, maar er wordt geen overleg gevoerd met de aanbestedende dienst. Daarna volgt een uitnodiging om een bod uit te brengen. In complexe projecten is het gebruikelijk om de opdracht te gunning op basis van de economisch meest voordelige aanbieding (beste prijs/kwaliteit prestatie⁵⁸). De aanbestedingsprocedure eindigt met het sluiten van een ‘compleet contract’, dat wil zeggen een contract waarin de wederzijdse prestaties voor de duur van de contractrelatie niet-onderhandelbaar zijn vastgelegd (Bovenberg en Teulings, 1999). Een compleet contract maakt dat partijen bereid zijn tot het doen van relatiespecifieke investeringen. Er is immers geen voordeel te halen uit opportunistisch of niet-coöperatief gedrag, wat bij incomplete contracten wel eerder het geval zal zijn (Canoy et al., 2001). Het concessiemodel bevordert dus ook in de contractvorm commitment van partijen aan hun verplichtingen en daarmee de kwaliteitsborging. Uit de resultaten van enkele GDR-sessies waaraan al eerder gerefereerd is, blijkt dat zowel publieke als private partijen het concessiemodel prefereren voor kleinere locaties, als de output en voorwaarden zich goed laten definiëren en risico's goed zijn in te schatten (AkroConsult/IBR, 1997).

Ten slotte ondervangt het concessiemodel enkele belangrijke nadelen die aan een joint venture kleven. Zo is het door Dubbink (1999) gevreesde gevaar van corporatisme grotendeels afwezig. De vanuit de democratische rechtsstaatgedachte noodzakelijk geachte scheiding tussen overheid en markt is in het concessiemodel aanwezig. Ook de doelmatigheid is vanwege de concurrentie beter gewaarborgd in een concessiemodel. Er is geen sprake van een dilemma tussen samenwerking en competitie en de competitie bevordert creatievere oplossingen en een grotere handelingssnelheid bij het oplossen van problemen (Jessop, 1998). Ook het risico van het eerder in paragraaf 3.6 genoemde *hold-up* probleem zal minder zijn. Partijen zullen eerst overgaan tot relatiespecifieke investeringen nadat de contracten zijn gesloten en zekerheid hebben omtrent de door hen te leveren prestaties.

Box 3.3 Borging volgens de WRR (2000)

Evenals voor borging via regels geeft de WRR (2000) ook voor borging door concurrentie aan welke voorwaarden relevant zijn vanuit het perspectief van privatisering van overheidstaken. Die voorwaarden hebben deels betrekking op de concurrentie zelf en deels op de contracten. Een aantal is relevant voor borging van ruimtelijke kwaliteit:

- 1 Er moet voldoende schaal zijn voor concurrentie, dus in beginsel meerdere partijen die als aanbieder kunnen optreden en ook bereid en in staat zijn om de financiële risico's te dragen.
- 2 De institutionele omgeving moet zich lenen voor concurrentie. Marktwerking veronderstelt een bepaalde attitude bij partijen, ook bij de overheid.
- 3 Een concessie vraagt om commitment van de overheid. Private partijen moeten zich gevrijwaard weten van politiek opportunisme.
- 4 Ruimtelijke kwaliteit moet vertaald kunnen worden in controleerbare outputeisen.
- 5 De overheid moet over voldoende informatie beschikken over de realiseerbaarheid van het plan en de inspanningen van private partijen die nodig zijn om het plan uit te voeren. Anders is zij niet in staat om biedingen adequaat te beoordelen.

Beperkingen van het concessiemodel

In theorie heeft het concessiemodel vanuit het perspectief van borging onmiskenbaar voordelen boven het bouwclaimmodel en de joint venture. Outputsturing op basis van complete contracten dwingt tot een goede analyse van de behoefte aan ruimtelijke kwaliteit, leidt tot commitment van partijen en tot verifieerbare prestaties. De vraag is of het in de praktijk ook haalbaar is.

Bij grotere, complexe locaties met een langlopend ontwikkelingstraject verliest het concessiemodel aan populariteit. Naarmate de onzekerheden groter zijn, is de overheid minder bereid om sturingsmogelijkheden uit handen te geven en zijn private partijen minder bereid om de risico's naar zich toe te trekken (AkroConsult/IBR, 1997). De transactiekosten voor complete contracten nemen volgens economen sterk toe naarmate projecten meer complex zijn en zich over een langere periode uitstrekken (Bovenberg en Teulings, 1999). De situatie is dan te onoverzichtelijk, te onzeker en het gebrek aan informatie vormt dan een belangrijke bron van transactiekosten. Bovendien zijn complete contracten weinig flexibel waardoor het inspelen op actuele ontwikkelingen wordt bemoeilijkt. Het is niet mogelijk om effectief te anticiperen op alle mogelijke situ-

aties. Wordt daar dan toch een poging toe gedaan, zoals bij de aanbesteding van de realisatie van de bovenbouw en exploitatie van de complete infrastructuur van de Hoge Snelheidslijn-Zuid, dan blijken de transactiekosten van uitbesteding exponentieel toe te nemen⁵⁹. Bij de overheid zijn hogere transactiekosten minder zichtbaar daar waar ambtenaren het werk doen. Worden externe adviseurs ingeschakeld, wat vaak het geval is, dan worden de kosten wel zichtbaar.

In de praktijk blijkt, dat uit de vrees voor het verlies van controle de overheid telkens weer grote moeite heeft met het geven van ruimte aan de markt (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1998). Zij zou de markt te snel en te gedetailleerd aan plannen willen binden, dat leidt tot fixatie (De Bruijn, 2002). In het concessiemodel wordt volgens de WRR (2000) van de overheid echter een min of meer duurzaam commitment gevraagd. Dit betekent volgens de Raad dat de overheid de verkozen aanbieder voor enige tijd de garantie moet geven dat zijn investeringen de moeite waard zijn. Daarmee dient de overheid volgens de WRR dus een keuze te maken tussen flexibiliteit en duurzaam commitment. Het vasthouden aan flexibiliteit, ten koste van commitment, uit zich met name in weerstand van de overheid tegen het loslaten van de sturing op middeleniveau, hetgeen nu juist zo kenmerkend is voor deze vorm van PPS. Een daarmee samenhangend risico van deze PPS-vorm is de verdeling van de kennis. De private partijen bouwen tijdens ontwerp en uitvoering van het project kennis op. Daardoor wordt de publieke partij meer afhankelijk en zal middels controlesystemen greep willen houden op de inhoud (Van der Heijden et al., 2000).

Bestuurskundigen wijzen bovendien, evenals bij het bouwclaimmodel, op de nadelen van een strikte domeinafbakening tussen overheid en markt. Deze domeinafbakening manifesteert zich in contractuele bevestiging van de institutionele scheiding van belangen en verantwoordelijkheden tussen overheid en markt. In plaats van gericht te zijn op samenwerking en mogelijkheden voor synergie worden juist de verschillen tussen partijen benadrukt.

Resumé kritische factoren concessiemodel

Het cultureel-cognitieve borgingsstelsel dat het concessiemodel kenmerkt, wordt niet door regels of rollen bepaald, maar door de logica van marktwerking. Het dwingt de overheid tot concretisering van gewenste prestaties, wat tevens gunstig is met het oog op interactieve planvorming. Omdat marktpartijen zelf de plannen opstellen zou de haalbaarheid en hun commitment aan de plannen verzekerd zijn. Bovendien zou concurrentie de efficiency, creativiteit en relatie-specifieke investeringen bevorderen.

Naarmate projecten groter en complexer worden zou het cultureel-cognitieve stelsel aan kracht verliezen. Aanbiedingen worden moeilijker vergelijkbaar en de transactiekosten zouden exponentieel toenemen. Een andere beperking is gelegen in het dilemma van de overheid om verantwoordelijkheid te laten aan de markt. Evenals in het regulatieve stelsel wordt scheiding van verantwoordelijkheden benadrukt en wordt de markt niet toegelaten in het publieke domein.

3.8 Naar een analysekader

Geconstateerd kan worden dat het institutionele perspectief een nieuwe dimensie toevoegt aan onderzoek naar ruimtelijke sturingsvraagstukken in het algemeen en borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties in het bijzonder. Met de Vinex nog steeds volop in uitvoering lijkt de tijd rijp om enkele PPS-constructies eens kritisch tegen het licht te houden. We

dienen onszelf af te vragen of de mogelijkheden voor borging van ruimtelijke kwaliteit wel optimaal worden benut. Kwaliteit ondanks of dankzij publiekprivate samenwerking?

In het voorgaande heb ik meermalen de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit aangeduid als een sturingsvraagstuk. PPS is vanuit dit perspectief te zien als een sturingsconcept.

Het bedoelde sturingsvraagstuk blijkt een nog grotendeels onontgonnen terrein. Het borgen van duurzame ruimtelijke kwaliteit is één van de meest ambitieuze uitdagingen in het ruimtelijk inrichtingsproces. Borging betekent immers dat de gewenste kwaliteit wordt gegarandeerd. Mede daarom wordt borging in deze studie vanuit een institutioneel perspectief benaderd. Wat die benadering inhoudt, is in dit hoofdstuk uitgewerkt.

In het volgende hoofdstuk is, op basis van de begripsverkenning in hoofdstuk 2 en de institutionele benadering, een analysekader ontwikkeld waarmee het sturingsvraagstuk aan de hand van concreet casusmateriaal ontrafeld zal worden.

Noten

- 1 Het “onder tucht brengen” (Van Dale, 2002)
- 2 Zie ook Dubbink, 1999, p. 30 e.v.
- 3 Zij noemt het zelf een sociologisch perspectief. In haar onderzoek naar interactie tussen actoren binnen PPS kiest Bult-Spiering (2003) namelijk voor twee invalshoeken, een economische en een sociologische. Haar economische benadering kenmerkt zich door een institutioneel, de sociologische door een voluntaristisch perspectief. Sociologen hebben echter ook veel onderzoek gedaan vanuit een institutioneel perspectief waardoor ik de voorkeur geeft aan de aanduiding ‘voluntaristisch’.
- 4 Die ontstaan door toekenning van taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden aan die rollen, meestal in een de vorm van een organisatie.
- 5 Een oplossing voor dit probleem wordt gevonden in de principal-agent theorie die de nadruk legt op het opnemen van *incentives* en een risicoverdeling als compensatie voor de incompleetheid. Bij de overheid blijkt deze gedachtegang nauwelijks ingang te vinden omdat het geloof in de mogelijkheid van gesloten contracten en blauwdrukplannen nog sterk domineert (Van Ark, 2005).
- 6 Scott, 2001, p.48. Scott ontwikkelt in zijn boek een geïntegreerd analysekader voor onderzoek van instituties, institutionalisering en daardoor beïnvloed gedrag. Daarbij bouwt hij weliswaar voort op het sociologisch concept van instituties, maar doet dat op basis van een kritische beschouwing over het hele veld van (neo)institutionele theorievorming.
- 7 Daarnaast geeft hij nog een kenmerk dat ik in deze context minder van belang acht: instituties opereren op verschillende schaalniveaus van het individuele tot het wereldsysteem.
- 8 Samen met de voor de werking ervan benodigde middelen en activiteiten vormen institutionele systemen de veerkrachtige sociale structuren waarop Scott (2001) doelt.
- 9 Economen zien het regulatieve en cultureel-cognitieve systeem in onderlinge samenhang. In een liberaal-democratische samenleving zijn wettelijke regels nodig om een optimale marktwerking te garanderen (zie ook de beschouwingen van Dubbink (1999) over de economische theorievorming rond duurzame ontwikkeling).
- 10 De WRR noemt borging via hiërarchie onder leiding van een politiek bestuurder als een vierde vorm van borging die echter alleen binnen het publieke domein aan de orde is (WRR, 2000).
- 11 Zo noemt de WRR (2000) onder meer het organiseren van kwaliteitstoetsen en het introduceren aan aandeelhouders als borgingsinstrumenten.
- 12 Driessen en De Gier in Driessen et al. 2001, p. 69.

- 13 Driessen en Glasbergen (2002) maar ook Dubbink (1999), gebruiken de begrippen 'staat', 'openbaar bestuur' en 'overheid' als synoniemen. Voor juristen zijn het in beginsel echter verschillende begrippen. 'Overheid' en 'openbaar bestuur' omvatten alle organen die op grond van de wet met enig openbaar gezag zijn bekleed. Het verschil tussen beide begrippen ligt in de positie van de rechtelijke macht; deze wordt niet tot het openbaar bestuur gerekend. Onder de 'staat' verstaan juristen de rijksoverheid als rechtspersoon, inclusief alle organen die onder één of meer Ministeries vallen (zie voor een uitgebreide beschouwing over deze begrippen Van Wijk et al. 2002). In deze studie gebruik ik verder de term 'overheid'.
- 14 Een voorbeeld is de Nederlandse Mededingingsautoriteit (Nma).
- 15 Het Kabinet geeft in de Nota Grondbeleid (2001) overigens reeds blijk van haar voornemen die marktmacht in te perken via versterking van het publiekrechtelijk instrumentarium, zoals via versterking van de Wet voorkeursrecht gemeenten en uitbreiding van kostenverhaalmogelijkheden via een betere regeling van private grondexploitatie.
- 16 Zie ook Dubbink (1999) en Van Damme en Eijlander (2001).
- 17 Het mag niet zo zijn dat op macro-economische schaal de ongewenste maatschappelijke effecten van marktwerking de voordelen ervan te niet doen. Een minimaal beschermingsniveau van de werkomgeving (arbowetgeving) en de leefomgeving (milieurecht) is daarom noodzakelijk (Driessen en Glasbergen, 2000).
- 18 Zo is het initiatief om (zo mogelijk) elk jaar een Leidsche Rijn Monitor samen te stellen niet afkomstig van de gemeente, maar van het Utrechts Nieuwsblad en de Universiteit Utrecht.
- 19 Organisaties die in concurrentie een publiek belang behartigen, zoals bijvoorbeeld energiebedrijven in een vrije markt, behoren wel tot de kerndomein 'markt'; maar er zijn ook geprivatiseerde staatsbedrijven die weliswaar 'bedrijfsmatig' moeten opereren, maar vanwege hun monopoliepositie niet tot de markt gerekend kunnen worden (zoals het Kadaster).
- 20 Onder milieurecht in brede zin versta ik het milieuhygiënerecht, waterrecht en het milieubeschermingsrecht dat ziet op natuur en landschap, flora en fauna (Michiels, 2001).
- 21 De gemeente koopt grond en maakt die bouwrijp en verkoopt het vervolgens voor eigen rekening en risico (IBO Grondbeleid, 2000).
- 22 Nota Fundamentele Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening (TK 1999-2000, 27 029, nr. 2) en de memorie van toelichting op het ontwerp voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening (TK 2002-2003, 28916, nrs. 1-3).
- 23 Onder juridische regels versta in alle regels die hun legitimiteit ontleen aan het positieve recht.
- 24 In het standaardwerk 'Hoofdstukken van bestuursrecht' van Van Wijk et al., 2002, wordt uitgebreid ingegaan op de grondslagen van de staatsmacht en de bescherming daartegen.
- 25 Daarbij kan in de geest van Montesquieu (1748) uiteraard het 'klassieke' onderscheid worden gemaakt tussen de wetgevende en uitvoerende macht van de overheid, maar in de concrete situaties van Vinex-locaties is een scherpe grens moeilijk te trekken. Zo heeft een bestemmingsplan zowel regelgevende als uitvoerende kenmerken (Van Zundert, 2001).
- 26 Een bekend voorbeeld is de continue strijd tussen de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat over (planning en financiering van) oplossingen voor mobiliteitsvraagstukken op Vinex-locaties (Teisman, 2001).
- 27 De VROM Raad vindt inpassing van privaatrechtelijke overeenkomsten in publiekrechtelijke besluitvormingstrajecten noodzakelijk, evenals goede afspraken over risicoverdeling (VROM-Raad, 2000).
- 28 Memorie van toelichting bij wetsvoorstel Wro van 23 mei 2003, TK 2002-2003, 28916, nrs. 1-3 en VROM, 1999b. Bregman (1999) deed reeds een aantal concrete voorstellen voor onderlinge afstemming van het private en publieke spoor in ruimtelijke inrichtingsprojecten.
- 29 Volgens Van der Cammen et al., (1998) is het consultatiemodel in zekere zin een variant op het bouwclaimmodel, maar wel als samenwerkingsmodel te typeren. De gemeente regisseert de planvorming, maar consulteert marktpartijen daarvoor. De gemeente doet wel zelf de grondexploitatie, als in het traditionele model.

- 30 Resultaten marktconsultatie PMR (2000). Zie ook www.minvenw.nl.
- 31 De genoemde argumenten zijn afkomstig uit twee GDR-sessies over PPS op Vinex-locaties. De sessies met ervaringsdeskundigen uit de publieke en private sector zijn gehouden in het kader van een onderzoek in opdracht van de Rijksplanologische Dienst (AkroConsult/IBR, 1997).
- 32 Actief grondbeleid kan worden gedefinieerd als de interventie van de overheid op de grondmarkt met als doel het feitelijk ruimtegebruik beter te laten aansluiten op het maatschappelijk gewenst ruimtegebruik (IBO Grondbeleid, 2000, p. 7).
- 33 Voor zover die mogelijkheden niet zijn beperkt door contractuele afspraken in het kader van eventuele bouwclaims.
- 34 In de Nota Fundamentele Herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (TK 1999-2000, 27029, nr. 2) werd reeds ingezet op een versterking van de positie van het bestemmingsplan. In de Nota Grondbeleid (2001) wordt door het Kabinet tevens een versterking van het grondbeleidsinstrumentarium bepleit (verbetering kostenverhaal, verbreding van de Wet voorkeursrecht gemeenten en inpassing van private overeenkomsten in publiekrechtelijke besluitvormingstrajecten). Zie ook advies 020 van de VROM Raad 'Het instrument geslepen' (2000). De voorstellen voor versterking van het huidige instrumentarium zijn verwerkt in ontwerp voor een nieuwe Wet ruimtelijke ordening en een Grondexploitatiewet.
- 35 Bestemmingsplannen op Vinex-locaties kennen vaak een uitwerkingsplicht per deelgebied die in een latere fase wordt ingevuld met uitwerkingsplannen ex artikel 11 Wet op de Ruimtelijke Ordening. De zelfstandige projectprocedure is de bekende vrijstellingsprocedure van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het instrument 'beeldkwaliteitsplan' wordt ook veel toegepast in het kader van de welstandstoetsing, maar heeft geen 'harde' juridische status. Als beleidsregel heeft het beeldkwaliteitsplan echter wel een belangrijke functie; afwijking er van vraagt om een gedegen motivering.
- 36 Hij volgt daarmee wat hij zelf noemt de 'traditionele visie' op de functies van een bestemmingsplan.
- 37 Naast de meer bouwtechnische eisen zoals bijvoorbeeld het Bouwbesluit, Bouwstoffenbesluit, etc.
- 38 De versterking van de positie van het bestemmingsplan bestaat onder meer uit een verbeterde doorwerking van ruimtelijk relevante kwaliteitseisen, integratie van de 'leefmilieuvordering' in het bestemmingsplan (meer dan voorheen milieubelangen meewegen) en uitbreiding van het juridisch instrumentarium. Tegelijkertijd voorziet het ontwerp voor een nieuwe WRO ook in een effectievere sturing van het Rijk en de provincies (Memorie van Toelichting bij het ontwerp WRO, TK 2002-2003, 28916, nrs. 1-3, p. 35 e.v.).
- 39 Een belangrijke aanzet daartoe is gegeven door het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid (2000) en door het Centraal Planbureau (1999).
- 40 In de memorie van toelichting bij het ontwerp van de nieuwe WRO gaf het kabinet reeds aan via de invoering van het instrument 'exploitatievergunning', een verruiming en verbreding van de Wet voorkeursrecht gemeenten en een aanpassing van de Onteigeningswet een betere kostenverhaalregeling na te streven (TK 2002-2003, 28916, nrs. 1-3). Op 13 september 2005 is daartoe door het kabinet een wijziging van de Wet ruimtelijke ordening bij de Tweede Kamer ingediend.
- 41 De afgelopen jaren zijn in diverse onderzoeken vertegenwoordigers van de private sector geïnterviewd over hun visie op de succes- en faalfactoren van PPS; de genoemde argumenten worden veelvuldig genoemd; zie ondermeer AkroConsult/IBR (1997) en BuckConsultants (1998).
- 42 Zelf gebruikt hij de term 'rationalisme' en verstaat daaronder de opvatting dat het openbaar bestuur zich dient te beperken tot het stellen van wetten en alle collectieve en politiek-bestuurlijke kwesties voor zijn rekening neemt.
- 43 Dit zijn de kosten die door partijen gemaakt moeten worden om te komen tot ondertekening van een contract en vervolgens handhaving ervan.

- 44 De Inspectie van het ministerie van VROM concludeert in haar rapportage over 2002 dat het planmatige bouwtoezicht door gemeenten nog veel te wensen overlaat (VROM, 2003).
- 45 Het nut van informatie-uitwisseling in een vroegtijdig stadium is relatief hoog (Canoy, et al., 2001).
- 46 Deelname aan een dergelijk *social learning*-proces veronderstelt wel dat de wil tot leren en onderhandelen aanwezig is (Glasbergen in Lafferty and Meadowcroft, 1996). Dat geldt in het bijzonder de wil om te leren omgaan met onderling ‘vertrouwen’ (Glasbergen, 2000). Daarnaast kunnen de met het proces gemoeide interactiekosten een struikelblok blijken, terwijl de opbrengsten soms niet kwantificeerbaar zijn.
- 47 Ook wel aangeduid als ‘probleem georiënteerd onderhandelen’ tegenover ‘belangen georiënteerd onderhandelen’ waarbij het eigen belang wordt gemaximaliseerd (Hoekema et al., 1998).
- 48 Tijdens een dynamisch beleidsproces ontstaan en vergaan arrangementen (In ‘t Veld in De Bruijn et al., 1996).
- 49 GDR-sessies in kader onderzoek naar PPS op Vinex-locaties (AkroConsult/IBR, 1997).
- 50 De Voortgangsrapportage januari 2001 van het Kenniscentrum PPS spreekt van een ‘veelkoppige overheid’
- 51 Met name juristen wijzen op het gevaar van verwatering van de democratische verantwoording bij het aangaan van hybride arrangementen (Van der Heijden et al., 2000). Ook uit de hoek van bestuurskundigen klinkt af en toe enige zelfkritiek. Zo wordt gewezen op het gevaar van stuurloosheid als de overheid zich teveel voegt naar de markt (vgl. Dubbink, 1999).
- 52 Gezien de voorwaarden die aan interactieve beleidsvorming worden gesteld (Edelenbos, 2000; zie paragraaf 3.5).
- 53 A. Smith is ongetwijfeld de meest bekende onder de klassieke economen. Beroemde metafoor uit zijn werk ‘The Wealth of Nations’ (heruitg. 1991) is die van de ‘onzichtbare hand’ die de markt stuurt en zorgt voor een optimale allocatie van goederen, hoewel elk individu streeft naar maximale bevrediging van het eigenbelang.
- 54 Dubbink (1999, p. 72-76) laat zien dat neoklassieke economen de mogelijkheden van de overheid om marktimperfecties te corrigeren hoog inschatten.
- 55 Ook wel bekend als het *DBFM*-model (*design, build, finance and maintain*). Deze aanduiding van de concessie wordt vaak gebruikt in relatie tot de aanleg en exploitatie van infrastructuur. De aanbesteding van *design* en *build* wordt gewoonlijk aangeduid als ‘innovatief aanbesteden’, maar vanuit een institutioneel perspectief is het vergelijkbaar met de concessie.
- 56 Omdat ook de inrichting van de openbare ruimte wordt aanbesteed zal vrijwel altijd het drempelbedrag van de Richtlijn Werken worden overschreden (in 2006 € 5.923.000,-). Als de openbare ruimte ‘om niet’ wordt geleverd, geldt de waarde van het werk.
- 57 Bij een concessieovereenkomst bestaat de tegenprestatie van de bieder uitsluitend uit het recht een werk te exploiteren, eventueel in combinatie met een prijs. Volgens een interpretatieve mededeling van de commissie over concessieovereenkomsten (2000/C 121/02) is *het* onderscheidende kenmerk tussen een overheidsopdracht en een concessieovereenkomst de overdracht van exploitatierisico’s aan de concessiehouder.
- 58 Ten behoeve van de selectie worden gunningcriteria opgesteld die aangeven hoe de aanbestedende dienst de biedingen gaat beoordelen. Vaak wordt gewerkt met een puntensysteem.
- 59 Tijdens een seminar over de aanbesteding van de ‘Infraprovider’ HSL-Zuid in mei 2001 bleek dat het Rijk de transactiekosten aan de zijde van de private partijen factoren lager had ingeschat dan ze achteraf bleken te zijn.

4 Analysekader en methodologie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de onderzoeksvragen uitgewerkt, het analysekader voor het empirisch onderzoek ontwikkeld en de onderzoeksmethode toegelicht. In de voorgaande hoofdstukken is de theoretische basis voor het analysekader reeds gelegd.

Case study lijkt als onderzoeksmethodiek bij uitstek geschikt om antwoord te vinden op de vraag hoe in de praktijk borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties vorm krijgt en op de vraag waarom die borging soms niet optimaal functioneert. Case studies kennen echter wel enkele methodische beperkingen die middels een validatie onderzoek kunnen worden ondervangen. De gekozen methodologie en aanpak wordt in paragraaf 4.3 e.v. toegelicht.

4.2 Onderzoeksvragen

De centrale vraagstelling zoals gepresenteerd in hoofdstuk 1 kan verder worden uitgewerkt in een aantal deelvragen. De uitwerking van de eerste vraag sluit aan bij de structuur van de borgingscyclus. Bij de tweede deelvraag ligt het accent op het zoeken naar verklaringen voor het functioneren van borgingsmechanismen in de praktijk. En tenslotte willen we daar ook graag lessen uit trekken, de focus van de derde vraag. De uitwerking in deelvragen vormt het uitgangspunt voor de ontwikkeling van een analysekader voor het empirisch onderzoek. Dat onderzoek omvat een drietal case studies van Vinex-projecten.

Vraag 1: In welke mate wordt duurzame ruimtelijke kwaliteit geborgd in publiekprivate arrangementen op Vinex-locaties?

Deelvragen:

- Hoe is in de masterplannen invulling gegeven aan de waardedimensies van duurzame ruimtelijke kwaliteit?
- Hebben marktpartijen zich aan de kwaliteitsambities gecommitteerd?
- Hoe hebben partijen zichzelf en anderen verplicht tot realisering van de kwaliteitsambities?
- Hoe zijn de gemaakte afspraken getoetst?
- Hoe is het borgingsproces geëvalueerd en bijgestuurd?

Toelichting:

De deelvragen tezamen vormen een normatief toetsingskader dat is afgeleid van het concept van het borgingsproces: een continu en systematisch streven naar kwaliteit, bezien vanuit het gebruikersperspectief. Om duurzame ruimtelijke kwaliteit te kunnen borgen zullen eerst de ambities vastgesteld moeten worden. De ambities geven invulling aan de negen waardedimen-

sies van duurzame ruimtelijke kwaliteit. De haalbaarheid van de ambities van het masterplan dient door partijen zelf te worden getoetst, een noodzakelijke voorwaarde voor commitment. Commitment alleen biedt echter onvoldoende zekerheid voor daadwerkelijke realisering van de beoogde duurzame ruimtelijke kwaliteit. Omdat kwaliteit en financiële belangen op gespannen voet kunnen staan zullen afspraken, met name die over te leveren prestaties, afdwingbaar vastgelegd en gecontroleerd moeten worden. Als er een afwijking van het plan dreigt of noodzakelijk is omdat de omstandigheden wijzigen, bijvoorbeeld doordat maatschappelijke preferenties veranderen, dan is bijsturing nodig.

Vraag 2: Hoe kan het functioneren van de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties worden verklaard?

Deelvragen:

- Wat zijn de institutionele factoren die van invloed zijn op de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit?
- Kan het functioneren van borgingsystemen binnen PPS verklaard worden vanuit een institutioneel perspectief, en zo ja, hoe?

Toelichting:

Om de vraag te kunnen beantwoorden waarom het borgingsproces in een concrete situatie niet optimaal functioneert, is het in de eerste plaats van belang om de kritische institutionele factoren te identificeren. Die factoren verschillen per PPS-constructie. De vraag is vervolgens of het functioneren van het borgingsproces terug te voeren is op de institutionele kenmerken van de gekozen PPS-vorm.

Vraag 3: Hoe zou PPS en de wijze van overheidssturing moeten worden vormgegeven om de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit te optimaliseren?

Deelvragen:

- Wat zijn de lessen die getrokken kunnen worden uit de praktijk van Vinex-projecten?
- Waar moet een PPS-constructie aan voldoen om duurzame ruimtelijke kwaliteit effectief te kunnen borgen?
- Zijn er andere sturingsstrategieën die duurzame ruimtelijke kwaliteit bij grootschalige nieuwbouwprojecten effectiever borgen dan PPS?

Toelichting:

Een belangrijk doel van dit onderzoek is om vanuit een institutioneel perspectief te leren van ervaringen met borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit in een publiekprivaat samenwerkingsarrangement. We willen weten hoe een PPS moet worden vormgegeven om te borgen dat het planproces leidt tot duurzame ruimtelijke kwaliteit. En we willen weten hoe we de condities waaronder partijen hun samenwerking aangaan beïnvloed en bij voorkeur geoptimaliseerd kunnen worden.

4.3 Analysekamer

In deze paragraaf wordt een analysekamer voor het empirisch onderzoek ontwikkeld. De kern van het empirisch onderzoek bestaat uit de eerder genoemde casestudies van een drietal Vinex-uitleglocaties: Leidsche Rijn bij Utrecht, Vathorst bij Amersfoort en Ypenburg bij Den Haag. De resultaten van een beperkte analyse van een vierde casus (locatie De Vijfhoek bij Deventer) zijn verwerkt in een beschouwing over andere sturingstrategieën dan PPS (hoofdstuk 9). In de volgende paragraaf is de keuze voor de casussen en de onderzoeksmethodiek verantwoord.

Het analysekamer bestaat uit een viertal modellen voor:

- 1 De analyse van geplande en gerealiseerde duurzame ruimtelijke kwaliteit;
- 2 De diagnose van het borgingsproces;
- 3 De beschrijving van de institutionele kenmerken en typering van gebiedsgerichte PPS-constructies;
- 4 Het verklaren van het functioneren van een borgingsproces.

Het inhoudelijk analysemodel is een concretisering van de waardedimensies van duurzame ruimtelijke kwaliteit, zoals aangegeven in tabel 2.1. De matrix met waardedimensies wordt gebruikt als analysemodel om antwoord te kunnen geven op de vraag in hoeverre de waardedimensies in het masterplan herkenbaar zijn en op de vraag in hoeverre het plan is gerealiseerd.

Het tweede deel van het analysekamer, de diagnose van het borgingsproces, richt zich op de wijze waarop duurzame ruimtelijke kwaliteit wordt geborgd. Hoe functioneert het borgingsproces in de praktijk? Deze diagnose moet voor elke casus aan het licht brengen wat de sterke en zwakke elementen van de borging zijn. Het model is geënt op de borgingscyclus zoals beschreven in hoofdstuk 2.

Het derde analysemodel is bedoeld als hulpmiddel om de onderzochte PPS-constructies te beschrijven en als institutie te kunnen typeren. Daarvoor is op basis van literatuur een model ontwikkeld met kenmerkende motieven, structuren, mechanismen en indicatoren voor elk PPS-model. Deze analyse laat zien welk systeem of systemen (regulatief, normatief, cultureel-cognitief) de PPS domineren.

Voor de verklaring van het functioneren van het borgingsproces is, naast het hiervoor beschreven institutionele model, een functioneel analysemodel ontwikkeld waarmee de kritische succes- en faalfactoren per PPS-model inzichtelijk zijn gemaakt. In dit onderdeel van het analysekamer zijn de drie dominante institutionele borgingmechanismen gerelateerd aan de drie hoofdvormen van PPS. De diagnose van de casussen leidt dus per PPS-model tot uitspraken over sterke en zwakke elementen in de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit, de functionele analyse tot verklaringen daarvoor.

4.4 Analysemodel duurzame ruimtelijke kwaliteit

Mogelijkheden en beperkingen

In hoofdstuk 2 is geconstateerd dat duurzame ruimtelijke kwaliteit een moeilijk grijpbaar begrip is. Kwaliteitsambities komen tot stand tijdens een proces, dat uniek is voor elke Vinex-locatie. Een stedenbouwkundig masterplan is momentopname; een plaats- en tijdgebonden resultante

van – in veel gevallen – een dialoog tussen stedenbouwkundige professionals, gemeenteambtenaren, gemeentebestuurders, andere overheden, (soms) toekomstige gebruikers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen. Vaak verloopt deze dialoog gestructureerd en geregisseerd, maar soms ook niet. Uit de constatering dat het kwaliteitsniveau van een bepaalde wijk gebouwd in 2003-2004 hoger is dan van een andere wijk uit 1997-1999 kan niet worden geconcludeerd dat het borgingsproces in eerste wijk *dus* beter functioneerde. Bovendien kan voor de ene Vinex-locatie het gehanteerde kwaliteitsconcept breed en meervoudig zijn, terwijl deze voor een andere locatie beperkt is tot slechts enkele aspecten. Omdat ruimtelijke kwaliteit voor een belangrijk deel door gebruikers subjectief wordt beleefd, plaats- en tijdgebonden is, ruim of eng wordt opgevat, zijn uitspraken over het kwaliteitsniveau van een bepaalde Vinex-locatie of vergelijkingen van het kwaliteitsniveaus tussen verschillende Vinex-locaties, wetenschappelijk gezien, discutabel. Bovendien heeft kwaliteit meerdere verschijningsvormen of dimensies die niet altijd expliciet worden gemaakt (Verbart, 2004). Dat maakt het kwaliteitsbegrip contextafhankelijk en daarom lastig, zo niet onmogelijk normatief en objectief in te kaderen.

Integrale vergelijking van de geplande en de gerealiseerde ruimtelijk kwaliteit stuit dus op methodische problemen. Hoe moet de kwaliteit van een locatie integraal worden beoordeeld? Een vergelijking is immers alleen zinvol als de evaluatiecriteria éénduidig zijn. De ene locatie kent bijvoorbeeld hoog gewaardeerde groenvoorzieningen, terwijl de andere locatie goed ‘scoret’ vanwege snel en frequent openbaar vervoer. Welke kwaliteit is dan beter? Stel nu dat de geboden kwaliteit op twee verschillende locaties in fysieke zin gelijkwaardig is, dan kan er desondanks sprake zijn van een verschil in beleving van dat kwaliteitsniveau. Als de behoefte van bewoners op de ene locatie immers verschilt van de behoefte van bewoners op de andere locatie, dan mag worden verondersteld dat hetzelfde aanbod verschillend wordt gewaardeerd. Ten tweede komt het voor dat ambities tijdens het ontwikkelingsproces worden ‘ingeruild’ tegen andere ambities, bijvoorbeeld vanwege verslechterende marktomstandigheden, een situatie die met name de periode 2000-2004 kenmerkte. Ook het omgekeerde is mogelijk: door een stijgende vraag naar (duurdere) woningen en stijgende verkoopprijzen is er ruimte om het beleid aan te scherpen waardoor de oorspronkelijke ambities achterhaald zullen worden. Wellicht had er een kwaliteit gerealiseerd kunnen worden die nog beter aansluit bij de gebruikersvraag. Met andere woorden: was het plan wel ambitieus genoeg? Een onderlinge vergelijking van de ruimtelijke kwaliteit van verschillende Vinex-locaties is ook daarom niet zinvol.

In het licht van het hiervoor geschetste methodische overwegingen beperkt een inhoudelijke analyse zich tot de vraag:

- in hoeverre de afzonderlijke waardedimensies in het eerste ruimtelijke plan voor de gehele locatie (vaak het ‘masterplan’ genoemd¹) zijn uitgewerkt in concrete ambities en
- in hoeverre deze ambities per Vinex-locatie zijn gerealiseerd.

Die vergelijking biedt aangrijpingspunten voor analyse van het functioneren van het borgingsproces.

Analysemodel

Ten behoeve van de inhoudelijke analyse van de masterplannen zijn de waardedimensies van duurzame ruimtelijke kwaliteit (tabel 2.1) uitgewerkt in een analysemodel voor het empirisch onderzoek (tabel 4.1) Het analysemodel maakt, zoals in hoofdstuk 2 betoogd, op locatieniveau en vanuit het perspectief van de gebruiker een vergelijking mogelijk van geplande en de gerealiseerde

seerde kwaliteit, maar leent zich niet voor normatieve uitspraken over een integraal kwaliteitsniveau dan wel een vergelijking met andere Vinex-locaties. De in tabel 4.1 opgenomen criteria zijn gekozen omdat ze illustratief zijn voor de betreffende waardedimensies. Er is niet gestreefd naar volledigheid, wel naar herkenbaarheid van de aspecten. De matrix heeft primair een 'checklist'-functie. De uitwerking is toegespitst op grote woningbouwlocaties. De matrix van Hooimeijer et al. (2001) waarop dit analysemodel is geënt, is in opdracht van Habiforum getoetst in de praktijk. De evaluatie van die toetsing is beschreven in het rapport 'Ruimtelijke kwaliteit in de praktijk' en is over het algemeen positief. Het model werkte goed als inspiratiebron en biedt een bruikbaar denkkader (Dauvellier en Luttk, 2003).

Tabel 4.1 Analysemodel duurzame ruimtelijke kwaliteit

Dimensie	Gebruikswaarde	Belevingswaarde	Toekomstwaarde
Economisch	Functionaliteit: optimalisering ruimtegebruik en bereikbaarheid	Aantrekkelijkheid: marktwaarde voor gebruikers	Flexibiliteit: ruimte om te anticiperen op dynamiek
Sociaal	Beschikbaarheid: voorzieningen	Vitaliteit: levendigheid, functievariatie	Stabiliteit: voorkomen schoksgewijze aanpassingen
Ecologisch	Leefbaarheid: schoon, veilig, gezond en heel	Diversiteit: variatie in groenen landschapsstructuur	Robuustheid: bestendige structuren, duurzaam bouwen en wonen

In de praktijk van de onderzochte Vinex-locaties lijken verschillende ordeningsprincipes te worden toegepast om de kwaliteitsambities te structureren. De uitwerking kan per Vinex-locatie behoorlijk verschillen. Afhankelijk van politieke prioriteiten, de invloed van de gekozen stedenbouwkundig adviseur en de inbreng van private partijen en maatschappelijke belangengroepen lijken bepaalde kwaliteitsaspecten meer te worden benadrukt of geconcretiseerd dan andere.

Gebruikswaarde

Bij gebruikswaarde gaat het in de economische dimensie primair om het optimaliseren van het ruimtegebruik: hoe wordt de ruimte zo doelmatig mogelijk benut? Zo zal de locatie goed bereikbaar en te verlaten moeten zijn. Dat vraagt om aandacht voor autogebruik, openbaar vervoer en fiets in onderlinge samenhang. Het commerciële en publieke voorzieningenniveau moet al vanaf de start van de realisatie zijn afgestemd op de behoefte van de bewoners. Daarbij gaat het om de beschikbaarheid van winkelveorzieningen voor de dagelijkse levensbehoeften², maar ook om bijvoorbeeld gezondheidszorg, onderwijs en speelgelegenheid. Die behoefte zal gaandeweg de ontwikkeling van de locatie toenemen en het niveau van voorzieningen zal hiermee gelijke tred dienen te houden. Ook de bereikbaarheid van voorzieningen is een aspect van deze waardedimensie. De gebruikswaarde van de onderdelen van het plan die een groen- of ecologische bestemming hebben kan worden vergroot door recreatieve en educatieve mogelijkheden actief te benutten.

De eisen die het milieurecht stelt aan het ruimtegebruik verdienen daarbij bijzondere aandacht³. Deze milieueisen kunnen resulteren in een beperking van de functionaliteit in dat deel van het gebied waar de milieubelasting (te) hoog is, maar vormen daarmee tevens een waarborg

voor de gebruikswaarde in de plandelen waar de milieubelasting acceptabel wordt geacht (leefbaarheid).

Leefbaarheid van de wijk komt tot uitdrukking in maatregelen en voorzieningen om de leefomgeving duurzaam veilig, gezond, schoon en heel te houden.

Belevingswaarde

De behoefte aan belevingswaarde heeft, meer dan gebruikswaarde, een subjectieve dimensie. De economische betekenis van belevingswaarde kan moeilijk worden overschat. Als de ruimtelijke kwaliteit optimaal aansluit op de vraag van consumenten c.q. gebruikers dan is het nut van de investering in de woning en woonomgeving⁴ maximaal. Aantrekkelijkheid van de woonomgeving is daarmee een economische belevingswaarde⁵. Locaties met een hoge belevingswaarde zijn duur en dure locaties hebben een hoge belevingswaarde (Hooimeijer et al., 2001). De dimensie aantrekkelijkheid wordt dus primair bepaald door de mate waarin het aanbod aansluit op de leefstijlen en voorkeuren van de verschillende doelgroepen⁶. Een vanuit professioneel stedenbouwkundig perspectief aantrekkelijk ontwerp van de wijk en daarbij passende architectuur is echter geen garantie voor een hoge economische belevingswaarde.

Functievariatie draagt bij aan de vitaliteit en stabiliteit van een wijk. Een gevoel van sociale verbondenheid en een levendig urbaan milieu kunnen pas ontstaan als mensen een band hebben met hun eigen unieke woonomgeving en elkaar op straat of in de (buurt)winkel ontmoeten, als ze zich “thuis voelen in een buurt” (VROM, 2000c, p. 173). Een dicht netwerk van voorzieningen stelt mensen in staat om elkaar in de directe woonomgeving te ontmoeten. Dat kunnen publieke voorzieningen zijn als een wijkgebouw, maar wellicht nog eerder commerciële en recreatieve voorzieningen.

De ecologische belevingswaarde is primair gerelateerd aan de diversiteit van het gebied, in het bijzonder van de directe leefomgeving. De belevingswaarde van de openbare ruimte zou onder meer gebaat zijn bij variatie in de landschapsecologie, groenstructuur, bebouwingsdichtheid en de wijze van beheer (Verhage, 2002). Vaak wordt deze waardedimensie ingevuld door in het ontwerp van de openbare ruimte rekening te houden met de reeds aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische diversiteit. Maar ook variatie in groenvoorzieningen kan deze waardedimensie betekenis geven.

Toekomstwaarde

Aan toekomstwaarde dient op een drietal wijzen invulling te worden gegeven. In de eerste plaats door de dimensies voor gebruiks- en belevingswaarde reeds vanuit een duurzaamheidsperspectief in te vullen⁷. In de tweede plaats door beheer van de openbare ruimte en exploitatie van collectieve voorzieningen voor onbepaalde tijd financieel zeker te stellen. Tenslotte door in de planfase zodanige condities te scheppen dat ook na realisatie adquat kan worden ingespeeld op veranderende omstandigheden.

Vanuit een economisch perspectief zal een (Vinex-)wijk moeten kunnen inspelen op veranderende functionele eisen en zal de ontwikkeling van de economische belevingswaarde zodanig moeten zijn dat ook toekomstige generaties gebruikers en de overheid ook gemotiveerd blijven om in de ruimtelijke kwaliteit te investeren. Dat vraagt om een mate van flexibiliteit die transitie in de toekomst zowel fysiek als financieel mogelijk maakt: “een wijk heeft transformatieruimte nodig” (Dauvellier en Luttk, 2003, p. 40). Verder kan er ook worden ingespeeld op moge-

lijkheden voor selectieve en efficiënte sloop, hergebruik en het opnieuw bouwrijp maken en/of inrichten van deelplannen.

Een basisvoorwaarde voor sociale stabiliteit is vanzelfsprekend dat de openbare ruimte zodanig wordt ingericht en beheerd dat er ook op termijn sprake blijft van een gezonde, veilige en schone leefomgeving. De vitaliteit van een wijk blijft alleen in stand als bewoners en andere gebruikers elkaar in de wijk willen blijven ontmoeten. Dat vraagt om het in stand houden van voorzieningen die in de praktijk die ontmoetingsfunctie kunnen vervullen. Maar is ook een mix van woningtypen en prijsklassen nodig om monocultuur, met name van goedkopere woningen, te voorkomen. Monocultuur blijkt bij maatschappelijke veranderingen te kwetsbaar voor leegstand en verloederend (VROM, 2004). Een gevarieerde wijk bevordert de sociale stabiliteit en verkleint tevens het risico van schoksgewijze veranderingen. In veel steden zien we in meer monotone wijken uit de jaren vijftig tot zeventig van de vorige eeuw de gebruikswaarde en belevingswaarde sterk verminderen. Dat is voor sommigen ook het toekomstbeeld van de Vinex-locaties. Het streven naar een solide sociale structuur op deelplanniveau zou kunnen voorkomen, dat de sociale stabiliteit wordt aangetast doordat mensen zich niet meer herkennen in hun omgeving en het contact met medebewoners van de wijk verliezen. Economische en sociale toekomstwaarde zijn in die zin nauw met elkaar verbonden. Voor het handhaven van de sociale stabiliteit is het noodzakelijk dat er fysiek en financieel ruimte is om de structuur van de wijk dynamisch aan te kunnen passen aan veranderende maatschappelijk omstandigheden en wensen van gebruikers.

Op veel Vinex-locaties worden de bestaande ecologische en cultuurhistorische structuur en karakteristieke landschapselementen zoveel mogelijk in stand gehouden. De ecologische diversiteit en eigenheid van het gebied is daarmee een belangrijke toekomstwaardedimensie. Daarbij moet de aandacht ook gericht zijn op duurzame instandhouding en een verdere ontwikkeling van de landschaps-, cultuurhistorische en de ecologische structuur van het gebied. Veronderstelt mag worden dat met een versterking van de aanwezige structuur ook de belevingswaarde van een gebied toeneemt. Naar verwachting zijn dan bewoners en gemeente ook in de toekomst bereid om te blijven investeren in kwaliteit. Op die manier wordt de ecologische waardedimensie meer robuust. Robuustheid komt tevens tot uitdrukking in de levensduur van objecten in de openbare ruimte, in energiezuinigheid van woningen, in de toepassing van alternatieve energiebronnen en het gebruik van duurzame, onderhoudsarme en minder milieubelastende materialen. Dat komt tevens de gebruikswaarde ten goede.

In het empirisch onderzoek wordt het analysemodel duurzame ruimtelijke kwaliteit toegepast om een beeld te krijgen van de aandachtspunten c.q. ambities in de masterplannen voor de geselecteerde Vinex-locaties en wat er uiteindelijk van die kwaliteitsambities is gerealiseerd.

4.5 Diagnose borgingsproces

Masterplan als referentiekader

De eerste fase in het Vinex-planvormingsproces is meestal het opstellen van een stedenbouwkundig masterplan voor de gehele locatie. Het masterplan was voor de onderzochte locaties het eerste gebiedsdekkende plan dat bestuurlijk werd vastgesteld en waarin het ontwerpconcept, de programmatische uitgangspunten en de kwaliteitsambities waren vastgelegd. In de masterplannen zijn dus de richtinggevende keuzes gemaakt, die vervolgens verder zijn uitgewerkt in ont-

wikkelingsplannen en –visies, programma’s van eisen en stedenbouwkundige deelplannen. Een masterplan voor een stadsdeel kan worden getypeerd als een *disign*-plan (Hopkins, 2001, p.36). Kenmerkend voor designplannen is de bedoeling om ze daadwerkelijk conform uit te voeren. Dat dit ook ten aanzien van de onderzochte locaties van toepassing is, blijkt onder meer uit het feit dat partijen zich in de publiekprivate (realisatie)overeenkomsten tot uitvoering conform de plannen hebben verplicht. Het evalueren van de mate van borging gebeurt dus door het meten van de conformiteit tussen plan en uitvoering (Korthals Altes, 1995). Hopkins zegt hierover: “*For designs, the measure of succes is whether the disign is constructed or achieved*” (Hopkins, 2001, p. 51). De VROM-Raad gaat in zijn rapport ‘Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek’ (2004) eveneens uit van conformiteit tussen plan en uitvoering als één van de doelstellingen van planologisch beleid. Wanneer omstreden gebiedsplannen niet worden uitgevoerd, wordt dat gezien als falende planning (Van Ark, 2005).

Als een plan tussentijds wordt bijgesteld verandert daarmee ook het referentiekader. Tussen het moment van vaststelling van een masterplan en de realisering van een eerste deelplan zit vaak een periode van jaren. Het is daarom eerder regel dan uitzondering dat de gerealiseerde kwaliteit afwijkt van het plan. In de praktijk blijkt dat kwaliteitsambities voor ruimtelijke inrichtingsprojecten vaak tussentijds worden bijgesteld (Verbart, 2004). Daaraan valt vanwege de dynamiek van de markt en veranderingen in politieke preferenties niet te ontkomen. De vraag is vooral *hoe* die bijstelling plaatsvindt.

De diagnose van het borgingsproces richt zich daarmee op de vraag in welke mate duurzame ruimtelijke kwaliteit wordt geborgd. De diagnose geeft antwoord op de eerste onderzoeksvraag. De in het tweede hoofdstuk besproken procesbenadering, die vorm krijgt in de borgingcyclus (figuur 2.5), dient als analysemodel. De volgende deelvragen worden achtereenvolgens beantwoord:

- 1 Hoe hebben partijen bij de voorbereiding van het masterplan rekening gehouden met de wensen van (potentiële) gebruikers?
- 2 Hebben partijen zich aan de uitvoering van het plan gecommitteerd en welke verplichtingen zijn zij daartoe aangegaan?
- 3 Hoe is de uitvoering getoetst en bijgestuurd?

Planvoorbereiding

De behoefte van (potentiële) gebruikers aan duurzame ruimtelijke kwaliteit kan worden vastgesteld door onderzoek, via inspraakprocedures en via participatieve processen (Driessen et al., 2001). Voor elke casus is onderzocht hoe de behoefte aan duurzame ruimtelijke kwaliteit bij de voorbereiding van het masterplan is vastgesteld. De vraag die beantwoord dient te worden is of de waardedimensies als benoemd in tabel 4.1 onderwerp zijn geweest van dialoog met gebruikers en maatschappelijke organisaties. Hoe hebben de opstellers van het masterplan de gewenste kwaliteit onderzocht en is die analyse representatief? Vervolgens is nagegaan of alle waardedimensies in het masterplan aandacht hebben gekregen en of eventuele kwaliteitsambities concreet in het plan zijn vastgelegd.

Uitvoering

De overheid en de markt dienen beide expliciet blijk te geven van wederzijds vertrouwen dat tot uiting komt in commitment en de middelen die zij ten behoeve van de uitwerking en uitvoering

van het plan beschikbaar stellen⁸. Commitment vraagt om ‘boter bij de vis’. Zonder commitment kunnen partijen immers alleen door machtsuitoefening tot uitvoering van een plan worden gedwongen. Van belang is nu juist dat partijen hun commitment baseren op de overtuiging dat het plan haalbaar is.

Het overgrote deel van de middelen voor realisatie van de gewenste ruimtelijke kwaliteit op de Vinex-locaties wordt uiteindelijk gegenereerd door de verkoop van woningen⁹. In de tweede helft van de jaren negentig en de eerste jaren van deze eeuw steeg de marktwaarde van woningen sneller dan de bouwkosten. De marge op de verkoop van woningen nam toe, waardoor bij hantering van een grondquote ook de inkomsten uit de grondexploitatie toenamen (IBO Grondbeleid, 2000). Overheid en marktpartijen waren daardoor eerder bereid een hogere bijdrage te betalen voor de realisering van duurzame ruimtelijke kwaliteit. In een opgaande markt profiteren alle investerende partijen van een bestemmingswijziging van het gebied. Als de gemeente in die situatie een actief grondbeleid voert, kan zij zich een groter deel van de inkomsten uit de grondexploitatie toe eigenen¹⁰. Zodra de markt echter stabiliseert of krimpt is een bijstelling van rendementsdoelstellingen en/of ambities nodig. Een redelijke verdeling van kosten voor duurzame ruimtelijke kwaliteit en volkshuisvestingsbeleid is een belangrijke voorwaarde voor commitment van partijen aan de overeengekomen kwaliteitsdoelstellingen¹¹. Commitment moet worden vastgesteld op basis van feitelijk gedrag. Als marktpartijen zonder enige vraag of kritiek instemmen met éézijdig door de gemeente vastgestelde ambities impliceert dat nog geen commitment. Of van commitment sprake is dient door de gemeente te worden geverifieerd.

Het aangaan van verplichtingen kan slechts zinvol zijn als er sprake is van commitment van partijen. Duidelijk moet worden of er wilsovereenstemming is om juridisch vorm te geven aan wederzijdse verplichtingen tot bijdrage aan de uitwerking en uitvoering van het plan. Verplichtingen kunnen vorm krijgen in:

- juridisch bindende overeenkomsten;
- anderszins afdwingbare afspraken of toezeggingen¹²;
- publiekrechtelijke uitvoeringsbesluiten;
- subsidiebesluiten.

Vanuit borgingsperspectief dient te worden onderzocht in hoeverre de haalbare en afdwingbare verplichtingen die partijen aangaan tevens voorzien in de verdere uitwerking van het plan, in toetsing, evaluatie en bijsturing.

Toetsing en bijsturing

De toetsing aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening als belangrijkste publiekrechtelijke toetsingskaders voor de ingediende bouwplannen vindt gewoonlijk op reguliere wijze plaats door de betreffende gemeentelijke diensten voor bouw- en woningtoezicht. Tevens vindt een welstandstoetsing op bouwaanvragen plaats. De projectorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de aansturing van de planvorming en –ontwikkeling van de Vinex-locatie toetsen gewoonlijk de realisatie van de overeengekomen productie. Daarnaast wordt op stedenbouwkundige kwaliteit getoetst door een supervisor c.q. kwaliteitsteam. Als de afspraken meetbaar zijn geformuleerd zullen zij veelal ook toetsbaar zijn. In de diagnose is nagegaan hoe dit toezicht in de praktijk functioneert.

Zoals in hoofdstuk 2 reeds aangegeven is vanwege de lange looptijd van de Vinex-projecten bijsturing één van de meest essentiële onderdelen van het borgingsproces. Aan een beslissing

Box 4.1 'Afsprakenvelden'

Volgens Van der Cammen et al. (1998) blijken, ongeacht de gekozen PPS constructie, steeds ongeveer dezelfde onderwerpen in overeenkomsten te worden geregeld. Zij onderscheiden de volgende 'afsprakenvelden':

- samenwerkingsconstructie (structuur, zeggenschap, besluitvorming, conflicten);
- plannen (stedenbouwkundig, bestemming, beeldkwaliteit, inrichting);
- grondverwerving en bouwclaims;
- woningbouwprogramma;
- openbare ruimte en infrastructuur;
- grondexploitatie;
- procesorganisatie bouwplannen (van programma tot vergunning);
- marketing, promotie, communicatie.

In elk afsprakenveld kunnen bepalingen zijn opgenomen die relevant zijn voor de borging van ruimtelijke kwaliteit.

tot bijstelling van kwaliteitsambities gaat een evaluatie van vooraf. Volgens Swanborn (1999) is evaluatie, zeker in dit type projecten, een cyclisch proces. Dat proces bestaat uit de volgende stappen:

- 1 Identificatie en analyse van het probleem¹³ (monitoring);
- 2 Ontwerpen van en uitvoeren van 'interventies' (bijsturing, correctie);
- 3 Evaluatie van de uitvoering en zo nodig weer opnieuw bijsturing.

In tabel 4.2 is het diagnosemodel samengevat.

Tabel 4.2 Diagnosemodel borgingsproces

Borgingsproces	Aandachtspunten
Planvoorbereiding	<ul style="list-style-type: none">• Kennen van gebruikerswensen• Evenwichtig aandacht voor alle waardedimensies
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none">• Toetsen van commitment• Vastleggen van verplichtingen
Toetsing en bijsturing	<ul style="list-style-type: none">• Systematisch toezicht• Periodiek evalueren en bijsturen

De diagnose richt zich op de vraag hoe de overheid de geplande ruimtelijke kwaliteit borgt. In de praktijk zullen we waarschijnlijk tevergeefs zoeken naar Vinex-projecten waar de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit optimaal is. Het is daarom vooral interessant te analyseren of gebreken in het borgingsproces kunnen worden verklaard uit de wijze waarop een PPS instituut is vormgegeven. De functionele analyse is op dit vraagstuk gericht (zie paragraaf 4.7).

4.6 Institutioneel analysemodel

Regulatieve, normatieve en cultureel-cognitieve elementen zijn volgens Scott de centrale ingrediënten van instituties. In zijn analyse beschouwt hij de elementen als afzonderlijke systemen omdat ze verschillen voor wat betreft achterliggende veronderstellingen c.q. motieven, structuren, mechanismen en indicatoren (Scott, 2001, p. 51-58; zie ook hoofdstuk 3).

Regulatieve systemen kenmerken zich door het stellen van regels, het monitoren van de naleving ervan en sanctioneren van afwijkend gedrag. Een overheid die kiest voor sturing via een regulatief systeem trekt de regie naar zich toe en ontwerpt een set van regels waarmee zij het gedrag van andere actoren wil sturen. Indicatief voor het regulatieve systeem is de reactieve houding van marktpartijen.

Normatieve systemen creëren rollen met bijbehorende taken en doelstellingen, verantwoordelijkheden en bevoegdheden¹⁴. Een overheid die in gebiedsontwikkeling kiest voor sturing via een normatief systeem wil verantwoordelijkheid (voor risico's) delen met de contractpartner. De structuur van de rolverdeling is meestal juridisch geïnstitutionaliseerd en dwingt partijen tot interactie en afstemming als mechanisme om met de gedeelde verantwoordelijkheid om te kunnen gaan. Indicatief voor het normatieve systeem is consensusgericht gedrag.

Vanuit een cultureel-cognitief systeem wordt gedrag gestuurd door een dwingend patroon van (collectieve) overtuigingen en verwachtingen. De overheid die voor dit systeem kiest heeft de verwachting dat marktwerking in een geordende markt leidt tot maximale kosteneffectiviteit. De marktordeningstructuur is gericht op regulering van de competitie en omvat de wijze van aanbesteding, de scope en randvoorwaarden van het project. Indicatief voor de werking van het cultureel-cognitieve systeem bij gebiedsontwikkeling is de creativiteit en dynamiek die door concurrentie tussen marktpartijen wordt gegenereerd.

In tabel 4.3 is uitgaande van het concept van Scott een analysemodel voor ontworpen waarmee gebiedsgerichte PPS-constructies kunnen worden beschreven en gekarakteriseerd.

Tabel 4.3 Institutioneel analysemodel gebiedsgerichte PPS

	Regulatief	Normatief	Cultureel-cognitief
Motief	maximale sturing	gedeelde verantwoordelijkheid	maximale kosteneffectiviteit
Structuur	regels	rolverdeling	marktordening
Mechanisme	afdwingen	afstemmen	marktwerking
Indicator	markt is reactief	consensusgericht gedrag	concurrentie

Met dit analysemodel kunnen uitspraken worden gedaan over de mate waarin institutionele systemen een gekozen PPS-constructie kenmerken. Dit inzicht in het 'institutionele DNA' van een PPS is noodzakelijk om de werking ervan te kunnen verklaren. In de praktijk zijn alle PPS-constructies verschillend omdat elk plan, de omgevingsfactoren en de sociale constructie waarbinnen dat plan vorm krijgt uniek zijn. Het model geeft geen antwoord op de vraag *waarom* een gemeente voor een bepaalde PPS-vorm kiest. Deze vraag naar de motieven van een gemeente voor keuze van een bepaalde vorm van PPS wordt in case studies weliswaar beantwoord, maar

staat niet centraal. In de functionele analyse wordt de keuze voor een bepaalde vorm van PPS als gegeven beschouwd. Het gaat in de functionele analyse om de vraag hoe in het licht van kwaliteitsborging in het concrete geval met de (institutionele) mogelijkheden en beperkingen van die bepaalde PPS-vorm wordt omgegaan. En daarbij is het van belang om inzicht te hebben in de 'zuiverheid' van het institutionele systeem.

4.7 Functioneel analysemodel

Verklarend analysemodel

De functionele analyse is bedoeld om voor elk van de drie hoofdvormen van PPS te zoeken naar verklaringen voor het functioneren borgingsprocessen in de Vinex-praktijk. Het gaat daarbij nadrukkelijk niet om een vergelijkende studie. Zoals hiervoor geconstateerd, is voor elke Vinex-(deel)locatie de PPS-constructie uniek en is ook de ruimtelijke kwaliteit locatie- c.q. gebruikersspecifiek en tijdgebonden. De functionele analyse richt zich dus op mogelijkheden en beperkingen voor borging van ruimtelijke kwaliteit door PPS in een tijd- en plaatsgebonden context.

Dubbink (1999, p.7) duidt onderzoek dat tracht verschillen op te sporen tussen de wijze waarop een institutie als PPS daadwerkelijk functioneert en de wijze waarop zij geacht wordt te functioneren, aan als "functioneel onderzoek". Een voor dit type onderzoek geschikt model geeft vanuit een institutioneel en multidisciplinair perspectief aan wat de mogelijkheden voor borging zijn, gerelateerd aan de systemen die kenmerkend zijn voor de verschillende PPS-constructies. De beschouwing van institutionele systemen in hoofdstuk 3 leverde een drietal 'ideaaltypische' borgingsconcepten op, elk ingekleurd vanuit een corresponderend wetenschappelijk perspectief. Door bij elk model ook de 'concurrerende' disciplines aan het woord te laten zijn tevens de faalfactoren in beeld gebracht.

Door borging van ruimtelijke kwaliteit en de drie hoofdvormen van PPS te plaatsen in de context van de theorie over de werking van institutionele systemen wordt de basis gelegd voor het analysekader van dit onderzoek. In het onderstaande analysemodel is per PPS vorm weergegeven welke de institutionele factoren bepalend zijn voor succes dan wel falen van borging van ruimtelijke kwaliteit in het planproces. Daarbij moeten we ons wel realiseren dat er in elke PPS sprake kan zijn van een mix van institutionele systemen waarbij, afhankelijk van het PPS-model, accenten op bepaalde factoren liggen.

Omgevingsfactoren

Omgevingsfactoren zijn te beschouwen als door de (bij de Vinex-locatieontwikkeling) betrokken gemeente en marktpartij(en) niet of in beperkt mate beïnvloedbare variabelen. Omgevingsfactoren dwingen bij wijziging tot (andere) keuzes over de beoogde ruimtelijke kwaliteit en zijn daarom van belang voor evaluatie en bijsturing. Omgevingsfactoren zijn evenals de institutionele succes- en faalfactoren juridisch, bestuurskundig of economische van aard.

Bij juridische omgevingsfactoren gaat het om (veranderingen in) wet- en regelgeving en (subsidie)voorwaarden vanuit het Rijk.

Beïnvloeding door *stakeholders* kan worden gezien als bestuurskundige omgevingsfactor. Belangrijke stakeholders zijn andere overheden, vervoersbedrijven maar ook bewoners(organisaties). De betekenis van de laatstgenoemden neemt toe naarmate de ontwikkeling van een Vinex-locatie vordert¹⁵.

Tabel 4.4 Functioneel analysekader

	Bestuurlijk-juridisch	Bestuurskundig	Economisch
Bouwclaim model			
Succesfactoren	Voldoende instrumenten voor realisering ambities: 'privaat volgt publiek'	Niet geëxpliciteerd	Niet geëxpliciteerd
	Optimale belangenafweging door vroegtijdige consultatie markt en <i>civil society</i>		
Faalfactoren	Niet geëxpliciteerd	'Alleingang' overheid belemmert sociale interactie	Haalbaarheid discutabel vanwege gebrek aan commitment en competitie
		Onvoldoende commitment van marktpartijen bij juridische sturing	Ondoelmatig en slecht beheersbaar proces
Joint venture			
Succesfactoren	Niet geëxpliciteerd	Delen van risico's en zeggenschap bevordert sociale interactie en commitment	Vroege betrokkenheid markt vergroot synergie en haalbaarheid van plannen
Faalfactoren	Overheid richt zich te veel op belangen van de markt	Divergentie in belangen, kennis en percepties leiden tot non-coöperatief gedrag	Ondoelmatig door bureaucratie, consensusstreven en gebrek aan competitie
	EU-aanbestedingsrecht beperkt exclusieve samenwerking		
Concessiemodel			
Succesfactoren	Overheid dwingt zichzelf tot concretisering van gewenste prestaties	Focus op prestatie eisen gunstig voor interactieve planvorming en het commitment van de markt	Concurrentie bevordert haalbaarheid, efficiency, creativiteit en relatiespecifieke investeringen
	Scheiding publiek-privaat beperkt gevaar corporatisme		
Faalfactoren	Niet geëxpliciteerd	Overheid durft markt geen ruimte te geven	Te veel onzekerheden en te hoge transactiekosten bij grote complexe locaties

Economische omgevingsfactoren manifesteren zich in verandering van marktomstandigheden. Zo zet bijvoorbeeld in de loop van 2000 een kentering van de woningmarkt in. De vraag naar duurdere nieuwbouwwoningen begint te stagneren en de prijzen komen steeds meer onder druk te staan. De bouwproductie zakt in waardoor gemeentelijke grondexploitaties tekorten gaan vertonen. Duurzaamheidsambities worden (weer) ter discussie gesteld.

4.8 Onderzoeksmethode

Inleiding

De eerste twee onderdelen van de centrale vraagstelling nodigen als het ware uit tot het doen van empirisch onderzoek. Om een beeld te krijgen van de betekenis van publiekprivate samenwerking voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit zal op het niveau van de individuele locaties de Vinex-praktijk moeten worden geanalyseerd. Deze analyse spitst zich toe op het zoeken naar verklaringen voor het functioneren van de kwaliteitsborging. Het onderzoek levert aldus een beeld op van de wijze waarop in praktijk invulling wordt gegeven aan de institutionele mogelijkheden en beperkingen van PPS voor de borging van ruimtelijke kwaliteit. Daaruit kunnen vervolgens lessen worden getrokken om het in voorkomende gevallen (nog) beter te doen.

Case study onderzoek

Het type onderzoeksvragen dat in deze studie achtereenvolgens aan bod komt is van het karakter 'wat', 'hoe' en 'waarom'. De wat-vraag stond in hoofdstuk 2 centraal. Ik heb die vraag gesteld (en beantwoord) ten aanzien van de begrippen ruimtelijke kwaliteit, borging en PPS. In dit hoofdstuk is het theoretisch raamwerk neergezet voor de beantwoording van de hoe- en waarom-vraag.

Volgens Yin (1994) is case study onderzoek, historisch onderzoek of het uitvoeren van experimenten als methode geschikt voor het beantwoorden van 'hoe' en 'waarom' vragen. Gaat het om actuele situaties die niet door de onderzoeker beïnvloed kunnen worden, dan blijft volgens hem alleen de case study over als meest aangewezen onderzoeksmethode. Een studie naar institutioneel bepaalde processen en gedrag van publieke en private partijen bij grote woningbouwprojecten is welhaast exemplarisch voor Yin's voorkeur. Case study lijkt derhalve als onderzoeksmethodiek bij uitstek geschikt om antwoord te vinden op de vraag hoe in de praktijk borging van ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties vorm krijgt en waarom die borging soms niet optimaal functioneert.

De afbakening van deze case study is relatief eenvoudig. De Vinex uitbreidingslocaties zijn zowel geografisch als planologisch goed af te bakenen. Bovendien zijn ze te plaatsen binnen één specifieke beleidscontext. Er zijn, mede vanwege de uniformiteit in toepassing van het Vinex-onderhandelingsmodel, overeenkomsten op het gebied van financiering, situering, planning, woningdichtheid, en bijvoorbeeld de problematiek rond mobiliteit en voorzieningen (zie ook paragraaf 1.2). Dat maakt de Vinex-projecten ook voor het grote publiek als zodanig goed herkenbaar¹⁶. Ondanks die overeenkomsten bestaat er echter niet zoiets als een 'model' Vinex-wijk met een representatieve kwaliteitsstandaard en *de* ideale PPS-constructie. De structuur en het proces van samenwerking tussen publieke en private partijen is op geen twee locaties exact dezelfde. Op grond van de theorie is het evenwel legitiem te veronderstellen dat de keuze voor een bepaalde vorm van PPS significante invloed heeft op de wijze waarop en de mate waarin ruimtelijke kwaliteit wordt geborgd. Daarmee is het niet zonder meer gezegd dat op basis van één case study uitspraken generaliseerbaar zouden zijn naar alle Vinex-projecten met een vergelijkbare PPS-constructie. Wel kunnen onderzoeksresultaten aan het theoretisch kader en aan de praktijk worden gespiegeld hetgeen de analytische waarde van het model vergroot. Op het vraagstuk van de validiteit van de onderzoeksresultaten kom ik overigens verderop nog terug.

De complexiteit en schaalgrootte van de Vinex-projecten is een beperkende factor voor het aantal case studies. Er zijn zonder uitzondering meerdere organisatieonderdelen van een

gemeente en vaak ook meerdere private partijen bij de ontwikkeling betrokken. Bovendien gaat het meestal ook om meerdere personen per organisatie. Helaas zijn de initiatiefnemers ‘van het eerste uur’ veelal niet meer betrokken bij het project, evenals de pioniers uit de *civil society*. Deze overwegingen hebben geleid tot een keuze voor één case per PPS-vorm, voor zover die vorm ook daadwerkelijk wordt toegepast op Vinex-locaties. Verder diende er sprake te zijn van enige mate van realisatie om een toetsing aan het masterplan mogelijk en zinvol te maken en dienden partijen bereid te zijn tot medewerking aan het onderzoek. De volgende locaties zijn geselecteerd:

- Utrecht, Leidsche Rijn: bouwclaimmodel (de ‘Utrechtse’ deelgebieden)
- Amersfoort, Vathorst: joint venture;
- Haaglanden, Ypenburg: concessiemodel.

Deze Vinex-locaties zijn gekozen omdat ze voldoen aan de hiervoor genoemde criteria en qua grootte (aantallen woningen), bereikbaarheid (barrière door snelwegen) en planning redelijk vergelijkbaar zijn.

In hoofdstuk 2 is de vraag opgeworpen of het traditionele model beschouwd kan worden als een vorm van PPS. Wanneer er immers geen sprake is van een verdeling van risico’s en zeggenschap kan daar bezwaarlijk van worden gesproken (zie definitie paragraaf 2.4). Op sommige locaties die volgens het traditionele model zijn ontwikkeld zien we evenwel toch interessante publiekprivate vormen van samenwerking. In Deventer wordt bijvoorbeeld een Vinex-locatie volgens het traditionele model ontwikkeld (‘De Vijfhoek’) maar met een vorm van marktwerking in de initiatieffase. Concurrentie om de markt in de initiatieffase, zoals in het Deventer model is georganiseerd, zou kunnen leiden tot een betere kwaliteitsborging. In het afsluitende hoofdstuk zal ik op deze Deventer casus reflecteren.

Het case study onderzoek is uitgevoerd in een aantal stappen. Gestart is met interviews met de projectleiders aan zowel de publieke als aan private zijde¹⁷. Deze verkennende interviews hadden een drieledig doel:

- Een wederzijdse introductie op het project en het onderzoek;
- Het verkrijgen van een overzicht van betrokken actoren en mogelijk te interviewen personen;
- Een centrale ingang voor het verzamelen van documentatie.

Vervolgens is per project documentatie verzameld. Daarbij ging het in de eerste plaats om het verkrijgen van een beeld van het planproces. Daarnaast is de documentatie uit het publiekprivate spoor geïnventariseerd, in het bijzonder de Vinex-convenanten en de PPS-contracten. Na een documentanalyse zijn semi-gestructureerde interviews gehouden met vertegenwoordig(st)ers van de betrokken partijen. Semi-gestructureerd wil zeggen: uitgaande van de onderzoeksvragen liggen de hoofdaandachtspunten en –onderwerpen vast, maar binnen die structuur is ruimte om per interview accenten te leggen. Er is gewerkt met open vragen voor het genereren van gegevens bij de geïnterviewden en gesloten vragen voor de verificatie ervan. De interviews zijn zoveel mogelijk gespreid naar de verschillende rollen en hoedanigheden waarin actoren aan het planproces deelnamen. Dus zowel ambtenaren van beleidsafdelingen als van grondzaken, publieke en private projectleiders, bestuurders en directieleden, burgers en consultants. Daar waar de eerste ronde interviews te weinig informatie opleverde en tevens voor een finale actualisatie van de stand van

zaken ten aanzien van de realisatie van de plannen, zijn aanvullende gesprekken gevoerd, in het bijzonder met vertegenwoordigers van de projectorganisaties.

De periode waarover het empirisch onderzoek zich uitstrekt, verschilt per casus. Als startpunt voor elke casus is gekozen voor het moment van vaststelling van het Masterplan. Die momenten kunnen enkele jaren uiteenlopen. Ook het moment waarop de realisatie is gestart en ook de fasering van de bouw, verschilt per casus. Het casusonderzoek is eind 2005 afgesloten.

Betrouwbaarheid en validiteit

Betrouwbaarheid van onderzoek komt tot uitdrukking in consistentie van de onderzoeksresultaten bij herhaalde waarnemingen of metingen. Van herhaalde waarnemingen of metingen is in deze studie echter geen sprake. De betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten kan dus alleen worden verzekerd door deze te verifiëren en voor anderen verifieerbaar te maken. Verificatie van de volledigheid en juistheid van de feiten heeft plaatsgevonden door de casushoofdstukken (5-7) in concept tweemaal voor te leggen aan vertegenwoordigers van de drie projectorganisaties, het laatst in januari 2006.

Validiteit heeft in een onderzoek als dit vooral betrekking op de generaliseerbaarheid van onderzoeksresultaten (Yin, 1994). De gekozen methodiek van de case study maakt het noodzakelijk om een aanvullend toetsings- en evaluatiemoment in te bouwen. De resultaten van het onderzoek zijn daarom in een bijeenkomst op 17 januari 2006 bediscussieerd door een zevental ervaringsdeskundigen¹⁸. Deze toetsingsgroep was qua samenstelling en grootte conform de voorwaarden die voor een focusgroep gebruikelijk worden geacht (Greenbaum, 1998; Swanborn, 1999). De eigen praktijkervaring van de mogelijke deelnemers aan de focusgroep (met tenminste twee van de drie PPS-modellen) diende daarbij als selectiecriteria voor deelname aan de discussie en als input voor de gedachteswisseling. De resultaten van de discussie zijn in paragraaf 8.6 meegenomen in de synthese van de conclusies van het onderzoek en in paragraaf 9.4 als onderdeel van een reflectie op de waarde van case study onderzoek vanuit een institutioneel perspectief.

Noten

- 1 Een bestemmingsplan is minder geschikt als referentiekader voor het onderzoeken van ambities dan een masterplan. In een masterplan worden de kwaliteitsambities vastgelegd, in het bestemmingsplan worden de planologische (rand)voorwaarden voor realisering van die ambities opgenomen.
- 2 De compacte-stad idee gaat uit van een beperkt winkelvoorzieningsniveau op de Vinex-locatie zelf. De dagelijkse boodschappen moeten er gekocht kunnen worden, maar het winkelaanbod moet niet concurrerend worden met de voorzieningen in de bestaande stad (VROM, 1990).
- 3 Beperkingen die het milieurecht oplegt kunnen ingrijpende ruimtelijke consequenties hebben voor het ruimtegebruik. Dat vindt zijn oorzaak vooral in de ligging van de Vinex-uitbreidingslocaties: in het landelijk gebied, maar tegen de bestaande stad, hetgeen specifieke milieuproblemen met zich meebrengt. Aan de betekenis van het milieurecht voor de borging van ruimtelijke kwaliteit is in paragraaf 2.3 een korte beschouwing gewijd.
- 4 In de koop- of huurprijs is eveneens de investering in de kwaliteit van de woonomgeving verdisconteerd. Gesteld zou kunnen worden dat een hogere economische belevingswaarde via hogere waarde van het vastgoed leidt tot hogere inkomsten uit de onroerend zaakbelasting die in de kwaliteit van de woonomgeving kan worden geïnvesteerd.
- 5 Zoals ook reeds gesignaleerd in de nota Stedelijke Vernieuwing (VROM, 1997). Uit onderzoek van het onderzoeksinstituut OTB naar locatiewensen van potentiële Vinex-bewoners blijkt dat consumenten een eengezinswoning met tuin willen, de nabijheid van natuur en een winkelcentrum belangrijk vinden, evenals voldoende parkeergelegenheid, ontsluiting voor de auto en een gevarieerde suburbane woonomgeving (Wasenberg, F. et al., 1994).
- 6 Leefstijlonderzoek is populair. Daartoe dienen de leefstijlen van doelgroepen en daaraan gerelateerde wenspatronen te worden onderzocht (Dauvellier en Luttik, 2003). Op basis van een aantal leefstijlkenmerken wordt een groep potentiële huurders en kopers geselecteerd die vervolgens in een interactieve sessie aangeven wat hun wensen waren ten aanzien van woning en woonomgeving in de nieuw te bouwen wijk.
- 7 Zo is bijvoorbeeld de borging van veiligheid van de leefomgeving niet aan een tijdshorizon gebonden. Over vijftig jaar vinden mensen het immers nog steeds niet prettig om 's avonds over onverlichte wegen te fietsen.
- 8 Dat geldt, zo blijkt in de praktijk in het bijzonder de hardheid van de financiële afspraken met het Rijk over onder meer infrastructuur en bodemsanering (Needham et. al., 2000).
- 9 Tot voor een jaar of tien geleden werden de kosten voor planontwikkeling gewoonlijk via het systeem van de 'residuele grondprijsberekening' vastgesteld. De prijs van bouwrijpe grond is in dat systeem gelijk aan de marktprijs van de woning minus alle gemaakte kosten en rendement. Tegenwoordig wordt hoofdzakelijk gewerkt met een quotumsysteem: marktpartijen betalen een vast of variabel (progressief) percentage van de vrij-op-naamprijs (IBO Grondbeleid, 2000).
- 10 Van een actief grondbeleid is sprake als gemeenten zelf marktgericht grond kopen, in concurrentie met marktpartijen. Gemeenten hebben een 'concurrentievoordeel' omdat zij exclusief kunnen beschikken over publiekrechtelijke instrumenten als de Wet voorkeursrecht gemeenten en de Ontheffingswet. Het spiegelbeeld van actief grondbeleid is 'faciliterend' grondbeleid (IBO Grondbeleid, 2000). Gemeenten beperken zich dan tot regulering en profiteren minder in de opbrengsten van de grondexploitatie, maar lopen ook minder risico.
- 11 Het betreft volgens IBO Grondbeleid (2000) zowel kosten voor de ontwikkeling van de wijk, voor bovenwijkse voorzieningen als kostenverevening binnen het plan (sociale woningbouw) en tussen plannen (uitleg en binnenstedelijke herstructurering). Een grondquote is dan een geschikt middel om te komen tot een marktconforme uitgifteprijs.

- 12 Ook als afspraken of toezeggingen in rechte niet afdwingbaar zijn kunnen partijen er niet altijd zonder meer onderuit. Machtsverschillen kunnen daarbij een rol spelen, maar bijvoorbeeld ook de druk van de publieke opinie (media-aandacht) of wederzijds belang bij de uitvoering ('zelfhandhavende' contracten; Bovenberg en Teulings in Derksen et al., 1999).
- 13 Diagnose van bestaande en gewenste situatie en het verschil daartussen (=probleem).
- 14 Veel gedrag in organisaties wordt normatief bepaald door een taakverdeling, werkafspraken en procedures (March and Olsen, 1989).
- 15 Zo neemt in de periode 1998-2002 het aantal klachten van bewoners van Leidsche Rijn over het voorzieningenniveau sterk toe (Leidsche Rijn Monitor, 2003). Dit zette de gemeente aan tot meer aandacht voor deze problematiek.
- 16 Niet alleen wordt er in de media veel geschreven en gediscussieerd over de kwaliteit van Vinex-wijken, er wordt ook theater over gemaakt. In de zomer van 2003 voerde de Dogtroep een spektakel stuk uit op een nog onbebouwd deel de Vinex-wijk Leidsche Rijn bij Utrecht en in Amsterdam speelde Het Monsterverbond op het Over 't IJ-festival het stuk 'Pioniers gezocht', over jonge mensen in een nieuwe Vinex-wijk.
- 17 Zie bijlage 2 voor een overzicht van de geïnterviewde personen.
- 18 Voor een overzicht van deelnemers: zie eveneens bijlage 2.

5 Bouwclaimmodel Leidsche Rijn

5.1 Inleiding

Het merendeel (bijna tweederde) van alle Vinex-locaties wordt volgens het bouwclaimmodel ontwikkeld of, wanneer de gemeente een voldoende sterke grondpositie heeft traditioneel dan wel in een joint venture tot stand gebracht. In het bouwclaimmodel dragen de marktpartijen hun verworven grondposities gewoonlijk over aan de gemeente in ruil voor bouwrechten op dezelfde locatie of elders binnen de gemeente. Het voordeel voor de marktpartij is zekerheid, zowel voor wat betreft zijn bouwrechten als de prijs voor de af te nemen bouwrijpe grond, en duidelijkheid over de voorwaarden waarbinnen de bouwplannen ontwikkeld moeten worden. Door het verstrekken van bouwclaims verbindt een gemeente zich aan één of meer marktpartijen en maakt zij zich ook in financieel opzicht afhankelijk. De opbrengsten uit de grondexploitatie komen immers uit de verkoop van bouwrijpe grond en de woningen waarop de bouwclaim betrekking heeft (zie ook paragraaf 3.5). Er ontstaat een vorm van interdependentie die gevolgen kan hebben voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit.

Of een bouwclaimmodel beschouwd kan worden als een vorm van PPS volgens de omschrijving die in deze studie wordt gehanteerd, hangt af van de vorm en inhoud van het samenwerkingsarrangement. Dit arrangement kan per locatie verschillen. In veel gevallen is er vanwege de exclusieve binding sprake van een gestructureerde samenwerking en een verdeling van risico's en zeggenschap¹, dus van PPS.

Een voorbeeld van gebiedsontwikkeling volgens het bouwclaimmodel is de Vinex-locatie Leidsche Rijn bij Utrecht². De gemeente Utrecht heeft er voor gekozen om de regie van de ontwikkeling van Leidsche Rijn naar zich toe te trekken om zo maximaal te kunnen profiteren van de opbrengsten uit de grondexploitatie en om kwaliteit en risico's beter te kunnen beheersen. De consequentie van deze keuze was wel, dat de gemeente voor vele jaren een exclusieve binding aanging met een beperkt aantal marktpartijen. Van een vrije concurrentie was dan ook geen sprake meer. Een eerste stap in richting van een centrale regierol bestond voor de gemeente Utrecht uit het versterken van haar grondpositie in het plangebied. Omdat marktpartijen reeds op uitgebreide schaal grond hadden verworven, lag het bouwclaimmodel volgens de gemeente voor de hand.

Hiërarchische sturing veronderstelt dat de borging van ruimtelijke kwaliteit in plannen en tijdens de realisatie om een sterke overheidsregie vraagt. De gemeente bepaalt zelf de kwaliteitsambities en stuurt het borgingsproces via bindende regels. In de casus Leidsche Rijn is deze veronderstelling over de effectiviteit van regulatieve sturing getoetst. Er is geanalyseerd hoe de keuze voor het bouwclaimmodel in de praktijk uitwerkt.

Dit hoofdstuk start met een korte introductie op de ruimtelijke structuur van het gebied Leidsche Rijn. Daarna volgt in paragraaf 5.3 een chronologisch overzicht van het planvormingsproces. De kwaliteitsambities zijn volgens de gemeente hoog (paragraaf 5.4), maar ze zijn (nog) niet allemaal gerealiseerd (paragraaf 5.5). De analyse van het borgingsproces (paragraaf 5.6) richt

zich op vraag hoe duurzame ruimtelijke kwaliteit institutioneel binnen het bouwclaimmodel is geborgd. Er is nagegaan in hoeverre er sprake is van commitment van marktpartijen aan de plannen, op welke wijze verplichtingen zijn vastgelegd, hoe de uitvoering wordt bewaakt en hoe bijsturing van het planproces is geregeld. Na een institutionele analyse van het bouwclaimmodel van Leidsche Rijn (paragraaf 5.7) worden in paragraaf 5.8 vervolgens de kritische factoren op het functioneren van het borgingsproces geanalyseerd en geëvalueerd.

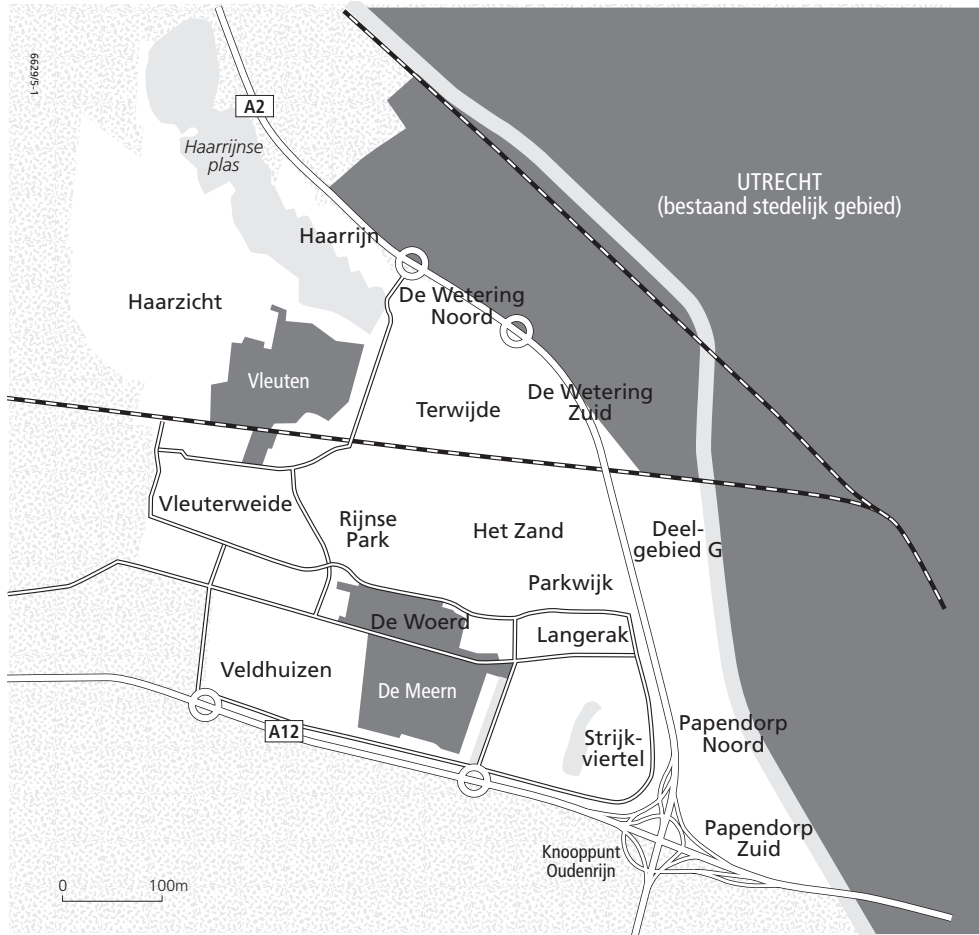
5.2 Ruimtelijke structuur

Het plangebied Leidsche Rijn ligt direct ten westen van de stad Utrecht. Het gebied wordt begrensd door rijksweg A2 in het noorden, door het Amsterdam-Rijnkanaal (de grens van de huidige bebouwde kom van Utrecht) in het oosten en de A12, inclusief het verkeersplein Oudenrijn, in het zuiden. Ten westen van het plangebied ligt kasteel De Haar, met het dorp Haarzuilens en de landelijke kern Harmelen. Het plangebied heeft een bruto oppervlak van meer dan 25 km² en omvat onder meer de bestaande kernen Vleuten en De Meern. Het gebied wordt in oost-west richting doorsneden door de spoorweg van Utrecht naar Woerden en de gekanaliseerde Leidsche Rijn, de rivier waaraan het plangebied zijn naam ontleent. Dicht bij het Amsterdam-Rijnkanaal, maar nadrukkelijk binnen de grenzen van het plangebied vormt de A2 een barrière van formaat in de noord-zuid richting. De ligging van de deelgebieden van Leidsche Rijn is weergegeven in figuur 5.1.

Het plangebied van Leidsche Rijn is al eeuwenlang bewoond. Tot in de vierde eeuw vormde de Rijn de grens van het Romeinse Rijk. Het castellum in De Meern was een belangrijke Romeinse vesting. Er zijn veel archeologische vondsten gedaan, waaronder een tweetal schepen. Hoewel de rivier al in de vroege middeleeuwen begon te verzanden, lieten de bisschoppen van Utrecht nog lange tijd versterkte boerderijen en burchten langs de oevers bouwen. In de 17^e eeuw lieten welgestelde burgers de versterkte middeleeuwse huizen omvormen tot buitens met tuinen. Tegelijkertijd trad in de lintbebouwing tussen Utrecht en de Meern, langs de zuidoever van de Leidsche Rijn, een verdichting op.

De aanleg van de spoorweg Utrecht-Gouda en het Merwedekanaal verstoorde het bestaande landschappelijke patroon. De spoorweg deelt het plangebied in een noordelijke en zuidelijke helft, het Merwedekanaal vormt een barrière met de stad Utrecht. De nieuwe infrastructuur gaf echter wel een economische impuls aan de stad Utrecht, wat ingrijpende gevolgen had voor het karakter en de structuur van het plangebied. De vraag naar tuinbouwproducten werd groter en tuinders kozen de vruchtbare grond op de stroomrug in het Leidsche Rijngebied als nieuwe vestigingsplaats. Glastuinbouwgebieden lagen met name in het hart van het stroomruggebied. In de zogeheten 'weide'-gebieden op de stroomrug werd voornamelijk veeteelt en wat marginale akkerbouw bedreven. Op de komgronden in het noorden en zuiden overheersen weilanden en grienden.

Het Amsterdam-Rijnkanaal en autosnelwegen (de A2 en A12) zijn barrières die er in de twintigste eeuw voor zorgden dat uitbreiding van de stad Utrecht niet in westelijke richting plaatsvond. In de jaren zeventig en tachtig werd de expansiegolf opgevangen door de realisering van de groeikernen Nieuwegein en Houten en het uitbreidingsgebied Maarssenbroek. Ook de kernen Vianen en IJsselsteijn hebben een deel van de woonvraag opgevangen.



Figuur 5.1 Plangebied Leidsche Rijn (bron: www.leidsche-rijn.nl)

Ondanks de concentratie aan glastuinbouw, maar dankzij de infrastructurele barrières, zijn in het gebied zijn nog veel van de aanwezige landschappelijke en cultuurhistorische waarden behouden gebleven. In de planvorming hebben die waarden een belangrijke rol gespeeld.

5.3 Planvorming

Aanwijzing Leidsche Rijn als Vinex-locatie

In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening (1988) werd Utrecht 'slechts' aangemerkt als stedelijk knooppunt. De stad kon daarom niet rekenen op de extra financiële steun die met de status 'internationaal vestigingsmilieu' is gemoeid. Dit zou vergaande gevolgen hebben gehad voor de ontwikkeling van het gebied in vergelijking met de drie andere grote steden (Needham et al. 2000).



Foto 5.1 Straatbeeld Leidsche Rijn (Veldhuizen)

In 1990 is de zogenaamde Structuurvisie Utrecht 2015 opgesteld. Om in de behoefte aan woningen en werklocaties te voorzien, worden in de structuurvisie vijf mogelijke verstedelijkingsmodellen uitgewerkt. Daarnaast wordt onderscheid gemaakt tussen vier flanken: de noordoost-, west-, zuidwest- en zuidoostflank. In de noord- en oostflank staat het versterken van de landschappelijk en ecologische kwaliteiten voorop. De westflank (Vleuten-De Meern en dus Leidsche Rijn) ligt in het Groene Hart, waardoor de flank ten zuiden van Utrecht de enige optie voor verder verstedelijking leek. In verband met de bereikbaarheid wordt in de structuurvisie echter toch voor de westflank gekozen. Het Streekplan Utrecht uit 1994 biedt, conform de Vinex, de mogelijkheid voor uitbreiding in het Leidsche Rijn-plangebied.

Op 8 maart 1993 is het Startconvenant getekend, een intentieverklaring van de gemeenten in de regio Utrecht³ om samen met de ministeries van VROM, V&W, EZ en LNV te komen tot een uitvoeringscontract (Needham et al., 2000). Met de ondertekening van het Vinex-onderhandelingsakkoord op 8 februari 1994, nemen de participerende gemeenten de verschillende verstedelijkingsrichtingen over zoals gedefinieerd in het Startconvenant. Op 13 oktober 1994 wordt het Vinex-uitvoeringscontract voor de regio Utrecht ondertekend⁴.

Het Masterplan Leidsche Rijn

Het Masterplan Leidsche Rijn (1995) is het eerste plan dat specifiek voor de inrichting van Leidsche Rijn is opgesteld. Het Masterplan, ontwikkeld door de gemeenten Utrecht en Fleuten-De Meern gezamenlijk⁵ en onder supervisie van stedenbouwkundige Riek Bakker, vormt het uitgangspunt voor de latere plannen voor het gebied.

Volgens het Masterplan Leidsche Rijn (1995) omvat het totale programma van de Vinexlocatie tot 2015 circa 30.000 woningen. In 2005 zouden daarvan 20.000 gerealiseerd moeten zijn, gelijkelijk verdeeld over het grondgebied van de gemeente Utrecht en de (voormalige) gemeente Vleuten-De Meern⁶. Het netto plangebied voor woningbouw (woningen, bijbehorende voorzieningen, wegen en groen op wijk- buurtniveau) bedraagt circa 800 hectare. De gemiddelde dichtheid is daarmee circa 37 woningen per hectare.

Van de geplande woningen wordt volgens het Masterplan tenminste 30 procent gerealiseerd in de sociale sector (huur en koop). De verdeling over de typen woningen is: 8 procent vrijstaand, ook 8 procent halfvrijstaand, vijftig procent rijenwoningen en 34 procent meergezinswoningen. De verdeling koop/huur is 73/27. In totaal zullen er ongeveer 80.000 inwoners komen en daarnaast ook nog zo'n 30.000 arbeidsplaatsen. Leidsche Rijn is op te delen in het Utrechtse deel (circa 20.000 woningen) en het Vleuten-De Meernse deel (circa 10.000 woningen). Het Utrechtse deel bestaat uit het gebied tussen het spoor Utrecht-Gouda, het Amsterdam-Rijnkanaal, de Leidsche Rijn en het Centrale Leidsche Rijnpark. Rondom het knooppunt Oudenrijn is het overgrote deel van het bedrijven- en kantorenprogramma geprojecteerd. Wat betreft kantoren is voorzien in een bruto vloeroppervlak van 700.000 m³. Voor bedrijventerreinen is in het Masterplan circa 280 ha gereserveerd.

Het Masterplan Leidsche Rijn is het ruimtelijk en programmatische startpunt voor de ontwikkeling en de realisatie van de plannen voor het gebied. Het plan geeft richting aan de voorgenomen ontwikkeling van het gebied vanuit een drietal concepten:

- Compactheid: Het gebied moet goed aansluiten op de bestaande stad, het aanbod van (groot)stedelijke voorzieningen moet binnen handbereik zijn.
- Duurzaamheid: Er wordt gestreefd naar een evenwicht tussen de ecologische en economische aspecten van het bouwen van een nieuwe stad.
- Identiteit: Beide gemeenten, Utrecht en Vleuten-De Meern zullen hun eigen identiteit behouden en Leidsche Rijn wordt een wijk met een geheel eigen karakter.

Het ambitieniveau van het Masterplan is volgens gemeentelijke betrokkenen hoog. Leidsche Rijn moet een autoluw stadsdeel worden met zeer snelle fiets- en openbaar vervoerverbindingen naar de binnenstad, snelle treinverbindingen met Schiphol, andere grote steden in de Randstad, maar via de Hogesnelheidslijn ook met Zuid- en Oost-Nederland. De A2 moet volgens het Masterplan worden overkapt en Leidsche Rijn krijgt in het centrum van het gebied het grootste stadspark van Nederland. Dagelijkse voorzieningen moeten dichtbij de burger komen en geclusterd zodat alles onder één dak te vinden is. Leidsche Rijn moet ook de meest duurzame wijk van Nederland worden met een laag energieverbruik, veel en snel openbaar vervoer, multifunctioneel water- en ruimtegebruik en een kwalitatief hoogwaardige openbare ruimte. Belangrijke kwaliteitselementen in het Masterplan zijn de ruimtelijke kwaliteit, de landschappelijke kwaliteit, de kwaliteit van het openbaar gebied, de ecologische kwaliteit. Verder de inpassing van de A2, de inrichting van de kanaalzone en de integratie met Utrecht.

Ontwikkelingsvisie en stedenbouwkundige deelplannen

Als uitwerking van het Masterplan is in 1997 voor het Utrechtse deel van Leidsche Rijn een Ontwikkelingsvisie en een globaal bestemmingsplan opgesteld⁷. Al vóór de goedkeuring van het globale bestemmingsplan (1997) is voor een deelgebied (Langerak 1) een stedenbouwkundig pro-

gramma van eisen opgesteld. De resultaten daarvan zijn verwerkt in het bestemmingsplan. Op basis van het conceptplan en het stedenbouwkundig programma van eisen is voor dat deel een stedenbouwkundig plan opgesteld.

Er wordt gestreefd naar een hoog kwaliteitsniveau. Uit een vergelijking van de opeenvolgende plannen (Masterplan à Ontwikkelingsvisie à stedenbouwkundig programma van eisen à stedenbouwkundig deelplan) blijkt echter dat doelstellingen voor duurzame ruimtelijke kwaliteit in de loop van de planvorming niet concreter of gedetailleerder worden (Boon, 2002). Datzelfde geldt voor het ambitieniveau, dat in de opeenvolgende plannen eerder lager wordt dan hoger (Van den Hof et al., 2004).

5.4 Ambities duurzame ruimtelijke kwaliteit

De kwaliteitsambities van het Masterplan Leidsche Rijn zijn geanalyseerd met behulp van het in hoofdstuk 4 ontwikkelde model.

In tabel 5.1 is op kwalitatieve wijze samengevat hoe de kernelementen van de visie doorwerken in de ambities van het Masterplan (=P). Als de ambities concreet invulling geven aan een waardedimensie is dat in tabel 5.1 aangeduid met een +. Als deels invulling is gegeven aan een waardedimensie wordt dat aangeduid met een +/- en indien in beperkte mate of nauwelijks met een -.

Tabel 5.1 Ambities van het Masterplan Leidsche Rijn (1995)

Dimensie	Gebruikswaarde	P	Belevingswaarde	P	Toekomstwaarde	P
Economisch	Functionaliteit	+	Aantrekkelijkheid	+/-	Flexibiliteit	+/-
Sociaal	Beschikbaarheid	+	Vitaliteit	-	Stabiliteit	+
Ecologisch	Leefbaarheid	+/-	Diversiteit	+	Robuustheid	+

Ambities: concreet ingevuld (+), deels ingevuld (+/-), beperkt ingevuld (-)

Bij de voorbereiding van het Masterplan Leidsche Rijn heeft de gemeente haar kwaliteitsambities niet op dezelfde wijze geordend als in het bovenstaande schema. Zij is uitgegaan van een drietal concepten of kernelementen (compactheid, duurzaamheid en identiteit) die gezamenlijk richting geven aan het streven naar een hoog kwaliteitsniveau. In de uitwerking van de concepten zijn de waardedimensies echter wel herkenbaar.

Gebruikswaarde: functionaliteit

Belangrijk uitgangspunt voor optimale ruimtebenutting en één van de pijlers onder het Masterplan is de verlegging en integratie van de snelweg A2. Integratie is gebaseerd op de idee van de ‘compacte stad’ en betekent volgens het plan dat de A2 “de stad niet langer in de tang houdt”. De kansen voor Leidsche Rijn “staan of vallen” met de integratie van de A2 (Masterplan, p. 45). Het is een “randvoorwaarde voor verwezenlijking van het plan” (Masterplan, p.66). De ambities voor bereikbaarheid per openbaar vervoer en fiets zijn concreet uitgewerkt. Randstadspoor en een gedifferentieerd hoogwaardig openbaar vervoersysteem zullen volgens het plan voor een perfecte

ontsluiting zorgen. Verder voorziet het plan in beperkte mogelijkheden voor parkeren. De parkeernorm was in de basisambitie gesteld op 1,2 parkeerplaatsen per woning. Leidsche Rijn moest een stadsdeel worden waarin gestuurd zou worden op beperking van het autogebruik. Hinder- en gevarenczones waarbinnen geen woningen gebouwd kunnen worden, dienen volgens het plan benut te worden door andere functies, waar mogelijk bedrijven of kantoren.

Gebruikswaarde: beschikbaarheid

Volgens het Masterplan zal de ontwikkeling van de dagelijkse voorzieningen gelijke tred houden met de bebouwing in de deelgebieden. De omvangrijke jaarlijkse woningproductie zou dit moeten garanderen. In de eerste fase zullen ook tijdelijke voorzieningen worden gerealiseerd (Masterplan, p. 89).

Ambities ten aanzien van recreatief en educatief gebruik van groene openbare ruimte spitsen zich toe op de toegankelijkheid van het centrale park. Het ontwerp van het park voorziet voor bepaalde delen in een intensief recreatief gebruik, terwijl andere delen bestemd zijn voor ontwikkeling van ecologische waarden en derhalve niet of beperkt toegankelijk. Tevens is voorzien in tijdige realisatie van voldoende groenstructuur en speelvoorzieningen.

Gebruikswaarde: leefbaarheid

Er zijn geen specifieke ambities geformuleerd voor een gezonde en schone leefomgeving. Wel wordt aangegeven dat de verlegging en overkapping van de A2 ook de kwaliteit van de leefomgeving ten goede komt. Veiligheid krijgt vorm in ambities voor het creëren van sociale veiligheid en aandacht voor beveiliging van woningen tegen inbraak. De leefbaarheid wordt ook bevorderd door uit te gaan van de wettelijke normen voor milieukwaliteit.



Foto 5.2 Robuuste structuur

Belevingswaarde: aantrekkelijkheid

In het Masterplan wordt maximalisatie van de economische waarde van het gebied en van de woningen vanuit het perspectief van de gebruiker niet expliciet als economische belevingswaarde aangeduid. De nadruk binnen het woningbouwprogramma ligt toch vooral op de primaire doelstelling van het voorzien in de regionale woningbehoefte. Uit de context van het Masterplan kan echter wel worden afgeleid dat Leidsche Rijn onder meer door haar identiteit en duurzaamheid een aantrekkelijk imago zou moeten krijgen. Het creëren van een 'wijkidentiteit' wordt door de opstellers van het plan belangrijk geacht voor de belevingswaarde. 'Standaardwoningen' zullen volgens het Masterplan in Leidsche Rijn niet worden gebouwd.

Belevingswaarde: vitaliteit

Winkelcentra zullen deels worden gecombineerd met woningbouw om de sociale controle en levendigheid te versterken en eveneens met sociale voorzieningen als opvangcentra, bibliotheken, enz. De bestaande voorzieningen zullen in het plan worden geïntegreerd. Het Masterplan richt zich primair op de fysiekruimtelijke vormgeving van het nieuwe stadsdeel en spreekt van een stadsdeelcentrum met een regionale verzorgingsfunctie voor het westelijke deel van de stad. Er zijn geen specifieke ambities opgenomen ten aanzien van stedelijkheid in maatschappelijke zin: voorwaarden voor het (laten) ontwikkelen van een urbane atmosfeer en levendig openbaar leven, met name in het centrum. Voor de woonwijken zijn geen ambities geformuleerd ten aanzien van een menging van functies die de levendigheid zou kunnen bevorderen.



Foto 5.3 Parkeren op eigen erf

Belevingswaarde: diversiteit

De diversiteit van het plan komt met name tot uitdrukking in de inrichting van het centrale park en behoud van bestaande landschappelijke structuren. Volgens het Masterplan moet het centrale park tot stand komen door de ombouw van het bestaande intensieve tuinbouwgebied naar een intensief gebruikt recreatief “arcadië” (Masterplan, p. 71). Het park is niet alleen de “spin” in een groennetwerk, maar herbergt ook sportterreinen, volkstuinen, begraafplaatsen, een camping, een golfbaan, kinderboerderij, schooltuinen, etc. Diversiteit krijgt vorm op het niveau van het totale plan, op wijkniveau krijgt deze waardedimensie minder aandacht.

Bij de realisatie van Leidsche Rijn worden belangrijk landschapsstructuren, archeologische en cultuurhistorische elementen verweven in de verschillende plannen. Delen van de oude loop van de rivier de Leidsche Rijn, van de historische weginfrastructuur, oprijlanen naar buitens en hoven, de landgoederen Haarzuilens en Park Voorn en groene elementen van goede kwaliteit worden volgens het Masterplan gehandhaafd.

Toekomstwaarde: flexibiliteit

Duurzaamheid stelt vooral eisen aan de flexibiliteit: het gaat er om ingrepen te vermijden die een te grote claim leggen op toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden (Masterplan, p. 44). Dit betekent dat het stedenbouwkundige plan over de kwaliteit moet beschikken om misschien zelfs fundamenteel nieuwe ontwikkelingen op te kunnen nemen zonder krachteloos te worden. Het is daarom volgens het plan van belang om enerzijds met precisie vast te leggen welke elementen een blijvende waarde vertegenwoordigen en anderzijds welke elementen aan verandering onderhevig kunnen zijn. Tot de eerste categorie behoren vooral de publieke onderdelen van het ontwerp: de infrastructuur (ontsluiting), de belangrijkste openbare ruimte (bijzondere elementen) en de voorzieningencentra. Tot de tweede categorie behoort vooral de gedetailleerde invulling van het programma, zowel op het gebied van wonen als van werken”. Uit het oogpunt van flexibiliteit heeft de Ontwikkelingsvisie (1997) als uitwerking van het Masterplan (1995) dan ook meer het karakter van een programma van eisen dan van een uitgewerkt stedenbouwkundig plan.

Toekomstwaarde: stabiliteit

De bestaande voorzieningen zullen in het plan worden geïntegreerd. Het plan voorziet in een vergaande differentiatie van woningtypen en prijsklassen op niveau van de deelgebieden. De differentiatie waarin het Masterplan voorziet, is verder uitgewerkt in de Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn (1997). De intentie daarachter was, aldus de opstellers, om de duurzaamheid van dit stadsdeel te waarborgen: “er is geleerd van de fouten die in het verleden zijn gemaakt” (doelend op de Utrechtse wijken Kanaleneiland en Overvecht).

Het begrip ‘identiteit’ speelt een hoofdrol in de visie op het project). Volgens het Masterplan heeft identiteit te maken met karakter. Behoud en versterking van dat karakter is volgens het plan gewenst. “Vertaald naar Leidsche Rijn gaat het om het accentueren van die elementen die Leidsche Rijn onderscheiden van andere (stedelijke) gebieden: bijzondere combinaties van functies, grote openbare ruimten met specifieke activiteiten en evenementen, bijzondere, ‘unieke’ gebouwen. Er is in het plan sprake van grote variatie in architectuur, een herkenbare openbare ruimte en cultuurhistorische structuren” (Masterplan, p. 45).

Toekomstwaarde: robuustheid

Belangrijk voor de toekomstwaarde van het gebied is volgens het plan het waterhuishoudingsstelsel. Het is onderdeel van de ontwerpopgave. Doel is terug te keren naar een meer natuurlijk gebiedseigen systeem met hoge waterstanden in de winter en lage in de zomer. Daartoe worden in de hoger gelegen delen wadi's en rietzones aangelegd en in de lagere delen open plassen. Als verbindingselementen zijn dit mede de dragers van het plan (Masterplan, p.72). Volgens het plan is het systeem voor waterhuishouding zo ontwikkeld dat het bijdraagt aan het behoud van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe natuurelementen, van belang als ecologische verbindingzone.

Duurzaam bouwen is één van de belangrijkste uitgangspunten van het plan. Het beperken van het energiegebruik en het gebruik van materialen die het milieu zo min mogelijk belasten, zijn speerpunten. Er wordt gestreefd naar een energiebesparing van 25 procent ten opzichte van het niveau van 1990, toepassing van duurzame energiebronnen en benutten van schaalvoordelen. In heel Leidsche Rijn is stadsverwarming aangelegd en elektrisch koken is standaard. Het watersysteem wordt zoveel mogelijk gesloten en een 'grijswatercircuit' moet gaan voorzien in de behoefte van water voor huishoudelijk gebruik.

5.5 Realisatie van ambities

Hoofdstuk 2 opende met een korte impressie van de ruimtelijke kwaliteit in Leidsche Rijn, gezien door de ogen van haar bewoners⁸. De scherpe kantjes van de kritiek uit 2001 (zie kader) zijn er anno 2004 wel goeddeels af. De kwaliteit van de woonomgeving laat echter nog te wensen over, maar is de laatste jaren wel sterk verbeterd. De tevredenheid van bewoners over hun woonomgeving is tussen 2000 en 2004 sterk verbeterd. Met name de tevredenheid over parkeervoorzieningen en winkelvoorzieningen is toegenomen, maar nog altijd is eenderde tot 40 pro-

Box 5.1 Beeldvorming in de pioniersfase

Vooraf in de eerste jaren van de bouw van Leidsche Rijn is er veel kritiek. In het Utrechts Nieuwsblad (UN) van 5 mei 2001 wordt de verkeersstructuur van de wijk Langerak ernstig bekritiseerd. De bus zou niet altijd of niet op tijd komen, het wegenplan is zeer onduidelijk, veel wegen lopen dood, de geplande ontsluitingswegen zijn nog lang niet klaar, het ontbreekt aan openbare parkeerplekken en trottoirs, mensen hebben voortuintjes opgeofferd voor de auto, de straten zijn te smal, wegwijzers zijn schaars, enz. Van de belofte van de gemeente om het voorzieningenniveau ook voor de eerste lichting inwoners te garanderen komt weinig terecht. De schrijvers van dit artikel zijn wellicht wat kritisch, maar hun betoog wordt herkend, zoals blijkt uit de citaten van de bewoners die zij hebben gesproken (Van Damme en Maas in: UN, 5 mei 2001). De artikelen 'Leidsche Rijn wordt blunder van de eeuw' (UN, 9 mei 2001) en 'Schitterend Masterplan lijkt gebouwd op drijfzand' (Andriessen in: UN, 9 mei 2001) uit het UN ondersteunen deze gevoelens.

cent ontevreden. Ook de tevredenheid over speelvoorzieningen, groen en openbaar vervoer laten vanaf 2003 een stijgende lijn zien.

In tabel 5.2 is op een kwalitatieve wijze samengevat in hoeverre de ambities van het Masterplan (1995) en Ontwikkelingsvisie (1997), zijn gerealiseerd. Als ambities (tabel 5.1) zijn gerealiseerd is dat in tabel 5.2 met een = aangeduid. Als slechts voor een deel of in het geheel geen invulling is gegeven aan een ambitie, is dit aangeduid met <. Als de realisatie de ambitie overstijgt is dat aangegeven met >.

Tabel 5.2 Realisatie ambities Masterplan Leidsche Rijn (P = Plan, R = Realisatie)

Dimensie	Gebruikswaarde	P	R	Belevingswaarde	P	R	Toekomstwaarde	P	R
Economisch	Functionaliteit	+	<	Aantrekkelijkheid	+/-	=	Flexibiliteit	+/-	=
Sociaal	Beschikbaarheid	+	<	Vitaliteit	-	=	Stabiliteit	+	=
Ecologisch	Leefbaarheid	+/-	=	Diversiteit	+	<	Robuustheid	+	<

Ambities gerealiseerd: ja (=), meer (>), minder (<)

Gebruikswaarde: functionaliteit

De A2 wordt deels overkapt en het maaiveld wordt aan weerszijden opgehoogd zodat het terrein boven en direct naast de weg ook functioneel kan worden gebruikt. De oorspronkelijke doelstelling voor ruimtebenutting ging eveneens uit van beperkte mogelijkheden voor parkeren. Deze doelstelling is met de wisseling van het college in 2001 reeds los gelaten. Bewoners hebben niet alleen meer auto's dan voorzien, maar gebruiken die ook meer, hetgeen deels samenhangt met het later beschikbaar komen van (snel) openbaar vervoer en voorzieningen in de wijken. De tevredenheid van de bewoners over de parkeervoorzieningen is vanaf 2002 dan ook gestegen. De hoger dan geraamde automobilititeit leidt eveneens tot knelpunten in de bereikbaarheid. Zo wordt een tweede aansluiting op de A12 zeker 6-7 jaar later, dan gepland, gerealiseerd.

De realisering van openbaar vervoer, fietsverbindingen en overstapvoorzieningen (transferrium of P&R-terrein) loopt enkele jaren achter op het oorspronkelijke schema¹⁰. Datzelfde geldt voor de drie geplande randstadspoorstations. De realisering van het geplande fijnmazige fietsnet, gescheiden van het autoverkeer, is vertraagd en deels aangepast. Van de twee geplande nieuwe fietsbruggen over het Amsterdam-Rijnkanaal is er eind 2003 één gerealiseerd. Ruimtelijke functies moesten worden afgestemd op de typering van de wegen om ongewenst gebruik van de infrastructuur (sluipverkeer) te voorkomen. Daaraan is grotendeels invulling gegeven.

Gebruikswaarde: beschikbaarheid

De ambitie: "de uitvoering van de voorzieningen zal zoveel mogelijk gelijke tred houden met de woningbouw" (Masterplan, p. 89) is niet gerealiseerd. De definitieve voorzieningen (winkels, spelen) laten langer op zich wachten. De trage realisatie van het voorzieningenniveau heeft lang zijn weerslag gehad op de levendigheid van de wijk (Leidsche Rijn Monitor, 2003, 2004). De planning van tijdelijke voorzieningen maakt nu structureel onderdeel uit van de wijkopzet. Voor de eerst gerealiseerde wijk Langerak (1997-1999) geldt dat de geplande voorzieningen in 2004 zijn

opgeleverd, 5-7 jaar na de oplevering van de woningen. Vanwege de vertraging bleek het bovendien noodzakelijk om enkele projecten te herontwikkelen. De ambitie voor toegankelijkheid van het centrale park wordt naar verwachting gerealiseerd, maar de omvang is kleiner dan gepland.

Gebruikswaarde: leefbaarheid

De ambities worden naar verwachting gerealiseerd.

Belevingswaarde: aantrekkelijkheid

Het achterblijven van de woningbouwproductie en het inzakken van de markt voor dure koopwoningen speelde een belangrijke rol bij het imago-probleem van Leidsche Rijn, met name onder de eerste bewoners. Hierdoor is tot 2004 de identiteit -het imago- en daarmee de marktwaarde van nieuwe woningen in Leidsche Rijn onder druk komen te staan. De crisis in de bouwproductie was aanleiding voor de gemeente om meer aandacht te geven aan de vraag van de consument. Het bieden van een op de individuele consument toegesneden aanbod werd als kwaliteitsdimensie meer dan voorheen herkend. Zo is het woningbouwprogramma en de parkeernorm meer aan de marktvaart aangepast.

Het creëren van een wijkidentiteit door variatie in het bouwprogramma en architectuur is conform de ambitie van het Masterplan ook in realiteit aanwezig. Dit draagt bij aan de aantrekkelijkheid van Leidsche Rijn en dus aan de economische (belevings)waarde. Anders dan op andere Vinex-locaties zouden volgens het Masterplan in Leidsche Rijn geen 'standaardwoningen' worden gebouwd. In de praktijk blijkt het beeld echter niet wezenlijk anders dan op andere Vinex-locaties (Berenschot, 2004).

De planning van Leidsche Rijn voorziet de komende jaren in nog verder oplopende woningdichtheden. Dat zou een zware wissel kunnen trekken op de beleving van de woonomgeving omdat ook de omvang van de tuinen door veel mensen als te krap wordt ervaren. Er was reeds in 2003 sprake van een dalende tevredenheid over de bebouwingsdichtheid, die zich met name uit in een groeiende ontevredenheid over het uitzicht vanuit de woning (Leidsche Rijn Monitor 2003, p.28, tabel 14). Deze trend zet zich door in 2004.

Belevingswaarde: vitaliteit

Deze kwaliteitsdimensie komt pas de laatste jaren beter uit de verf met de plannen voor het stadsdeelcentrum. Sinds de Structuurvisie Utrecht uit 2003 luidt de visie dat het centrum van Leidsche Rijn zich moet ontwikkelen tot tweede centrum van de stad Utrecht en randstedelijk knooppunt. Er moet een levendig urbaan stadsmilieu worden geschapen. Over de daadwerkelijke realisatie daarvan kan echter nog geen uitspraak worden gedaan. In de woonwijken is er geen sprake van functiemenging en zijn geen specifieke vitaliteitsbevorderende voorzieningen gerealiseerd.

De ambitie van het Masterplan om voorzieningen als winkelcentra en woningbouw te combineren teneinde de sociale controle en levendigheid te versterken is in 2004 nog niet conform planning gerealiseerd. Dat geldt eveneens de sociale voorzieningen als opvangcentra, bibliotheken, enz. De bestaande voorzieningen zijn inmiddels (deels) in het plan geïntegreerd.

Belevingswaarde: diversiteit

Bij de realisatie van Leidsche Rijn zijn belangrijke landschapsstructuren, archeologische en cultuurhistorische elementen verweven in de verschillende plannen. Delen van de oude loop van de

rivier de Leidsche Rijn, van de historische weginfrastructuur, oprijlanen naar buitens en hoven, de landgoederen Haarzuilens en Park Voorn, monumentale bomen, lanen, hagen en bosopstanden van goede kwaliteit zijn conform het Masterplan gehandhaafd. De aanpassing van de parkeernormen heeft geleid tot meer tevredenheid onder bewoners, maar eveneens tot een intensiever grondgebruik en dat gaat in een aantal plandelen ten koste van het groen. Langerak heeft door zijn luxe opzet hier minder last van dan Parkwijk Noord en Zuid. In 2004 is ongeveer de helft van de bewoners tevreden over de groenstructuur. Omdat monumentale bomen, lanen, hagen en houtwallen grotendeels conform het Masterplan gehandhaafd zijn, is deze waardedimensie deels gerealiseerd.

Toekomstwaarde: flexibiliteit

In het plan is weliswaar veel ruimte opgenomen voor een nadere invulling tijdens de ontwikkeling, maar geen reserveruimte voor toekomstige ingrijpende transitie en/of functieveranderingen in het plan. In geen van de deelplannen wordt nu al rekening gehouden met eventuele toekomstige herontwikkeling. Gezien de bebouwingsdichtheid en de economische levensduur van de woningen zijn de mogelijkheden voor grootschalige transitie gering.

Door de uitgerekte fasering van 2010 naar 2020 voor geheel Leidsche Rijn ontstaat er wel een verschil in tempo in de verschillende deelgebieden en daarmee in tijdsbeelden van de wijken en van de woningen. De mogelijkheid van inspelen op actuele behoeften van woonconsumenten of van herontwikkeling van achterhaalde deelplannen voordat deze worden gerealiseerd biedt zodoende de gewenste flexibiliteit.

Bij het ontwerp van woningen en openbare ruimte is niet geanticipeerd op mogelijke herontwikkeling vanwege toekomstige veranderingen in de voorkeur van gebruikers. De ambitie voor aanpasbaar bouwen wordt naar verwachting wel gerealiseerd.



Foto 5.4 Tijdelijke voorzieningen

Toekomstwaarde: stabiliteit

De doelstellingen voor woningdifferentiatie zoals opgenomen in de Ontwikkelingsvisie (1997) lijken te worden gehaald. Door bewoners wordt de door differentiatie bereikte diversiteit van de wijk als sterk punt genoemd (Leidsche Rijn Monitor, 2004). De beoogde differentiatie wordt volgens plan uitgevoerd. De prijsontwikkeling in de periode 1998-2002 was hiervoor gunstig. Zoals in hoofdstuk 4 reeds opgemerkt is een concrete invulling van deze waardedimensie van groot belang bij het voorkomen van schoksgewijze grootschalige aanpassingen in de toekomst. Behoud en versterking van elementen die Leidsche Rijn onderscheiden van andere (stedelijke) gebieden, zoals beoogd in het Masterplan, wordt voor een belangrijk deel gerealiseerd. Elk deelgebied heeft een eigen herkenbare identiteit, maar de ambitie van een “grote variatie in architectuur” is vanwege de veranderde woningmarkt bijgesteld. Sommige delen van de openbare ruimte hebben vanwege cultuurhistorische structuren een herkenbaar karakter. Vanwege de differentiatie en variatie is het aanzien van de wijk wel fundamenteel anders dan de wijken uit de tweede helft van de vorige eeuw.

Toekomstwaarde: robuustheid

Versterking van de ecologische waarde is alleen van toepassing in het Leidsche Rijn Park, maar de realisering daarvan is jaren vertraagd. Het is nog te vroeg om uitspraken te doen over de vraag of het systeem voor waterhuishouding zo ontwikkeld is dat het bijdraagt aan het behoud van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe natuurelementen.

Voor wat betreft duurzaam bouwen en energie is er net als bij parkeren sprake van een trendbreuk na de collegewisseling in 2001. Ambitieuze milieudoelstellingen worden deels verlaten, er worden echter wel toonaangevende projecten gerealiseerd (zoals het deelplan Kersentuin). De geplande toepassing van decentrale Warmte Kracht Koppelingseenheden (WKK) is van de baan. De ambitie voor grootschalige inzet van alternatieve energiebronnen is verlaten. Het Masterplan stelde nog: “Belangrijk is ook, dat in de plannen flexibiliteit wordt ingebouwd, zodat wat energievoorzieningen en –gebruik betreft ingespeeld kan worden op toekomstige technische en maatschappelijke ontwikkelingen” (Masterplan, p. 59). Ook die ambitie wordt niet gerealiseerd. Ten slotte is ook de ambitie van een dubbel waterleiding gesneuveld. Door technische problemen en een aantal gezondheidsklachten in 2001 door een verkeerde aansluiting is het grijswatercircuit definitief afgekoppeld.

5.6 Diagnose kwaliteitsborgingproces

Uit voorgaande analyse blijkt dat de waardedimensies voor duurzame ruimtelijke kwaliteit in Leidsche Rijn voor een deel zijn uitgewerkt in concrete ambities en conform plan zijn gerealiseerd. De aandacht in het Masterplan voor leefbaarheid, aantrekkelijkheid en vitaliteit laat te wensen over. Verder valt bij de realisatie op dat de ambities voor het – tijdig – realiseren van de functionaliteit en toekomstwaarde niet worden gehaald.

In de diagnose is nagegaan of er een verband bestaat tussen het niet of niet geheel uitwerken c.q. realiseren van ambities en de wijze waarop de interactie tussen partijen is gestructureerd. Een doelgerichte institutionele vorm van borging is echter tijdens het planontwikkelingsproces van Leidsche Rijn nooit opgezet. Maar ook al is kwaliteitsborging niet als zodanig geïnitieerd en

gestructureerd, verschillende elementen van de borgingcyclus zijn wel herkenbaar in de structuur van de publiekprivate samenwerking.

De diagnose is uitgevoerd door toepassing van het analysemodel als gepresenteerd in tabel 4.2. Er is achtereenvolgens onderzocht hoe de gewenste duurzame ruimtelijke kwaliteit is vastgesteld, hoe commitment van marktpartijen contractueel is vertaald naar prestatieverplichtingen en op welke wijze toetsing, evaluatie en bijsturing plaatsvindt.

Planvorming

De planvorming zelf was in hoofdzaak een gemeentelijke aangelegenheid. Bij de voorbereiding van het Masterplan zijn maatschappelijke organisaties wel intensief betrokken, maar hun inbreng betrof vooral enkele specifieke thema's. Met name de analyse van de door toekomstige gebruikersgroepen gewenste kwaliteit was niet compleet of representatief. Zo is wel een aantal sessies gehouden met maatschappelijke organisaties, waaronder het Milieuoverleg Leidsche Rijn (MOL)¹¹, maar zowel ten aanzien van de gebruikswaarde als – in mindere mate – de belevingswaarde en de toekomstwaarde lag het accent sterk op natuur, milieu en duurzame ontwikkeling van Leidsche Rijn. In beperkte mate is door deze organisaties inbreng geleverd op de andere waardedimensies. Ondanks deze focus heeft volgens de betrokken organisaties hun bijdrage aan het Masterplan het maatschappelijk draagvlak voor de realisering van Leidsche Rijn wel vergroot.

Ook bij de uitwerking van het Masterplan op deelgebiedniveau is er (advies)rol voor het Milieuoverleg Leidsche Rijn. De inhoudelijke focus op deelgebiedniveau is niet wezenlijk anders dan bij de voorbereiding van het Masterplan. Op deelplanniveau wordt de inbreng van de bewonersorganisatie door de gemeente als constructief ervaren. Er is gebruik gemaakt van de mogelijkheid tot inspraak op het bestemmingsplan, maar dat heeft niet geleid tot andere reacties dan die bij de voorbereiding van het Masterplan reeds waren ingebracht. Bewoners en –organisaties zijn betrokken bij (verandering van) ontwerpen voor inrichting van de openbare ruimte. In de praktijk blijkt dat voornamelijk te gebeuren wanneer het gaat om publieke voorzieningen op wijkniveau, zoals speelgelegenheden, parkeerplaatsen en (tijdelijke) winkelvoorzieningen.

Marktpartijen zijn door de gemeente niet actief betrokken bij de opstelling van het Masterplan. Het Masterplan is opgesteld in opdracht en onder regie van de gemeenten Utrecht en Vleuten-De Meern. Bij de uitwerking van het Masterplan in een integraal programma van eisen en de daarop gebaseerde stedenbouwkundige programma's van eisen, stedenbouwkundige plannen en voorlopige ontwerpen per deelgebied zijn marktpartijen eveneens niet betrokken geweest. In de raamovereenkomst tussen gemeente en marktpartijen is echter wel bepaald dat de gemeente marktpartijen de mogelijkheid biedt om schriftelijk te reageren op het (concept) integraal programma van eisen en/of het stedenbouwkundig programma van eisen voor het eerste deelplan woningbouw, voordat de besluitvorming daarover plaatsvindt. Overeengekomen is dat de gemeente alleen "met redenen omkleed", dus voldoende gemotiveerd, van de reactie mag afwijken. Van deze mogelijkheid tot een formele schriftelijke reactie is geen gebruik gemaakt.

De raamovereenkomst voor het 'Utrechtse' deelgebied Langerak II (1996) tussen AMEV, Bouwfonds en het Bedrijfspensioenfonds voor de bouwnijverheid¹² voorzag bij de uitwerking van het stedenbouwkundig programma van eisen, stedenbouwkundig plan en voorlopig ontwerp tevens een rol voor de marktpartijen in de laatste fase van de planvorming: "De Gemeente en de Combinatie (van de genoemde partijen, red.) zullen ter uitwerking van stedenbouwkundig programma van eisen, stedenbouwkundig plan en voorlopige ontwerpen onderzoeken op welke

wijze de Gemeente en de Combinatie gezamenlijk kunnen komen tot een planopzet voor de in ontwikkeling te nemen deelplannen waar de Combinatie een aandeel krijgt in de te realiseren bouwwerken”. In de praktijk is hieraan invulling gegeven door het ontwerpproces voor de woningen (marktpartijen) en de openbare ruimte (gemeente) te integreren in een “werkgroep planproces” met een gelijke vertegenwoordiging van de gemeente en de combinatie van marktpartijen. Volgens de raamovereenkomst diende deze werkgroep een verslag op te stellen en vervolgens voor te leggen aan de directies van het Projectbureau Leidsche Rijn en de marktpartijen. Besloten de directies het verslag te accorderen dan stuurden zij dit naar het college van burgemeester en wethouders van Utrecht. De status van het verslag was adviserend. Deze werkwijze bleek echter te leiden tot onduidelijkheid over taken en verantwoordelijkheden binnen de werkgroep, waarna het ontwerpproces weer is gescheiden in een publiek deel (openbare ruimte) en privaat deel (woningen). Een gezamenlijk planteam van de betrokken marktpartij(en) en het projectbureau is vanaf de contractherziening in 2003 verantwoordelijk voor toetsing en coördinatie.

De inbreng van marktpartijen bij de vaststelling van de gewenste ruimtelijke kwaliteit betreft vooral de architectuur, de uitstraling van de wijk en duurzaamheidsmaatregelen. Afgemeten aan de (heftigheid van de) discussies die partijen hierover gevoerd hebben, bleek met name de keuze van architecten een bijzonder heet hangijzer. Overeengekomen is dat partijen in goed overleg per deelplan een aantal architecten selecteert. Daarbij dient het stedenbouwkundig programma van eisen als uitgangspunt. De architecten dienen volgens de raamovereenkomst “qua handschrift” te passen bij de beoogde identiteit van het betreffende deelplan en de na te streven beeldkwaliteit van de openbare ruimte. Bij onenigheid beslist het college van burgemeester en wethouders, waarbij zij alleen gemotiveerd kan afwijken van de keuze van de marktpartijen. Gaandeweg de ontwikkeling van Leidsche Rijn is de invloed van de stedenbouwkundige ontwerper op de keuze van de architecten minder geworden. Het aantal conflicten over de keuze van architecten



Foto 5.5 Meer ruimte voor parkeren

ten nam daardoor af. Daarnaast is het imago van de wijk voor marktpartijen van economisch belang. Huizen in een als aantrekkelijk bekend staande wijk verkopen nu eenmaal beter dan in 'mindere' wijken. Volgens de betrokken marktpartijen heeft dit onder meer te maken met factoren als bebouwingsdichtheid, het inkomensniveau van bewoners en de architectuur. De aandacht van marktpartijen gaat ook uit naar duurzaamheidsmaatregelen die de toekomstwaarde zouden moeten verhogen. De kosten van duurzaamheidsmaatregelen zijn veelal gerelateerd of te relateren aan individuele woningen en daarom voor marktpartijen direct zichtbaar in de kostprijs. Dit in tegenstelling tot de kosten voor het inrichten van de openbare ruimte, de aanleg van infrastructuur of de realisering van deelplanoverstijgende voorzieningen die op een generieke wijze in de grondexploitatie worden meegenomen.

Geconcludeerd kan worden dat de gewenste kwaliteit slechts voor een deel medebepaald is door de *civil society*, gebruikers in het bijzonder en marktpartijen. Bij de voorbereiding van het Masterplan en de stedenbouwkundige deelplannen lag de focus van de maatschappelijke inbreng vooral op de gebruikswaarde. Marktpartijen waren in die fase niet of nauwelijks betrokken. Bij de uitwerking van de stedenbouwkundige deelplannen in (voor)ontwerpen was de inbreng van marktpartijen voornamelijk gericht op het vergroten van de economische gebruiks- en beleevingswaarde en op het beperken van de kosten voor de duurzaamheidsmaatregelen. De gemeente heeft zelf geen initiatief genomen om de inbreng van de *civil society* of marktpartijen te verbreden naar andere kwaliteitsaspecten dan die waarop zij, vanuit het eigen (institutionele) belang, primair zijn gericht¹³. De gewenste ruimtelijke kwaliteit is over het algemeen voldoende concreet vastgelegd om te kunnen vertalen naar contractuele (prestatie)verplichtingen.

Commitment en verplichtingen

Het commitment van de marktpartijen aan het Masterplan blijkt zwak. Uit het onderzoek komt een beeld naar voren van polarisatie en wantrouwen tussen de gemeente en de marktpartijen. Vooral in de jaren negentig is dit beeld overheersend. Er worden door de marktpartijen vraagtekens geplaatst bij de financiële onderbouwing van het Masterplan, het commitment van Rijks-waterstaat ten aanzien van medefinanciering van de hoofdinfrastructuur en het hoogwaardig openbaar vervoer en ook ten aanzien van het realiteitsgehalte van de ruimtelijke kwaliteitsambities. Dat laatste gold in het bijzonder de ambities die betrekking hadden op energie- en waterbesparing en op duurzaam bouwen. Volgens marktpartijen was het plan vanaf de start onhaalbaar. De bedenkingen van de marktpartijen, die overigens ook door andere actoren als maatschappelijke organisaties worden gedeeld, waren voor de gemeente echter geen aanleiding om de ambities van het Masterplan bij te stellen. Daarmee zou immers een kernelement van het plan worden aangetast.

De raamovereenkomst van 1996 bevat de wederzijdse verplichtingen, het 'formele commitment' van partijen aan de uitvoering van de ambities van het Masterplan, van het integraal programma van eisen en de deelplannen. Ten aanzien van de doelstelling van de samenwerking zijn partijen overeengekomen dat het plangebied wordt ontwikkeld conform het Masterplan. Zoals hiervoor besproken is eveneens tussen partijen afgesproken dat de gemeente het Masterplan verder uitwerkt tot het niveau van stedenbouwkundige plannen en voorlopige ontwerpen voor de bouwprojecten. Het Masterplan geldt volgens de raamovereenkomst als uitgangspunt en toetssteen, behoudens bijstellingen op grond van ontwikkeling van maatschappelijke inzichten, waaronder marktomstandigheden en/of beleid van hogere overheden. Partijen gaan echter geen resultaatsverplichting aan: "ter zake van de ontwikkeling en realisatie van het plangebied geldt

voor de Gemeente en de Combinatie een inspanningsverplichting...” (raamovereenkomst, art. 4). Er geldt geen bouwplicht.

Marktpartijen hebben zich in de raamovereenkomst gecommitteerd tot het bij de realisering van de aan hen verstrekte bouwclaim in acht nemen van een aantal uitgangspunten. Deze uitgangspunten hebben betrekking op de kwaliteit van de op te leveren woningen. Zo is overeengekomen dat voor woningen tot € 110.000 (prijsspeil 1-1-1996) een kosten/kwaliteitstoets wordt uitgevoerd conform de Nationale beoordelingsrichtlijn voor het procescertificaat voor de kosten-kwaliteitstoets voor woningbouwplannen. Andere uitgangspunten betreffen het Convenant Duurzame Nieuwbouw (1994) en de Richtlijnen voor Aanpasbaar Bouwen in Utrecht (1992)¹⁴. Partijen spreken in de raamovereenkomst tevens af dat de stedenbouwkundige kwaliteit van het plangebied voorop staat ten opzichte van de hiervoor genoemde uitgangspunten. Als de uitgangspunten (dreigen te) leiden tot aantasting van de stedenbouwkundige kwaliteit, zullen partijen overleg voeren over afwijking van de uitgangspunten. Discussies over afwijking van de uitgangspunten zijn regelmatig gevoerd totdat gemeenten en marktpartijen bij de herijking van de raamovereenkomst besloten om uit kostenoverwegingen de uitgangspunten nog slechts als algemeen toetsingskader te hanteren.

Geconcludeerd kan worden dat de haalbaarheid van het Masterplan al vanaf het begin door markt- en andere partijen in twijfel werd getrokken. Die twijfel was voor de gemeente geen aanleiding tot een nadere analyse en bijstelling van het plan. Partijen zijn ten aanzien van de ontwikkeling en realisatie van het plan geen prestatieverplichting overeengekomen.

Toetsing en bijsturing

Uit een inhoudsanalyse van het Masterplan, de stedenbouwkundige programma's van eisen en deelplannen blijkt dat ambities voor ruimtelijke kwaliteit over het algemeen op een zodanig niveau zijn geconcretiseerd dat het mogelijk is om de realisatie te toetsen (Boon, 2002). Daarbij is over het algemeen de gewenste gebruikswaarde concreter geformuleerd dan de belevingswaarde of de toekomstwaarde¹⁵.

De raamovereenkomst van 1986 stelt “dat de gemeente voornemens is een Kwaliteitsteam Leidsche Rijn in te stellen als kamer van de Welstandscommissie in verband met de kwaliteitsbewaking van de planontwikkeling van de Vinex-locatie Leidsche Rijn”. Taken van het Kwaliteitsteam Leidsche Rijn zijn onder meer:

- De integrale toetsing van plannen aan het integrale programma van eisen, het bestemmingsplan en andere relevante toetsingskaders, de laatste te definiëren door de eerder genoemde werkgroep planproces;
- Advisering aan het projectbureau Leidsche Rijn en de marktpartijen over de keuze van architecten en ontwerpers;
- Advisering aan het projectbureau Leidsche Rijn en de marktpartijen over de besteding van de middelen uit het zogenaamde ‘Kwaliteitsbudget’ voor het openbaar gebied, in het bijzonder de scheidingen tussen openbaar en privé-gebied.

De voorzitter (‘supervisor’) van het Kwaliteitsteam is een stedenbouwkundige/architect met “groot landelijk aanzien en met voldoende ervaring in het realiseren van projecten” (raamovereenkomst, art. 6).

In de praktijk beoordeelt het kwaliteitsteam vooral ‘op afstand’. Het kwaliteitsteam fungeerde eerder als een klankbord in het voorbereidingstraject van belangrijke besluiten aangaande de

ruimtelijke kwaliteit dan dat zij een operationele rol had in de toetsing van de stedenbouwkundige programma's van eisen en stedenbouwkundige plannen aan het integrale programma van eisen en het Masterplan.

De Welstandskamer Leidsche Rijn komt eens in de twee weken bij elkaar om nieuwe bouwplannen te toetsen aan de voor Leidsche Rijn vastgestelde eisen van welstand.

De toetsing aan het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening als belangrijkste publiekrechtelijke toetsingskaders voor de ingediende bouwplannen wordt niet geregisseerd door het projectbureau, maar vindt op reguliere wijze plaats door de betreffende gemeentelijke diensten voor bouw- en woningtoezicht.

De voortgangsrapportages aan het bestuur en de raad richten zich vooral op de woningproductiedoelstellingen¹⁶.

Partijen hebben afgesproken dat een ingrijpende wijziging van omstandigheden de uitvoering van de overeenkomst kan beïnvloeden. Zij hebben zich verplicht om in dat geval in overleg te treden om de inhoud en het tempo van de uitvoering van de planontwikkeling van Leidsche Rijn zodanig aan die gewijzigde omstandigheden en/of beleid aan te passen dat de oorspronkelijke doelstellingen zoveel mogelijk worden benaderd en vertraging en schade zoveel mogelijk worden vermeden of beperkt "Het veelzijdige karakter, de omvang en de lange duur van de ontwikkeling van het plangebied Leidsche Rijn vereisen een flexibele opstelling van partijen", aldus de raamovereenkomst in artikel 12. Als wijzigingen leiden tot aantasting van het kwaliteitsniveau van het Masterplan, is volgens de raamovereenkomst voorafgaande goedkeuring van de gemeenteraad nodig. Dat geldt eveneens wanneer aanpassing van de raamovereenkomst noopt tot wijziging van het bestemmingsplan of wanneer deze aanpassing financiële consequenties heeft voor de gemeente. Als een aanpassing van de overeenkomst geboden is zal de raad "de bedoeling van partijen om de oorspronkelijke doelstellingen zoveel mogelijk te benaderen en vertraging en schade zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken, als een zwaarwegend argument bij haar besluitvorming betrekken"¹⁷.

De Ontwikkelingsvisie Leidsche Rijn (1997) is overigens wel periodiek geëvalueerd en herzien, ondermeer in 1999, 2002/2003 en in 2005/2006. De identificatie en analyse van problemen bij het realiseren van kwaliteitsambities is echter niet contractueel gearrangeerd. Correctieve maatregelen hebben een ad hoc karakter en de effecten worden niet systematisch geëvalueerd. In de praktijk is de gemeenteraad op basis van een probleemanalyse nooit overgegaan tot besluitvorming over aanpassing van het kwaliteitsniveau, terwijl in de praktijk de ambities volgens marktpartijen al lang niet meer haalbaar bleken. Wel werden ambities, zoals de realisering van voorzieningen, getemporeerd, maar niet bijgesteld¹⁸. Er waren gemeenteraadsverkiezingen nodig om tot een – volgens partijen – noodzakelijke bijsturing van ambities te komen. In het collegeprogramma van 2001 zijn de ambities voor ruimtelijke kwaliteit op onderdelen (met name gebruikswaarde) naar beneden bijgesteld. Partijen hebben voor wat betreft de wijziging van omstandigheden al vast een schot voor de boeg genomen door een bepaling in de raamovereenkomst op te nemen dat de fasering van het plan beïnvloed kan worden door de tracékeuze van de te verleggen A2, de verdubbeling van de spoorlijn Vleuten-Utrecht, mogelijkheden voor verplaatsing van de glastuinbouw en "andere deelplanoverstijgende planonderdelen" (raamovereenkomst, art. 12).

Een belangrijke voorwaarde voor realisering van het Masterplan is het genereren van voldoende inkomsten door verkoop van de geplande aantallen (koop)woningen in de verschillende,

vooral ook hogere, prijscategorieën. Omdat partijen een gezamenlijk belang zeggen te hebben bij een goede afzet van de bouwproductie en het op een aanvaardbaar niveau houden van de inkomsten, wordt volgens de raamovereenkomst ook een monitorsysteem voor de woningmarkt ontwikkeld. Daartoe is een gezamenlijke werkgroep in het leven geroepen. Geregistreerd worden onder meer de ontwikkeling van de gemiddelde verkoopprijzen, verkooptijden, de omvang van de niet verkochte of verhuurde woningvoorraad en het percentage woningen dat is doorverkocht bij start van de bouw. De uitkomsten van het monitorsysteem voor de woningmarkt kunnen tot bijsturing leiden. De gezamenlijke werkgroep woningmarkt, onder voorzitterschap van (de combinatie van) marktpartijen adviseert partijen over actieve sturing van de woningmarkt en de gevolgen daarvan voor fasering en besluitvorming. Het college van burgemeester en wethouders van Utrecht betreft volgens de raamovereenkomst het advies, of de mening van de marktpartijen ingeval het advies verdeeld is, als “een zwaarwegend argument” bij zijn besluitvorming¹⁹. Afwijking dient zorgvuldig te worden gemotiveerd. In de praktijk volgt het college echter het advies van de gezamenlijke werkgroep.

In maart 2003 heeft de gemeente Utrecht met enkele belangrijke marktpartijen een nieuw afsprakenkader opgesteld waarin wordt afgeweken van de eerder besproken raamovereenkomst van 19 april 1996. Partijen constateren in het afsprakenkader dat het woningbouwprogramma op basis van de oorspronkelijke contractafspraken niet aansluit bij de huidige woningmarktontwikkelingen. Het aantal te realiseren woningen wordt bijgesteld tot 10.000 in 2005, waarvan echter op aandringen van de raad nog steeds 30% in de sociale sector. Verder stelt het afsprakenkader dat:

- Het ontstane grondexploitatietekort “zoveel mogelijk” moet worden opgelost;
- Volgens partijen de ontwikkeling van de noodzakelijke infrastructuur (A2, A12, spoor, hoogwaardig openbaar vervoer) ver achterloopt op de planning;
- De gemeentelijke middelen voor grondverwerving en gronduitgifte te wensen overlaten;
- Regelgeving en procedures te omvangrijk zijn en vereenvoudigd moeten worden, met een marktgericht resultaat;
- De kwaliteit van de woningbouwproductie meer marktconforme en op de consument gerichte kwaliteit moet krijgen.

Eén van de afspraken die partijen in het kader van deze herijking van de raamovereenkomst uit 1996 hebben gemaakt is, dat de gemeente de ruimte voor inbreng van marktpartijen bij het opstellen van het stedenbouwkundig plan vergroot en meer vrijheid biedt in het voorontwerp en detailontwerp van het plan.

In de raamovereenkomst geven partijen tenslotte nadrukkelijk aan dat zij streven naar consensus over besluitvorming met betrekking tot Leidsche Rijn. Bij stagnatie van besluitvorming wordt een vertrouwenscommissie ingeschakeld die, niet-bindend, adviseert over oplossing van het conflict. Wanneer vervolgens binnen 30 dagen geen consensus is bereikt, is elke partij bevoegd het geschil aan arbiters voor te leggen. Deze beslechten dan overeenkomstig het reglement van het Nederlands Arbitrage Instituut te Rotterdam. In de praktijk is dat echter tot op heden niet gebeurd.

Ten aanzien van de niet-gerealiseerde kwaliteitsambities kan worden geconcludeerd dat daarop geen tijdige bijsturing heeft plaatsgevonden. De gemeente is blijven vastgehouden aan de ambities van het Masterplan ook nadat duidelijk was dat ze financieel niet meer (volgens planning) haalbaar waren.



Foto 5.6 Goede ontsluiting voor de auto gewenst

Geconcludeerd kan worden dat de toetsing op hoofdlijnen plaatsvindt door het kwaliteitsteam en op detailniveau door de welstandskamer en bouw- en woningtoezicht. Bijsturing was eerder reactief dan proactief. Toen de marktomstandigheden verslechterden en er een groot exploitatie-tekort dreigde werden de oorspronkelijke kwaliteitsdoelstellingen zonder veel politieke discussie getemporeerd, en pas later bijgesteld. Geruime tijd voor de beslissing tot bijstelling was al duidelijk dat de oorspronkelijke ambities niet meer haalbaar waren.

Resumé

In de structuur van het borgingsproces zijn elementen herkenbaar die volgens het analysemodel (hoofdstuk 4, tabel 4.3) de effectiviteit van de borging bepalen.

Zo zijn maatschappelijke organisaties geconsulteerd en is de door hen gewenste ruimtelijke kwaliteit voor een deel in het Masterplan vastgelegd. De doelstellingen zijn conform het uitgangspunt 'privaat volgt publiek' contractueel vertaald naar uitgangspunten en verplichtingen voor marktpartijen en gemeente. Op enkele essentiële punten is er echter sprake van inspanningsverplichting. Partijen zijn bijvoorbeeld ten aanzien van de ontwikkeling en realisatie van het Masterplan geen resultaatsverplichting overeengekomen.

De marktpartijen zijn echter niet of nauwelijks door de gemeente betrokken bij de opstelling van het Masterplan of bij de uitwerking daarvan in stedenbouwkundige deelplannen. Zij hebben daartoe zelf ook niet het initiatief genomen. De haalbaarheid van het Masterplan is reeds vanaf het begin door markt partijen in twijfel getrokken. Die twijfel was voor de gemeente echter geen aanleiding tot een bijstelling van het plan of voor het maken van aanvullende financiële afspraken. Voor de marktpartijen was het echter ook geen reden om zich uit het proces terug te trekken.

Toetsing van de deelplannen en ontwerpen vindt op hoofdlijnen plaats door het kwaliteitsteam en op detailniveau door de welstandskamer en bouw- en woningtoezicht. Bijsturing is eerder reactief dan proactief. Vanaf het moment dat voor partijen duidelijk was dat de oorspronkelijke doelstellingen niet meer haalbaar waren duurde het nog enkele jaren voordat deze formeel werden bijgesteld.

5.7 Institutionele analyse

De vraag is nu of de geconstateerde gebreken in de borging van de ruimtelijke kwaliteit van Leidsche Rijn kunnen worden verklaard vanuit de institutionele kenmerken van het gekozen bouwclaimmodel.

Toen duidelijk werd dat Leidsche Rijn als Vinex locatie zou worden aangewezen hebben marktpartijen, al dan niet in overleg met de gemeente, gronden verworven.

De belangrijkste marktpartijen met een substantiële grondpositie waren²⁰:

- Bouwfonds Woningbouw;
- Fortis Investments Vastgoed Ontwikkeling NV;
- RABO Vastgoed;
- Stichting Bedrijfspensioenfonds voor de Bouwnijverheid (SFB).

Bouwfonds Woningbouw en Fortis Investments Vastgoed Ontwikkeling NV hebben zich verenigd in Bouwfonds-Fortis (BoFor). BoFor nam de verantwoordelijkheid voor de koopwoningen en SFB voor de (duurdere) huurwoningen. Daarnaast hebben woningcorporaties, waaronder Mitros en Boex, een ontwikkelingsopdracht aanvaard voor goedkope koopwoningen en woningen in de sociale huursector.

De gemeente Utrecht heeft met de genoemde marktpartijen op basis van het bouwclaimmodel raamovereenkomsten gesloten. De gemeente kreeg daarmee de regierol die zij wenste, maar tevens de aan de grondexploitatie verbonden risico's. De marktpartijen hebben in ruil voor de grond bouwclaims verkregen²¹. Het risico van de bouwexploitatie ligt dus aan private zijde. De keuze voor het bouwclaim model wordt door de gemeente niet als een vrijwillige gezien. De marktpartijen hadden naar eigen zeggen graag meer inbreng gehad in de keuze van de samenwerkingsvorm.

De gemeente maakte de gronden bouwrijp en de marktpartijen namen vervolgens de bouwrijpe gronden af en ontwikkelden binnen de door de gemeente aangegeven beleidskaders de woningen. De marktpartijen betaalden in de markt gangbare prijzen voor de grond die zij verwierven. De grond is voor gemiddeld € 20,50 per m² door de marktpartijen aangekocht en voor circa € 8,50 per m² aan de gemeente doorverkocht. De grondprijzen zijn in 1995 – na het bouwrijp maken – vastgelegd op ongeveer € 181,50 per m². Deze prijzen bleken toentertijd aan de hoge kant, maar anno 2005 zijn deze prijzen relatief laag. Bij de realisatie van woningen betalen de marktpartijen een grondquote²².

De gemeente Utrecht is verantwoordelijk voor het planproces, het bouwprogramma, de grondexploitatie, de aanleg van infrastructuur (in samenwerking met het rijk) en de inrichting van de openbare ruimte. De structuur weerspiegelt de wens van de gemeente om maximaal te kunnen sturen. Het Projectbureau Leidsche Rijn (PBLR) voert namens de gemeente Utrecht

de regie van het planvormingsproces. De eisen waaraan marktpartijen moeten voldoen zijn op detailniveau vastgelegd, maar beperkt afdwingbaar.

In tabel 5.3 zijn de institutionele kenmerken van het bouwclaimmodel Leidsche Rijn weergegeven.

Tabel 5.3 Institutionele kenmerken bouwclaimmodel Leidsche Rijn (2003)

	Regulatief		Normatief		Cultureel-cognitief	
Publiek motief	maximale sturing	+	gedeelde verantwoordelijkheid	-	optimalisatie	-
Structuur	regels	+	rolverdeling	+/-	marktordening	-
Mechanisme	afdwingen	+/-	afstemmen	+/-	marktwerking	-
Indicator	Markt reactief	+	consensusstreven	+/-	concurrentie	-

Er blijkt na analyse van de institutionele kenmerken van het bouwclaimmodel Leidsche Rijn sprake van een dominantie van het regulatieve systeem. De gemeente heeft door aankoop van de gronden de regie van de planontwikkeling naar zich toe getrokken. In de raamovereenkomst worden de marktpartijen in een reactieve rol geplaatst. Verantwoordelijkheid wordt aanvankelijk niet gedeeld. Pas na herijking van de raamovereenkomst in 2003, vanwege de stagnerende woningbouw, verslechterend imago van Leidsche Rijn en oplopende tekorten op de grondexploitatie, is er aan gemeentekant behoefte om meer met de marktpartijen af te stemmen en wordt overeengekomen om te streven naar consensus bij beslissingen over de verdere ontwikkeling van Leidsche Rijn. Van een institutionele rolverdeling is echter geen sprake. Tenslotte is door het toekennen van bouwclaims en een hiërarchische aansturing de concurrentie om de markt in de kiem gesmoord. Marktwerking was bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn niet het *Leitmotiv*.

5.8 Functionele analyse

In het regulatieve systeem dat het bouwclaimmodel van Leidsche Rijn kenmerkt liggen kansen voor een effectieve borging van ruimtelijke kwaliteit. Het lijkt er op dat de gemeente Utrecht bij de ontwikkeling van Leidsche Rijn een aantal van die succesfactoren aanvankelijk onvoldoende heeft onderkend. Dat geldt eveneens de voor dit borgingsysteem kenmerkende faalfactoren.

Gemeentelijke planvorming

In de diagnose is geconstateerd dat de inbreng van marktpartijen in het planvormingsproces te beperkt was om een representatief beeld te krijgen van de door de markt voorgestane ruimtelijke kwaliteit. Deze constatering is te verklaren uit de institutionele vormgeving van het bouwclaimmodel in Leidsche Rijn: de gemeente dirigeert de planvorming en beschouwt het Masterplan als een kader waarnaar andere partijen zich dienen te voegen. De marktpartijen zijn van mening dat zij, indien zij eerder en intensiever bij de planvorming betrokken waren geweest, de fasering en financiële onderbouwing beter vorm hadden kunnen geven. Zij hebben bovendien de overtuiging dat met de ideeën die zij wel hebben ingebracht nauwelijks iets is gedaan. Volgens de

gemeente hadden de marktpartijen echter weinig ambities met betrekking tot de kwaliteit van de leefomgeving. In de verschillende overlegstructuren zouden zij geen constructieve inbreng hebben gehad²³. Zo hebben de marktpartijen bijvoorbeeld in beperkte mate gemaakt van de in de raamovereenkomst vastgelegde mogelijkheid om schriftelijk op het (concept) integraal programma van eisen en stedenbouwkundig programma van eisen te reageren. Het probleem, aldus de gemeente, was vooral het ontbreken van ideeën en ambities bij de marktpartijen. Er werd voornamelijk gediscussieerd over de inzet van architecten. De gemeente had wel graag meer inbreng van de markt willen hebben, ook omdat de marktpartijen in de visie van de gemeente een beter inzicht zouden moeten hebben in de consumentenmarkt. Toch heeft de gemeente ten behoeve van de planvorming niet gekozen voor een intensief samenwerkingsarrangement met de marktpartijen, hoewel dat volgens haar met het oog op de planvorming op het niveau van de deelgebieden wel voor de hand had gelegen. Voor de bredere, planoverstijgende, afweging dient naar opvatting van de gemeente de overheid primair verantwoordelijkheid te dragen. De ontwikkeling van Leidsche Rijn is volgens de gemeente van een zodanige complexiteit dat een strakke regie van overheidszijde noodzakelijk is. De meerwaarde van betrokkenheid van de markt bij vraagstukken aangaande de financiering en fasering van het project en procedurele aspecten werd daarom aan gemeentezijde betwijfeld. De marktpartijen kregen tijdens de planvormingsfase dan ook geen inzicht in de opzet van de grondexploitatie.

De marktpartijen zijn daarentegen van mening dat zij wel degelijk ideeën hadden, maar dat daarvoor geen belangstelling bij de gemeente bestond. Vooral waar het gaat om de haalbaarheid en financiële onderbouwing van ambities hadden zij naar eigen zeggen graag een bijdrage geleverd. Als voorbeeld werd vaak de discussie over de parkeernorm genoemd. Volgens de marktpartijen heeft de gemeente onvoldoende oog voor de wensen van de woonconsument. Ook aan de doelmatigheid wordt getwijfeld. De gemeente zou beter zijn in beleidsvoorbereiding dan in beleidsuitvoering. De minimale invloed op de planvorming wordt echter door marktpartijen geaccepteerd omdat de gemeente ook het risico van de grondexploitatie naar zich toe trekt.

Box 5.2 Wat had de gemeente volgens marktpartijen moeten doen?

Marktpartijen vinden dat het gebrek aan voorzieningen en goede openbaar vervoerverbindingen de kwaliteit van de wijk aantast. De gemeente kan de voorzieningen wel over 10 jaar realiseren, maar dat betekent wel 10 jaar lang een gebrek aan kwaliteit. Bovendien zijn mensen niet bereid in een wijk te wonen waar geen goede verbindingen met de omgeving zijn en allerlei voorzieningen ontbreken. De gemeente had volgens de private partijen moeten voorfinancieren, meer bedrijfsmatig moeten denken en afspraken moeten maken met detailhandelaren. Er was volgens hen absoluut geen zicht op realisatietermijnen.

Als het initiatief voor een arrangement met de marktpartijen niet van de gemeente uitgaat, dan ontstaat interactie in het bouwclaimmodel niet 'als vanzelf'. De gemeente Utrecht, zo wordt het door marktpartijen ervaren, maakt haar eigen keuzes en zet haar eigen koers uit. Vanwege de geringe betrokkenheid van de marktpartijen was er sprake van wantrouwen. Het gedrag van beide partijen was in de jaren 90 niet gericht op sociale interactie. De stereotiepe beelden worden



Foto 5.7 Restrictief parkeerbeleid

versterkt: een gemeente die star vast lijkt te houden aan hoge kwaliteitsambities en marktpartijen die niet meer willen doen dan wettelijk vereist. Partijen zijn vooral gericht op hun eigen doelstellingen en werken voornamelijk langs elkaar heen. Marktpartijen hebben kritiek op de aansturing van het planproces. Op operationeel niveau hebben het projectbureau Leidsche Rijn, het Utrechtse Ontwikkelingsbedrijf, bouw- en woningtoezicht en andere diensten van de gemeente naast gezamenlijke belangen ook eigen agenda's. Zij maken allen weliswaar onderdeel uit van de gemeentelijke organisatie, maar opereren in hoge mate zelfstandig. Er wordt onvoldoende centrale coördinatie ervaren waardoor mogelijke voordelen van het regulatieve systeem niet optimaal worden benut. De marktpartijen zeggen vaak niet te weten tot wie ze zich met een probleem moeten wenden. Bij de herijking van de raamovereenkomst in 2003 is daarom overeengekomen dat "ter strakkere sturing van het proces" een stuurgroep wordt geformeerd waarin alle partijen op directieniveau zijn vertegenwoordigd. Tevens is een gezamenlijke productiemanager benoemd, met mandaat van alle partijen, die tot taak heeft de bewaking van het bouwtempo en de kwaliteit. Dat heeft naast een hogere bouwproductie geleid tot een meer gestructureerde communicatie en belangenafweging en ook consensusstreven.

De consultatie van de *civil society* is door de gemeente geregisseerd. Het beeld van geregisseerde interactie met maatschappelijke organisaties bij de opstelling van het Masterplan past in het regulatieve systeem. Dat betrokkenheid van de afzonderlijke organisaties beperkt zich echter primair tot hun eigen institutionele belang. Aspecten van duurzame ruimtelijke kwaliteit die binnen de *civil society* niet of onvoldoende institutioneel zijn verankerd blijven daardoor onderbelicht. De gemeente blijkt vervolgens niet bereid of in staat om die ontbrekende invloed alsnog te mobiliseren. Het regulatieve systeem biedt daarvoor geen oplossing. Utrechtse burgers laten zich – klaarblijkelijk – niet via regels dwingen tot zelforganisatie ten behoeve van een belang waarvan de gemeente vindt dat het maatschappelijk behartigt dient te worden. Zo is het dus

verklaarbaar waarom bij de opstelling van het Masterplan meer gediscussieerd is over milieu en duurzaamheid, dan over bijvoorbeeld functionaliteit, aantrekkelijkheid, vitaliteit en flexibiliteit.

Geconcludeerd kan worden dat het gekozen bouwclaimmodel en de raamovereenkomst uit 1996 de interactie met marktpartijen heeft gefrustreerd. Het gehele planvormingsproces tot en met het opstellen van de voorlopige ontwerpen speelde zich immers af binnen het projectbureau Leidsche Rijn. Marktpartijen mochten vervolgens in de laatste fase van het proces, bij het opstellen van de definitieve ontwerpen, nog eens interactief meedenken. Met keuze voor het regulatieve systeem werd de inbreng vanuit de *civil society* beperkt tot de kwaliteitsaspecten die institutioneel waren verankerd in bestaande maatschappelijke organisaties.

Gebrekkig commitment van de markt en weinig prestatieverplichtingen

Maximale zeggenschap biedt weliswaar mogelijkheden voor een consequente doorwerking van doelstellingen naar contractuele verplichtingen, maar is het commitment van de marktpartijen daarmee wel voldoende verzekerd?

Volgens de gemeente kan de planning en ruimtelijke ordening van complexe projecten als de ontwikkeling van Leidsche Rijn beter door de overheid gedaan worden. De gemeente Utrecht wilde vanuit die overtuiging maximaal grip houden op het ontwikkelingsproces, ook om financiële risico's optimaal te kunnen beheersen, het bouwprogramma maximaal te kunnen sturen en de ruimtelijke kwaliteit te kunnen waarborgen. Daarin is zij maar ten dele geslaagd. De gemeente heeft het publiekrechtelijk instrumentarium in ruime mate ingezet – er zijn veel plannen en beleidsdocumenten voor Leidsche Rijn waarin het publieke belang van een goede ruimtelijke kwaliteit is vastgelegd – maar de effectiviteit van die inzet laat te wensen over. Zo liepen tegelijkertijd meerdere procedures die in de tijd gezien elkaar zouden moeten opvolgen. De kans is groot dat ambities daardoor verloren gaan.

Marktpartijen stelden vanaf de start vraagtekens bij de haalbaarheid van de ambities van het Masterplan Leidsche Rijn. De doelstellingen zijn volgens marktpartijen ambitieus, maar aan de zin en de deugdelijkheid van de financiële onderbouwing wordt door hen getwijfeld. Door marktpartijen is herhaaldelijk gerefereerd aan 'de consument' die veel maatregelen, zoals het tweede waterleidingnet, niet zou willen. De kwaliteit die de consument wel wil, zoals goede voorzieningen en vervoersverbindingen, wordt echter niet conform planning gerealiseerd.

Marktpartijen voeren het Bouwbesluit uit en committeren zich via de raamovereenkomst aan het Convenant Duurzaam Bouwen²⁴ maar er blijkt bij die partijen weinig motivatie voor de toepassing van nieuwe, meer duurzame technieken met een bepaalde onzekerheidsfactor. Volgens marktpartijen dient de gemeente te betalen voor extra kwaliteitsmaatregelen. Zowel de gemeente als de marktpartijen geven aan dat afspraken over kwaliteit van woningen weliswaar zijn vastgelegd, maar dat die afspraken evenwel niet steunen op zodanig commitment dat beide partijen zich daaraan ook feitelijke gebonden achten.

Marktpartijen geven aan zich weinig verantwoordelijk te voelen voor de publieke belangen omdat de gemeente niet alleen de regie, maar ook het exploitatierisico naar zich heeft toegetrokken. In het bouwclaimmodel van Leidsche Rijn hebben marktpartijen geen zeggenschap over de kwaliteit van de leefomgeving. De bewust gekozen *Alleingang* van de gemeente belemmert de publiekprivate interactie. Er is geen institutioneel samenwerkingsarrangement dat sociale interactie faciliteert en structureert. Door vertraging of afstel van de uitvoering van plannen nam het commitment van de markt nog verder af. Vanaf 2001 krijgt de ontevredenheid van bewoners over de woonomgeving, in combinatie met verslechterende marktomstandigheden, zijn weerslag

op verkoop van – vooral duurder – woningen. Afnemende opbrengsten uit de grondexploitatie betekent minder geld voor tijdige realisering van publieke voorzieningen. De financiële belangen van partijen gaan daardoor meer parallel lopen.

Het commitment aan de zijde van de gemeente wordt negatief beïnvloed door een ‘pettenprobleem’. De vaste medewerkers van het projectbureau Leidsche Rijn worden aangestuurd door de projectdirectie, maar hebben eveneens te maken met beleidsvoering ten aanzien van Leidsche Rijn door andere invloedrijke actoren binnen de gemeentelijke organisatie, zoals het Ontwikkelingsbedrijf. Verder zijn er veel externen door het projectbureau ingehuurd, terwijl de meeste mensen ‘van het eerste uur’ na enkele jaren zijn vertrokken. Het commitment aan de oorspronkelijke duurzaamheidsambities lijdt daaronder.

De eerder besproken herijking van de raamovereenkomst na de collegewisseling van 2001 blijkt vooral bedoeld om het commitment van marktpartijen aan de financiële en productiedoelstellingen van de gemeente te vergroten. Zo is het prijspeil van de woningen(categorieën) verhoogd, streven partijen naar grotere woningbouwprogramma’s in hogere marktsegmenten en wordt er meer ‘consumentgericht’ gebouwd (“mede ten behoeve van extra resultaten in de grondexploitatie”). Van de verkoop van courante woningen in het duurder segment profiteert niet alleen de ontwikkelaar, maar via de grondquote en een overwinstregeling pakt de versoepeling van het beleid ook voor de gemeente financieel gunstig uit.

De beperkte inbreng in de planvorming en het gebrek aan commitment maakt dat de marktpartijen vooral gericht zijn op hun eigen belangen. Eén van de marktpartijen noemde het bouwclaimmodel een ‘vechtmodel’. In een veranderende markt ervaren marktpartijen het raamcon-



Foto 5.8 Mix van woningtypen



Foto 5.9 Ondergrondse afvalinzameling

tract als een te strak keurslijf. Die perceptie van starheid van het contract uit 1996 lijkt samen te hangen met een gevoel van wantrouwen bij zowel de publieke als private partijen. Als oorzaken worden (wederom) genoemd de gedwongen samenwerking (gemeente) en de geringe betrokkenheid in de planfase (marktpartijen). Er wordt door partijen gesproken van een paradox: “iedereen wilde de zekerheid van een compleet contract en tegelijkertijd wilde iedereen inspelen op de toekomstige ontwikkelingen”. Opmerkelijk is echter dat veel afspraken over ruimtelijke kwaliteit in het contract het karakter hebben van inspanningsverplichtingen.

Aan de legitimiteit van de keuze van de gemeente voor sturing via regels wordt de marktpartijen getwijfeld. Het draagvlak voor deze vorm van sturing is minimaal. Vooral de ‘dubbele pet’ van de gemeente draagt volgens hen daaraan bij. Aan de ene kant houdt de gemeente de private partijen contractueel aan de ambities van het Masterplan, terwijl zij in hun perceptie aan de andere kant juist ook bij verslechterende marktomstandigheden haar eigen financiële doelstellingen wil halen. Deze spanning in doelstellingen van de gemeente roept bij marktpartijen een non-coöperatieve reactie op. De gemeente wordt als onbetrouwbaar ervaren en dat gaat ten koste van de legitimiteit van haar gezag als sturende actor en dus ten koste van het commitment van marktpartijen.

De legitimiteit en het commitment van marktpartijen zijn eveneens onder druk komen te staan door de wijze waarop de afspraken met provincie en Rijk worden geborgd. Lange tijd werd volgens private partijen door de gemeente gesuggereerd dat er harde financiële toezeggingen lagen voor investeringen in de hoofdinfrastructuur en hoogwaardig openbaar vervoer. Dat bleek achteraf niet het geval te zijn. Ook bij de herijking van de raamovereenkomst kan de gemeente

niet meer doen dan een inspanningverplichting op zich nemen met betrekking tot een verbeterde aansluiting op snelwegen, het spoorwegnet en de aanleg van het Leidsche Rijnpark. Zij heeft immers slechts een beperkte invloed op de allocatie van rijksmiddelen.

Bijsturing niet pro-actief

In de diagnose is geconstateerd dat het karakter van de bijsturing door de gemeente meer reactief dan pro-actief was. Op achterhaalde kwaliteitsambities heeft geen tijdige bijsturing plaatsgevonden. De gemeente is blijven vastgehouden aan de doelstellingen van het Masterplan ook nadat al duidelijk was dat ze niet meer haalbaar waren.

Volgens economen leidt sturing op detailniveau in het regulatieve systeem tot een ondoelmatig en onbeheersbaar proces. In de PPS Leidsche Rijn was dit de situatie totdat voor de gemeente duidelijk werd dat zonder commitment van de marktpartijen de problemen niet langer beheersbaar waren. Vanuit een bestuurskundig perspectief diende daarom in ieder geval de wijze van sturing te worden veranderd; minder juridisch en meer interactief. Het streven naar consensus, zoals vastgelegd in de herijkte raamovereenkomst van 2003, illustreert die verandering. Tevens diende ook, vanuit een economisch perspectief, aan de haalbaarheid van plannen meer aandacht te worden besteed.

Bij de herijking van de raamovereenkomst uit 1996 heeft de gemeente vanaf 2003 de ruimte voor inbreng van marktpartijen bij het opstellen van stedenbouwkundig deelplannen vergroot en meer vrijheid geboden in het voorontwerp en detailontwerp van plannen. Tevens wordt door de gemeente onderschreven dat het woningbouwprogramma op basis van de oorspronkelijke contractafspraken niet meer aansluit bij de huidige woningmarktontwikkelingen. Het aantal te realiseren woningen wordt bijgesteld tot 10.000 in 2005. Tevens wordt nauwer samengewerkt bij het monitoren van ontwikkelingen in de woningmarkt en zijn ook wensen van marktpartijen bespreekbaar, zoals vereenvoudiging en versnelling van procedures en het komen tot meer marktconforme kwaliteit van de woningbouwproductie.

Evaluatie

Van wezenlijke invloed op de keuze voor een bepaald grondexploitatiemodel zijn ervaringen van partijen met eerdere samenwerking, hun grondposities, perceptie van kwaliteit, risico's en opbrengsten en daarmee samenhangend hun belang bij zeggenschap in het planontwikkelingsproces (AkroConsult/IBR, 1997). De motieven van partijen zijn, zeker in de initiatieffase van planprocessen, nogal eens verborgen (Van Twist, 2002). Zo ook in Leidsche Rijn. Opvallend is bijvoorbeeld dat publieke én private partijen achteraf beweren dat gezamenlijke planvorming hun voorkeur had, terwijl de perceptie van de wederzijdse motieven en belangen sterk uiteen blijkt te lopen.

In het bouwclaimmodel van Leidsche Rijn blijkt het regulatieve systeem dominant. De sturing van de planontwikkeling is een zaak van de gemeente. Verantwoordelijkheid wordt niet gedeeld. Pas na grote problemen met de bouwproductie, de exploitatie en het verslechterend imago van Leidsche Rijn is er meer behoefte om met de marktpartijen af te stemmen en te streven naar consensus bij het nemen van beslissingen over de verdere ontwikkeling van Leidsche Rijn. Van een institutionele rolverdeling is echter geen sprake en de gemeente blijft stevig in haar regierol²⁵.

Een succesfactor van het bouwclaimmodel vanuit bestuurlijk-juridische optiek bezien is dat de overheid in beginsel voldoende publiekrechtelijke instrumenten heeft om haar ambities te



Foto 5.10 Stedelijk karakter

realiseren. Voorwaarde is dan wel dat er een integrale belangenafweging plaatsvindt op basis van een interactieve consultatie van marktpartijen en *civil society*. En daar mankeert het aan. In Leidse Rijn was er sprake van een beperkte sociale interactie in de eerste fase van de planvorming. Het bouwclaimmodel van Leidse Rijn kende immers geen arrangement voor een gestructureerde inbreng door marktpartijen en gebruikers/consumenten bij de voorbereiding van het masterplan. De bestuurskundige faalfactor voor het bouwclaimmodel is daarmee manifest.

De marktpartijen hebben zich vervolgens niet geïnteresseerd in de ambitieuze doelstellingen van het Masterplan. Als die doelstellingen niet haalbaar blijken te zijn (hetgeen vanuit economisch perspectief mocht worden verwacht) keert de hoge ambitie zich tegen de gemeente. De steun van burgers, marktpartijen en media maakt plaats voor kritiek en scepsis. De gemeente Utrecht heeft zich dit effect aanvankelijk onvoldoende gerealiseerd. Eerst na de collegewisseling in 2001 is een kentering te zien. Er worden afspraken gemaakt over monitoring, evaluatie en bijsturing.

De 'valse start' van de PPS Leidse Rijn blijkt lang door te werken. De *Alleingang* van de overheid belemmerde immers de sociale interactie. Verantwoordelijkheid en zeggenschap liggen exclusief bij de gemeente. Vanuit bestuurskundig perspectief bezien is gebrekkig commitment een bekende valkuil bij juridische sturing volgens het regulatieve systeem. Bovendien leidt onvoldoende betrokkenheid van de markt volgens economen niet tot doelmatigheid en beheersbaarheid van het proces. In Leidse Rijn is deze faalfactor echter niet manifest dan op de andere locaties.

De gemeente Utrecht wilde overigens de betrokkenheid van marktpartijen wel stimuleren, maar zonder de institutionele condities ingrijpend aan te passen. De vraag is of dat voldoende is. Van Twist (2002, p. 14) stelt mijns inziens terecht dat “PPS is omgeven door verwachtingen die het karakter hebben van als vermoedens verklede verlangens”. Met andere woorden, we verwachten van marktpartijen dat zij verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van de woonomgeving maar daar blijft het dan ook bij. Het is zelfs de vraag of de beperkingen van het bouwclaim-model opgelost kunnen worden door steviger in te zetten op een meer interactieve aanpak en tegelijkertijd de institutionele structuur in stand te laten.

Résumerend kan worden geconcludeerd dat vooral de vanuit bestuurskundig perspectief veronderstelde faalfactoren doorwerken in het borgingsproces. Er is geen sprake van interactieve planvorming en door onvoldoende sociale interactie met de markt en met gebruikers/consumenten werd het Masterplan te ambitieus opgezet en werd de bijsturing van ambities belemmerd. In Leidsche Rijn blijkt dat effect op het moment dat de bouwproductie terugloopt en de realisatie van voorzieningen achterblijft. Pas dan is er draagvlak voor verandering.

Noten

- 1 Geregeld in bijvoorbeeld een samenwerkingsovereenkomst respectievelijk een realisatieovereenkomst.
- 2 Naast het bouwclaimmodel kent Leidsche Rijn ook deelgebieden die in een joint venture (voormalige gemeente Vleuten-De Meern) of als concessie (bedrijvenpark) worden ontwikkeld. Het grootste deel van de woningbouw in het ‘Utrechtse deel’ van Leidsche Rijn komt echter tot stand volgens het bouwclaimmodel.
- 3 Tot halverwege 1995 verenigd in het Regionaal Beraad Utrecht (RBU), daarna in een groter bestuurlijk verband: het Beraad Regio Utrecht (BRU) waarin 26 gemeenten vertegenwoordigd zijn.
- 4 De afspraken in dit contract omvatten onder meer de omvang van het (woningbouw)programma, de ontsluiting van het gebied door (hoogwaardig) openbaar vervoer, de realiseringstermijn en de financiering (Needham et al. 2000, p. 29).
- 5 Na een gemeentelijke herindeling maakt Vleuten-De Meern vanaf januari 2001 onderdeel uit van de gemeente Utrecht.
- 6 De realisatie van het geplande aantal woningen liep vooral in de eerste jaren na de eeuwwisseling vertraging op. Begin 2003 hadden er bijvoorbeeld 12.000 woningen moeten staan, het waren er maar 5.500 (Leidsche Rijn Monitor, 2003). Vanaf 2004 wordt de achterstand weer voor een deel ingelopen.
- 7 Dit bestemmingsplan is in 1999 herzien, aangezien het niet voldeed aan bepaalde formeelwettelijke eisen. In de publicatie van de vaststelling door de Gemeenteraad op 30 oktober 1997 in de Staatscourant ontbreekt namelijk de zinsnede dat *een ieder* bedenkingen kon indienen *tegen de wijzigingen* ten opzichte van het ontwerp-bestemmingsplan die door de raad zijn aangebracht bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Het nieuwe globale bestemmingsplan is op de meeste punten identiek aan het bestemmingsplan van 1997. De Ontwikkelingsvisie is in 1999, 2003 en 2005 geactualiseerd.
- 8 Leidsche Rijn Monitor 2003. De monitor voor 2004 en de monitors van voorafgaande jaren (1999-2003) zijn toegankelijk via www.utrechts-nieuwsblad.nl
- 9 Bronnen: documentatie en interviews.
- 10 “Aandachtspunt voor de fasering is, dat binnen een jaar na oplevering van de eerste woningen een hoogwaardig openbaar vervoer verbinding gereed komt. In het begin zijn de bewoners aangewezen op de bestaande openbaar vervoerverbindingen” (Masterplan, p. 90).

- 11 Zo is door het MOL een 10-speerpuntenprogramma opgesteld voor milieu en duurzame ontwikkeling van
Leidsche Rijn dat voor een deel in het Masterplan is verwerkt.
- 12 Deze raamovereenkomst is volgens de gemeente Utrecht te beschouwen als representatief voor de bouwclaim-
overeenkomsten in het Utrechtse deel van Leidsche Rijn.
- 13 Er zijn wel enkele pogingen gedaan om de inbreng van marktpartijen te vergroten. Eind jaren negentig is
door de gemeente aan Bouwfonds/Fortis voor het deelgebied Terwijde een andere werkwijze te volgen. In
Vleuterweide is overigens sprake van een gemeenschappelijke exploitatiemaatschappij waarin gemeente en
marktpartijen samenwerken.
- 14 Het Convenant en de Richtlijnen zijn in januari 2000 geactualiseerd en gebundeld in het beleidskader Inte-
grale Woonkwaliteit nieuwbouw.
- 15 Dat beeld is echter niet geheel consistent. Zo zijn de variatie in architectuur (belevingswaarde) en de differen-
tiatie in het woningbouwprogramma (toekomstwaarde) concreter dan sommige doelstellingen in de sfeer van
functionaliteit (gebruikswaarde).
- 16 Zie bijvoorbeeld de voortgangsrapportages uit 2004 en 2005. Het politieke debat spitste zich dan ook toe op
de vraag of de projectwethouder wel in staat zou zijn de (bijgestelde) doelen te halen.
- 17 Geregeld in artikel 12 van de raamovereenkomst. Het is echter zeer de vraag of de opdracht aan de raad juri-
disch wel afdwingbaar is. De raad is immers geen partij in de overeenkomst.
- 18 De Leidsche Rijn Monitor (jaarlijks vanaf 1999) geeft hiervan enkele treffende voorbeelden, zoals winkelvoor-
zieningen, fiets- en openbaar vervoerverbindingen.
- 19 De besluiten die het dan zou betreffen zijn in de overeenkomst niet nader gespecificeerd.
- 20 In de deelgebieden Langerak en Parkwijk waren sommige private partijen niet bereid tot het overdragen
van grond in ruil voor een bouwclaim, maar deden een beroep op het recht op zelfrealisatie. Bekend is de
zaak Oostveen waarin de Hoge Raad uitspraak heeft gedaan over de toepassing van de Wet voorkeursrecht
gemeenten (HR 18 mei 2001, *BR* 2001, p. 887; zie ook Keetell-Homringhausen en Manders in *BR* 2002, p. 30-
35).
- 21 In dit geval hebben de bouwclaims betrekking op hetzelfde (deel)gebied, maar in andere gevallen kunnen die
zich ook uitstrekken tot andere deelgebieden of zelfs andere locaties binnen de gemeente.
- 22 Een percentage van de v.o.n.-prijs van de woningen. Dit percentage is vastgesteld per woningprijscategorie;
hoe hoger de woningprijscategorie, des te hoger het percentage (het zogenoemde grondcurve model; zie IBO
Grondbeleid, 2000).
- 23 Zoals het bestuurlijk overleg, het overleg per deelgebied en het bouwteamoverleg.
- 24 Sinds januari 2000 geïntegreerd in het beleidskader Integrale Woningkwaliteit nieuwbouw.
- 25 Daar waar beleid in het regulatieve systeem tekort schiet in het realiseren van het wensbeeld, bestaat de nei-
ging dit beleid juist te intensiveren in plaats van bij te sturen (zie ook Teisman, 2000).

6 Joint venture Vathorst

6.1 Inleiding

Onder het motto “doen wat nodig is” heeft de gemeente Amersfoort in november 2000 een brochure gepubliceerd waarin zij haar besturingsfilosofie toelicht. Die filosofie geeft antwoord op twee besturingsvraagstukken waarover binnen de gemeente een discussie is gevoerd:

- Wat zijn kerntaken van de gemeente?
- In hoeverre moeten die taken door de gemeente zelf worden uitgevoerd?

In de gemeente Amersfoort is in de periode 1995-1996, mede ingegeven vanuit een forse bezuinigingstaakstelling, een ‘kerntakendiscussie’ gevoerd. Met uitzondering van de exploitatie van de gemeentelijke camping bleek alles een kerntaak te zijn. Vervolgens is per kerntaak nagegaan welke taken geheel konden worden overgelaten aan de markt en voor welke taken samenwerking met de markt een optie was. Daarbij zouden risico’s met de markt kunnen worden gedeeld en zou de maatschappelijke betrokkenheid van marktpartijen worden vergroot. Volgens de gemeente was PPS een geschikte vorm van samenwerking met de markt, in het bijzonder voor grote en complexe projecten met een veelheid aan uiteenlopende belangen en een lange looptijd. De ontwikkeling van het Centraal Stadsgebied en de Vinex-woningbouwlocatie Vathorst, ten noorden van de rijksweg A1, zijn dergelijke projecten.

In Vathorst heeft de gemeente, anders dan in eerdere projecten, reeds in een vroeg stadium marktpartijen benaderd. Men wilde niet weer, zoals eerder bij de ontwikkeling van Nieuwland, in de situatie van een “gedwongen huwelijk” belanden. De gemeente zegt in haar brochure daarover het volgende: “Al ver voordat bestuurlijke beslissingen waren genomen over de bouw van de Vinex-wijk Vathorst en ook voordat marktpartijen zelf actief de verwerving van gronden ter hand hadden genomen is er contact gezocht door de gemeente met bevriende marktpartijen/ontwikkelaars. Dat heeft er uiteindelijk toe geleid dat er een voorlopig consortium ontstond van zes marktpartijen” (gemeente Amersfoort, p. 51). In het consortium zitten ontwikkelaars *pur sang*, maar ook ontwikkelende bouwondernemingen. Met de marktpartijen die in het consortium participeren had de gemeente in het verleden al goede ervaringen opgedaan en deze partijen hadden volgens de gemeente in het verleden ook bewezen kwaliteit te kunnen leveren. Daardoor had zij er vertrouwen in en durfde zij risico’s te delen. De zes marktpartijen hadden ook elkaar reeds benaderd. Op directieniveau kenden de ontwikkelaars elkaar en werd er frequenter en risicodragend samengewerkt. Diversiteit in locaties beperkt spreidt immers de risico’s.

De joint venture voor de ontwikkeling van Vathorst is een vorm van PPS waarin partijen op gelijkwaardige wijze participeren. Kenmerkend voor het joint venture model is de gezamenlijke onderneming die overheid en marktpartijen oprichten en waarin zij belangrijke taken zoals grondverwerving, grondexploitatie en planvorming onder brengen. De gemeente en het consortium van marktpartijen nemen elk voor 48 procent deel in een gezamenlijk opgerichte com-

manditaire vennootschap 'Ontwikkelingsbedrijf Vathorst CV'. Een eveneens opgerichte besloten vennootschap (OBV Beheer BV) neemt voor 4 procent deel. Gemeente en marktpartijen participeren elk voor 50 procent in OBV Beheer BV.

De keuze voor een dergelijke constructie heeft vergaande consequenties voor de verhouding tussen partijen en daarmee voor de besturing van het project. Beslissingen komen in overleg en onderhandeling tot stand. Complicerende factor daarbij is de 'dubbele pet' van de gemeente. Zij is immers niet alleen aandeelhouder maar als bestuursorgaan ook verantwoordelijk voor de publiekrechtelijke besluitvorming die de ontwikkeling van het gebied mogelijk moet maken. Als bestuursorgaan is zij tevens vertegenwoordigd in een stuurgroep waarin ook de marktpartijen deelnemen. Bovendien is de gemeentelijke organisatie verkokerd waardoor verschillende onderdelen hun eigen sectorale beleidsdoelen vooropstellen.

Deze vorm van PPS vraagt vanwege die complexe verantwoordingsstructuur om een heldere verdeling van rollen, taken en bevoegdheden. De gemeente zegt daarover in haar brochure het volgende "De verantwoordelijkheden en de bevoegdheden die de overheid inbrengt in een PPS zijn uiteraard volledig onderworpen aan de democratische controle. De controle op het aangaan en bewaken van contracten en het uitoefenen van aandeelhoudersbevoegdheden moeten dan ook adequaat worden geregeld" (gemeente Amersfoort, p. 47).

Het enthousiasme van de Amersfoortse politiek over PPS is vooral vanaf 2002 wel getemperd, maar van een trendbreuk lijkt geen sprake. In het raadsprogramma 2002-2006 wordt ten aanzien van het aangaan van nieuwe PPS-en een terughoudend beleid voorgestaan. Een evaluatie van (onder meer) de PPS Vathorst heeft duidelijk gemaakt dat de 'gemeentelijke regietaak' ook in toekomstige PPS-en verzekerd kan worden (AkroConsult, 2003).

In dit hoofdstuk wordt de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit in Vathorst geanalyseerd. Onderzocht is in hoeverre de mogelijkheden die het normatieve systeem biedt, zijn benut. Volgens de theoretische verkenning in hoofdstuk 3 liggen de grootste valkuilen van het normatieve systeem in het gevaar van corporatisme, een 'pettenprobleem' en ondoelmatigheid vanwege het ontbreken van concurrentie om de markt. De vraag is of partijen in Vathorst deze valkuilen hebben weten de omzeilen.

In dit hoofdstuk volgt allereerst een korte introductie op de ruimtelijke structuur van het plangebied Vathorst. Daarna wordt in paragraaf 6.3 het planvormingsproces beschreven. De kwaliteitsambities voor Vathorst zijn neergelegd in het Masterplan en Ontwikkelingsplan (paragraaf 6.4). De mate waarin de ambities zijn of worden gerealiseerd is vervolgens op een kwalitatieve wijze beoordeeld (paragraaf 6.5). De analyse van het borgingsproces (paragraaf 6.6) richt zich op vraag hoe de geplande kwaliteit institutioneel is geborgd. Na een institutionele analyse van het joint venture model van Vathorst (paragraaf 6.7) worden in paragraaf 6.8 vervolgens de kritische factoren in het functioneren van het borgingsproces geanalyseerd en geëvalueerd.

6.2 Ruimtelijke structuur

Het plangebied Vathorst heeft een oppervlakte van circa 500 hectare en ligt ten noorden van de stad Amersfoort. Aan de zuidzijde wordt het gebied begrensd door de rijksweg A1 en in het oosten door de A28. Aan de noordzijde vormt een brede weterring (De Laak) de plangrens. De westelijke grens van het plangebied wordt bepaald door de hinderzone van het afvalbedrijf



Figuur 6.1 Plangebied Vathorst

Smink. De stort van Smink is een zeer herkenbaar element in het landschap. Figuur 6.1 geeft een impressie van het plangebied.

Vathorst biedt volgens het Masterplan (1997) ruimte voor 8.000-10.000 woningen, met een mogelijke uitbreiding tot 13.000 woningen op de langere termijn. In de periode 1999-2005 zouden elk jaar circa 850 woningen moeten worden opgeleverd. Er is tevens voorzien in circa 45 hectare bedrijvenlocaties (100.000 m² b.v.o.), voor een belangrijk deel geconcentreerd langs de A1 en in de oksel van het knooppunt Hoevelaken (A1/A28).

Landschappelijk ligt het gebied in de Gelderse Vallei, tussen het Eemdal en de voormalige Zuiderzeekust. Het gebied kenmerkt zich volgens het Ontwikkelingsplan (1998) door een overgang van een kleinschalig hoevelandschap met veelvormige door houtsingels omsloten kavels in

het zuiden naar laaggelegen veen ontginningen in het noorden. Dit ontginningsgebied vormt een slagenlandschap met langgerekte kavels, gescheiden door sloten. Op de hoger gelegen dekzandruggen bevinden zich de oude wegen, de oudere boerderijen en het dorp Hooglanderveen. Dwars door het gebied ligt een zandrug, van oudsher herkenbaar als bebouwingslint. Het gebied, uitgezonderd de afvalverwerking en de kern Hooglanderveen, heeft nog primair een agrarische functie.

Vathorst zal een zevental 'stedelijke sferen' (deelgebieden) gaan kennen, elk met een eigen karakter dat aansluit op de landschappelijke karakteristieken van het gebied. Daarover meer in de volgende paragraaf.

Kaderstellend vanuit milieu voor de ontwikkeling van het gebied zijn een drietal leidingen die het gebied doorsnijden, de spoorlijn Amersfoort-Zwolle, de geur- en geluidseffecten vanwege de afvalverwerking Smink en de geluidsbelasting door de A1 en de A28.

6.3 Planvorming

"Een wereld van verschil" is gekozen als thema voor de ontwikkeling van Vathorst. Het gevarieerde landschap in het plangebied is door de stedenbouwkundigen van Atelier Vathorst¹ benut om Vathorst in te delen in zeven stedelijke 'sferen' c.q. deelgebieden. In het Ontwikkelingsplan zijn de sferen vertaald naar ontwerpprincipes voor de verschillende plandelen. Alvorens de kwalitatieve uitwerking van het thema te bespreken, eerst een stukje Vinex-historie.

Vinex-historie Vathorst

Het Vinex-beleid heeft voor zover dit het stadsgewest Amersfoort betreft betrekking op enkele binnenstedelijke locaties, de reeds gerealiseerde wijk Nieuwland en op Vathorst. In de Realiseringsovereenkomst Vinex-bouwlocaties stadsgewest Amersfoort verklaren de betrokken partijen (provincie Utrecht, gemeente Amersfoort en gewest Eemland) zich in te spannen om de Vinex-woningbouwtaakstelling voor het stadsgewest Amersfoort, zoals op 1 juli 1994 vastgelegd in het akkoord tussen Rijk en provincies Utrecht te realiseren. In de genoemde realiseringsovereenkomst wordt uitgegaan van een taakstelling van 6.700 woningen, waarvan circa 850 per jaar in de periode 1999 tot 2005. Enkele kwaliteitsaspecten zijn in de realiseringsovereenkomst nader uitgewerkt.

Zo achten partijen in het kader van het tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer het voeren van een sturend beleid ten aanzien van de (beperking van de) automobilititeit van essentieel belang. Vathorst moet primair als openbaar vervoerlocatie ontwikkeld worden, in combinatie met optimale voorzieningen voor langzaam verkeer. De stedelijke ontwikkeling en inrichting moeten ter beperking van de extern en intern gerichte autoverkeersstromen eveneens multifunctioneel en autoluw zijn. Daarvoor is een adequate ontsluiting van Vathorst op het rijkswegennet noodzakelijk. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft bij brief van 14 maart 1996 laten weten dat zij medewerking zal verlenen aan de realisering van een station en een rijkswegaansluiting. Een belangrijk item is een mogelijk NS-station. Vathorst zou een stationslocatie moeten worden en bij voorkeur worden aangesloten op een zogenaamde Randstadspoorverbinding Utrecht-Amersfoort-Nijkerk. Partijen spreken af om de mogelijkheden hiervoor te onderzoeken, planologische ruimte te reserveren en een oplossing te vinden voor de verwachte exploitatietekorten in de uitvoeringsperiode van Vathorst.



Foto 6.1 Sociale woningbouw in deelplan De Velden

De komst van het NS-station stellen partijen als een voorwaarde om de aansluiting op het rijkswegennet tot 2005 te beperken tot één volwaardige op- en afrit van de A1. De noodzaak van een eventuele nieuwe aansluiting op de A28 zal volgens de overeenkomst worden gezien indien een aanvullende woningbouwtaakstelling dat noodzakelijk maakt².

Verder spreken partijen af om samen met het ministerie van Verkeer en Waterstaat onderzoek te doen naar een voor het gebruik van openbaar vervoer en fiets gunstige inrichting van Vathorst. Partijen erkennen dat de bestaande spoorweg en de A1 een fysieke en tevens kostenverhogende belemmering vormen voor bereikbaarheid van het centrum van Amersfoort.

Op milieugebied spreken partijen af dat de verstedelijking van Vathorst in milieuhygiënisch opzicht verantwoord dient te geschieden. Voor de kosten van geluidwerende voorzieningen langs de rijkswegen en hoofdonsluitingswegen wordt ook het rijk aangesproken, maar het grootste deel van de kosten komt voor (exploitatie)rekening van Vathorst. Verder wordt duurzaam bouwen door partijen als belangrijk item gezien. Groenontwikkeling dient plaats te vinden vanuit de bestaande structuren. Er is in het stadsgewest door het rijk geen groot groenproject aangewezen en de financieringsmogelijkheden zijn zeer beperkt.

Over de financiering van het ambitieuze mobiliteitbeleid en milieubeleid blijken inspanningsverplichtingen het hoogst haalbare. Alleen met betrekking tot de noodzakelijke bodemsaneringen is een kostenverdeling overeengekomen die echter volgens het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst door een naheffing van de fiscus te niet gedaan lijkt te worden.

Het Masterplan (1997) en Ontwikkelingsplan Vathorst (1998)

Het thema 'Een wereld van verschil' is volgens het Masterplan gekozen om uitdrukking te geven aan de ambitie die met de ontwikkeling van Vathorst wordt beoogd: "een 'stad' met een eigen identiteit door middel van verscheidenheid" (Masterplan, 1997, p. 11). Zo wordt de karakteristiek

van de bestaande voornamelijk agrarische lintbebouwing op de hoger gelegen zandrug behouden ("wonen aan Het Lint"). Het gebied ten noorden hiervan, in het slagenlandschap, krijgt een compacte structuur ("wonen aan De Laak"). Het huidige kwelgebied ten westen van de kern Hooglanderveen krijgt een 'formele' verkaveling rond een bassin met kwelwater ("wonen aan De Bron"). Het stationsgebied wordt een functioneel gemengd gebied en langs de A1 wordt de 'Werkstad' ontwikkeld, een kantoorlocatie. Hooglanderveen behoudt haar eigen sfeer.

Aan de opstelling van het Masterplan ligt een aantal kwantitatieve en kwalitatieve uitgangspunten ten grondslag die richtinggevend zijn voor de ruimtelijke kwaliteit. In de eerste plaats is dat de opbouw van het woningbouwprogramma. In de sociale huursector en koopsector tot maximaal € 135.000 (prijsspeil 1997) wordt 60 procent van het aantal woningen gerealiseerd. Het percentage eengezinswoningen bedraagt 85 en 15 procent wordt gestapelde bouw.

Belangrijke kwalitatieve uitgangspunten zijn differentiatie, dubbel grondgebruik, architectuur, duurzaamheid, aanpasbaar bouwen, woontypologische ontwikkeling, grotere woningen en (sociale)veiligheid. De uitgangspunten voor verkeer en vervoer komen overeen met de eerder besproken publiekpublieke realiseringsovereenkomst. Landschappelijk worden onder meer het behoud van waardevolle en historische elementen en het inzetten van water als structurerend element als uitgangspunten genoemd.

De verschillende ruimtelijke sferen, bijzondere vormen, woningtypen, diversiteit in openbare ruimten en architectuur dragen volgens het Masterplan bij aan een aantrekkelijke en duurzame leefomgeving. Duurzaamheid is volgens het Masterplan een centraal begrip dat niet alleen een ecologisch en materiële component heeft, maar ook een sociaal-culturele en economische dimensie. De uitgangspunten voor duurzaamheid zijn relatief gedetailleerd uitgewerkt. Het valt op dat veel uitgangspunten die ook bij andere thema's zijn genoemd bij duurzaamheid terugkomen. Dit thema krijgt daardoor het karakter van een integraal ontwikkelingskader.

Vijf verschillende themagroepen bestaande uit belanghebbende en belangstellende inwoners van de gemeente Amersfoort hebben elk naar aanleiding van één thema een aantal wensen geformuleerd ten aanzien van de ontwikkeling van Vathorst. Die thema's waren 'culturele verscheidenheid', 'wonen in de 21^e eeuw', 'verkeer en vervoer', 'duurzaamheid' en 'werken in de 21^e eeuw'. In het Masterplan zijn de wensen opgesomd, waarbij enkele opvallende punten naar voren komen.

In de eerste plaats lijkt duurzaamheid, afgaand op het aantal wensen dat naar voren is gebracht, een thema dat inwoners van Amersfoort bezig houdt. Duurzaam verkeer en vervoer krijgt veel aandacht, zowel onder dat thema als onder het thema duurzaamheid. Sommige wensen lijken tegenstrijdig. Zo wil de themagroep 'verkeer en vervoer' geen openbare parkeergelegenheid terwijl de themagroep 'duurzaamheid' het parkeren aan huis juist wil beperken.

Niet duidelijk is wat er precies met de inbreng van de themagroepen is gedaan. De opstellers van het Masterplan geven slechts aan dat de wensen en aanbevelingen van de themagroepen zijn verwerkt bij de opstelling van verschillende ontwikkelingsscenario's.

Het Ontwikkelingsplan Vathorst (1998) kan volgens de opstellers worden beschouwd als nadere aanduiding van de elementen die van belang zijn bij de verdere uitwerking per plandeel. De elementen zijn aangegeven in uitwerkingsprincipes die de hoofdstructuur betreffen, de stedelijke sferen, de planaspecten en de integratie van de ruimtelijke en functionele aspecten. Het Ontwikkelingsplan Vathorst (1998) is richtinggevend voor het planproces dat per deelgebied onder regie van het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst wordt uitgewerkt in een stedenbouwkundig

programma van eisen. Dit stedenbouwkundige programma van eisen vormt het uitgangspunt voor het stedenbouwkundig plan per deelgebied.

6.4 Ambities voor duurzame ruimtelijke kwaliteit

De ambities voor realisering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit als verwoord in het Masterplan en later in het Ontwikkelingsplan Vathorst zijn geanalyseerd met behulp van het in hoofdstuk 4 ontwikkelde analysemodel. In tabel 6.1 is op kwalitatieve wijze samengevat hoe de “wereld van verschil” en het duurzaamheidstreven van het Masterplan (=P) doorwerken. Als de ambities concreet invulling geven aan een waardedimensie is dat in tabel 6.1 aangeduid met een +. Als deels invulling is gegeven aan een waardedimensie wordt dat aangeduid met een +/- en indien in beperkte mate of nauwelijks met een -.

Tabel 6.1 Ambities van het Masterplan Vathorst (1997)

Dimensie	Gebruikswaarde	P	Belevingswaarde	P	Toekomstwaarde	P
Economisch	Functionaliteit	+	Aantrekkelijkheid	+/-	Flexibiliteit	+/-
Sociaal	Beschikbaarheid	+	Vitaliteit	+/-	Stabiliteit	+
Ecologisch	Leefbaarheid	+/-	Diversiteit	+	Robuustheid	+

Ambities: concreet ingevuld (+), deels ingevuld (+/-), beperkt ingevuld (-)

Bij de voorbereiding van het Masterplan Vathorst hebben de opstellers hun kwaliteitsambities niet op deze wijze geordend. Zij zijn uitgegaan van een leidend thema, doelstellingen en een ontwerpfilosofie. In de uitwerking daarvan zijn de waardedimensies van het model echter wel herkenbaar.

Het leidende thema van het Masterplan is ‘Een wereld van verschil’. Vathorst moet een stadsdeel worden met een eigen identiteit door middel van verscheidenheid. Ten aanzien van duurzaamheid zijn doelstellingen geformuleerd over een breed terrein en met een toekomstgericht karakter (zie tabel 6.1). Het ambitieniveau voor de te realiseren kwaliteit van Vathorst ligt volgens sommigen “werkelijk hoger” dan bij andere bouwprojecten en Vinex-locaties (RIGO, 2000, p. 2). De ontwerpfilosofie laat zich kenmerken door anticipatie op maatschappelijke trends zoals een toenemende individualisering, vergrijzing en gedifferentieerde mobiliteitsbehoefte. Bij de uitwerking van elk van de stedelijke sferen zijn de elementen situering, bereikbaarheid, structuur, openbare ruimte, woningen en voorzieningen ingevuld naar het specifieke karakter van het betreffende deelgebied.

Gebruikswaarde: functionaliteit

Evenals Leidsche Rijn moet ook Vathorst een autoluw stadsdeel worden met goede fiets- en OV-verbindingen. De gemiddelde parkeernorm is gesteld op 1,3 met 0,3 als reserve (vanaf 2005 wordt uitgegaan van 1,9). In een ontsluiting op de nabijgelegen snelwegen (A1, A28) wordt in het plan voorzien. In afspraken tussen de gemeente en de NS is vastgelegd dat er op de lijn Amersfoort-Zwolle een voorstadhalte Vathorst komt. Daarnaast heeft de gemeente de ambitie om



Foto 6.2 Investeren in marktwaarde

een snelle hoogwaardige openbaarvervoer verbinding en twee snelle fietsverbindingen met het centrum van Amersfoort te realiseren. De reistijd tussen Vathorst en bestemmingen in centrum Amersfoort dienen voor openbaar vervoer en fiets korter te zijn dan voor de auto. Eventuele lacunes in bereikbaarheid zouden moeten worden opgevangen door collectief vervoer 'op maat'.

Gebruikswaarde: beschikbaarheid

Er wordt zoveel mogelijk gestreefd naar dubbel grondgebruik in de plandelen met een hoge dichtheid aan voorzieningen. Een combinatie van woningen en voorzieningen bevordert volgens het plan tevens de sociale veiligheid. Collectieve en commerciële voorzieningen worden geclusterd, gespreid en gefaseerd ontwikkeld. Daarbij is het uitgangspunt dat in de eerste fase het basisonderwijs, sociaal-cultureel werk en 'primaire' functies aanwezig moeten zijn. Winkelvoorzieningen worden geconcentreerd op enkele locaties.

Gebruikswaarde: leefbaarheid

Ten behoeve van de inrichting van de openbare ruimte wordt volgens het Ontwikkelingsplan een Beheerkwaliteitsplan opgesteld. In dat plan wordt naast een beheersvisie ook aangegeven op welke wijze wordt bewaakt dat de geformuleerde kwaliteitsambities voor de leefbaarheid en toegankelijkheid van de openbare ruimte ook daadwerkelijk bij de verdere uitwerking van het Ontwikkelingsplan zullen worden meegenomen. Het Ontwikkelingsplan plaatst de leefbaarheid van de wijk ook in een economisch perspectief op langere termijn. Volgens dat plan zijn de tevredenheid van de burgers en de economische waarde van de nieuwe wijk niet voor een onbelangrijk deel afhankelijk van de kwaliteit van de buitenruimte. Om deze reden verdient het volgens het Ontwikkelingsplan aanbeveling om in een zo vroeg mogelijk stadium van de planvorming na te denken over de inrichting en het toekomstig beheer van de openbare ruimte. In het Masterplan is echter niet aangegeven wat de doelstellingen zijn ten aanzien van leefbaarheid: hoe schoon, veilig en gezond dient de leefomgeving in Vathorst te zijn?

Belevingswaarde: aantrekkelijkheid

Het thema van Vathorst “Een wereld van verschil” moet dit stadsdeel aantrekkelijk maken voor de toekomstige bewoners. Elk deelplan van Vathorst krijgt een eigen identiteit. De ambities met betrekking tot architectuur staan vooral in het teken van het thema van het plan: “Een wereld van verschil”. Het stedenbouwkundig perspectief is daarbij leidend³. Optimalisatie van de marktwaarde vanuit het perspectief van de consument is geen ontwerppunt in het Masterplan⁴.

Belevingswaarde: vitaliteit

De stationslocatie moet een levendig urbaan milieu worden met winkels en uitgaansmogelijkheden. Voor de overige wijken zijn voor deze waardedimensie geen ambities geformuleerd, terwijl in de voorbereidende themagroepen waar belangstellende en belanghebbende inwoners van Amersfoort hun punten in konden brengen de integratie van woon- en werkfuncties, thuiswerk, functiemenging en werken op straat wel als aandachtspunten zijn genoemd (Masterplan, p.8-9).

Belevingswaarde: diversiteit

De plannen voor Vathorst voorzien in behoud van houtwallen en andere waardevolle landschappelijke, ecologische en historische elementen. Ook voor bestaande boerderijen ligt het in de bedoeling om die te handhaven. In het gebied is totaal 100 hectare gereserveerd voor water en groen, waarvan circa 20 procent voor groenvoorzieningen in de wijken. De diversiteit van het wijkgebonden groen, voor zover het geen bestaande landschapselementen betreft, is beperkt (Ontwikkelingsplan, p. 84). Aan groen dat gerelateerd is aan de waterstructuur (oever, aangrenzende natuur en recreatie) wordt circa de helft van de reservering besteed. De beperkte hoeveelheid groen noopt volgens het plan tot efficiënt en waar mogelijk multifunctioneel gebruik. Er is in tegenstelling tot Leidsche Rijn geen stadsdeelpark gepland.

Toekomstwaarde: flexibiliteit

Aanpasbaar bouwen is een voor Vathorst specifieke ambitie die het mogelijk maakt om (deels) te voorzien in toekomstige behoeften voor het gebruik van woningen in Vathorst. In het plan zijn echter geen doelstellingen opgenomen ten aanzien van de wenselijkheid en mogelijkheden om middels grootschalige herontwikkeling van plannen of ingrijpende transitie (na realisatie van plannen) in te spelen op toekomstige veranderingen.

Toekomstwaarde: stabiliteit

In het Masterplan en het Ontwikkelingsplan is geen specifieke programmatische aandacht voor de sociale structuur, maar door differentiatie op deelplanniveau wordt wel invulling gegeven aan ruimte voor differentiatie en variatie⁵. In Vathorst moet elk deelplan van circa 500 gerealiseerde woningen een afspiegeling zijn van het totale woningbouwprogramma. Vathorst zou in de beleving van bewoners een herkenbare identiteit en diversiteit moeten hebben. Die identiteit en diversiteit (als uitwerkingen van het centrale thema) dienen volgens de plannen tot uitdrukking te komen in verschillende ruimtelijke sferen, bijzondere vormen, woontypologische ontwikkeling, diversiteit in openbare ruimten en architectuur. Het is volgens het Masterplan tevens de ambitie om de identiteit van het dorp Hooglanderveen te behouden.

Toekomstwaarde: robuustheid

De voormalige stort in het centrum van het plangebied dient te worden getransformeerd tot centraal element in een aantrekkelijk woonmilieu. Watersystemen, ecologische systemen en –structuren dienen te worden ontwikkeld waardoor een diversiteit aan landschapstypen, milieus en soorten ontstaan.

Wat opvalt in het masterplan, nader gedetailleerd in het Ontwikkelingsplan, is de aandacht voor duurzaam bouwen en de mate van concreetheid waarmee dit aspect is uitgewerkt. In box 6.1 zijn de uitgangspunten voor duurzaamheid in het Masterplan weergegeven, box 6.2 geeft een indruk van de uitwerking daarvan in het Ontwikkelingsplan. De DCBA-systematiek⁶ is uitgewerkt in een integrale checklist die ingevuld wordt door de realisatoren en biedt het kwaliteits-team daarmee een mogelijkheid tot controle.

Box 6.1 Uitgangspunten duurzaamheid (Masterplan Vathorst, 1997)

Duurzaamheid in het woon-, werk-, recreatie- en natuurlijk milieu betekent volgens het Masterplan verantwoord omgaan met:

- flora en fauna in stedelijk en natuurlijk landschap (optimaal ontwikkelen en behe- ren);
- energie, waterhuishouding, grondstoffen/materiaal, productie en afval (kringloop en hergebruik bewerkstelligen, energie-/watergebruik en uitstoot van gassen beperken, nieuwe ontwikkelingen op gebied van zonne-/windenergie, aardwarmte, gesloten watersystemen en filtering toepassen);
- geluidsoverlast en luchtverontreiniging;
- verkeer en openbaar vervoer (stimuleren OV en fiets, beperken automobilititeit, col- lectief vervoer 'op maat', autoluwe en –vrije plandelen)
- sociaal-culturele en maatschappelijke ontwikkelingen onderkennen;
- economie en exploitatie (duurzaamheid kost geld);
- herkenbare identiteit en diversiteit (elk woonmilieu heeft zijn eigen karakteristieke kenmerken die afhankelijk zijn van onder meer dichtheid, mix van financieringscate- gorieën, woningtypologie en inrichting van de openbare ruimte);
- bestaande karakteristieken (versterken, conserveren of veranderen).

Het Ontwikkelingsplan geeft aan dat optimalisatie het uitgangspunt is bij de toepassing van duurzame energiebronnen in Vathorst, bij het ontwerp van een duurzaam watersysteem en bij de inzameling en hergebruik van afval. Voorzieningen voor afvalinzameling moeten zoveel mogelijk in de bebouwing worden opgenomen.

Binnen het aspect Milieu is er eveneens veel aandacht voor de waterhuishouding waarbij het duurzaam instandhouden van watersystemen, ecologische systemen en structuren, minima- lisering van verontreiniging, 60-80 procent afkoppeling van hemelwater en een tweede waterlei- dingstelsel als ambities zijn opgenomen.

Box 6.2 Duurzaam bouwen in het Ontwikkelingsplan Vathorst (1998)

Concrete maatregelen:

- gemiddeld ten minste 'niveau-C' in de DCBA-systematiek;
- koppeling DCBA-systematiek en nationaal pakket Duurzaam bouwen;
- optimale zongerichte verkaveling;
- minimaal 7 procent energie uit duurzame bronnen;
- energieprestatie 10 procent onder landelijke norm.

Het MER en de ambities

In het Milieu Effect Rapport (MER) voor Vathorst (1998) zijn een voorkeursalternatief (het Masterplan/Ontwikkelingsplan) en een Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA) uitgewerkt. Als extra ambities kent het MMA onder meer een NS-halte in Werkstad, warmtepompen per woning en een hoger (B)-niveau voor duurzaam bouwen. Partijen hebben de extra ambities niet overgenomen.

6.5 Realisatie van ambities

Onder de kop "Amersfoort houdt vol: kwaliteit boven winst" wordt de publiekprivate samenwerking in Vathorst door de Amersfoortse Courant van 24 mei 2003 (weer) eens kritisch onder de loep genomen. Toen de woningmarkt stagneerde en er tekorten dreigden op de grondexploitatie keken gemeentelijke politici met hernieuwde belangstelling naar de rol van de gemeente in de PPS Vathorst. Hoewel de stagnatie in de vraag en bouwproductie beperkter van omvang was dan in Leidsche Rijn lijkt deze wel van invloed te zijn geweest op de realisering van de kwaliteitsambities.

In tabel 6.2 is op kwalitatieve wijze samengevat in hoeverre de ambities van het Masterplan zijn gerealiseerd. Als ambities (tabel 6.1) zijn gerealiseerd is dat in tabel 6.2 met een = aangeduid. Als slechts voor een deel of in het geheel geen invulling is gegeven aan een ambitie, is dit aangeduid met <. Als de realisatie de ambitie overstijgt is dat aangegeven met >.

Tabel 6.2 Realisatie ambities Vathorst (P = Plan, R = Realisatie)

Dimensie	Gebruikswaarde	P	R	Belevingswaarde	P	R	Toekomstwaarde	P	R
Economisch	Functionaliteit	+	<	Aantrekkelijkheid	+/-	=	Flexibiliteit	+/-	=
Sociaal	Beschikbaarheid	+	=	Vitaliteit	+/-	=	Stabiliteit	+	=
Ecologisch	Leefbaarheid	+/-	=	Diversiteit	+	=	Robuustheid	+	<

Ambities gerealiseerd: ja (=), meer (>), minder (<)

Gebruikswaarde: functionaliteit

De ambitie om van Vathorst een autoluw stadsdeel te maken is niet gerealiseerd. Deels kan dit verklaard worden uit het feit dat ook de hoogwaardig openbaarverbindingen en snelle fietsverbindingen met Amersfoort centrum door de gemeente niet conform planning zijn of worden aangelegd. De reistijd tussen Vathorst en bestemmingen in centrum Amersfoort zijn voor openbaar vervoer en fiets weliswaar korter dan voor de auto, maar dat heeft meer te maken met de lastige bereikbaarheid per auto dan de snelheid van alternatief vervoer. De minister van Verkeer en Waterstaat heeft bij brief van 14 maart 1996 laten weten dat zij medewerking zal verlenen aan de realisering van een station en één rijksweegaansluiting op de A1. Omdat (beperking van de) automobilititeit, hoogwaardig openbaar vervoer en optimale voorzieningen voor langzaam verkeer speerpunten zijn binnen de duurzaamheidsambities is nakoming van die toezegging door de minister van cruciaal belang. Na een uitspraak van de Raad van State op 26 juli 2000 (Bouwrecht 2000, 12) inzake het bestemmingsplan voor Vathorst, bleek ook een ontsluiting op de A28 noodzakelijk. De voorstadhalte Vathorst op de lijn Amersfoort-Zwolle was op 1 januari 2006 nog niet in gebruik genomen.

De gemiddelde parkeernorm is gehaald, maar daarvoor moest ook de ingecalculeerde reserve worden gebruikt en moet er meer dan voorzien op eigen erf worden geparkeerd. Dientengevolge kan de autodichtheid oplopen tot boven de 1,7 in delen van de wijk waar parkeren op eigen erf niet mogelijk is. Een dergelijke dichtheid aan auto's heeft een negatieve invloed op de belevingswaarde. De ambities voor 'collectief vervoer op maat' zijn (nog) niet gerealiseerd, wat eveneens geldt voor dubbel grondgebruik in de plandelen met een hoge dichtheid aan voorzieningen. De planning van de aansluiting op de A28 is eveneens onzeker (niet eerder verwacht dan 2008). Ten behoeve van de inrichting van de openbare ruimte is een beheerkwaliteitsplan opgesteld dat bij de realisatie wordt gebruikt als leidraad en toetsingskader. Inmiddels is er conform planning aanbesteed kan de realisatie starten.

Gebruikswaarde: beschikbaarheid

Collectieve en commerciële voorzieningen (met name winkelvoorzieningen) zijn, voor zover reeds gerealiseerd, geclusterd en gespreid. De realisatie is gefaseerd, afgestemd op de groei van het inwonertal. Daarbij is invulling gegeven aan het uitgangspunt dat in de eerste fase het basisonderwijs, sociaal-cultureel werk en 'primaire' functies aanwezig moeten zijn.

Gebruikswaarde: leefbaarheid

Het beheerkwaliteitsplan dient ook in de praktijk als referentiekader voor de inrichting van de openbare ruimte.

Belevingswaarde: aantrekkelijkheid

Vanwege de veranderende marktvaart zijn deelplannen en projecten reeds voorafgaand aan realisatie herontwikkeld. Daarbij is veelal gekozen voor een meer courante, op de consumentenvraag aansluitende, architectuur. De ambitie om in de vrije sector meer grote woningen te bouwen lijkt te worden gerealiseerd. De gemiddelde dichtheid van 37 woningen per hectare blijft echter gehandhaafd. Daardoor wordt, mede vanwege de (extra) benodigde ruimte voor parkeren, in deelplannen met relatief hogere dichtheden, zoals in de Laak en De Velden, de ruimte om de woning krappere.



Foto 6.3 Meer parkeerruimte, smallere straten

Belevingswaarde: vitaliteit

Over de realisering van de ambities voor de stationslocatie kan nog geen uitspraak worden gedaan. Behoudens de voorzieningenclusters is er in de woonwijken geen functiemenging. Begin 2005 is het Masterplan voor het hoofdcentrum vastgesteld waarin de ambities zijn overgenomen. De eerste fase wordt in 2006 gerealiseerd, het station gaat in mei 2006 open en de tweede fase met een stationsstraat en een stationsplein met functiemenging en levendigheid is in ontwikkeling. Daarnaast worden naar verwachting in 2006 op de stationslocatie een leisurecentrum, een kantorenlocatie en een deelplan met jongerenwoningen aan het stationsplein in ontwikkeling genomen.

Belevingswaarde: diversiteit

Houtwallen, bestaande boerderijen en andere waardevolle landschappelijke, ecologische en historische elementen zijn conform ambitie in de ontwikkeling ingepast. De ruimte die gereserveerd is voor water en groen en de groene buffer rond Hooglanderveen worden naar verwachting grotendeels gerealiseerd. Vanwege gebrek aan parkeerruimte staat wel het wijkgebonden groen wel onder druk.

Toekomstwaarde: flexibiliteit

De ambitie voor aanpasbaar bouwen wordt naar verwachting gerealiseerd. Er is echter geen ruimtereservering gepleegd voor toekomstige transitie. Ook is bij het ontwerp van woningen en openbare ruimte niet geanticipeerd op een wellicht wenselijke herontwikkeling ten gevolge een ingrijpende verschuivingen van de consumentenvoorkeur, bijvoorbeeld na één generatie (25-30 jaar). Gezien de bebouwingsdichtheid zijn de mogelijkheden voor grootschalige transitie om

in de spelen om toekomstige veranderingen in de behoeften van gebruikers gering. Wel is in de meeste woningen sprake van mogelijkheden tot op- uit- of aanbouw.

Toekomstwaarde: stabiliteit

Aan het uitgangspunt van het Masterplan dat elk cluster van circa 500 gerealiseerde woningen een afspiegeling moet zijn van het totale woningbouwprogramma, lijkt tot op heden te worden voldaan. Zoals in hoofdstuk 4 reeds opgemerkt is een concrete invulling van deze waardedimensie van belang bij het voorkomen van schoksgewijze grootschalige aanpassingen in de toekomst.

Over de realisering van de ambitie voor beleving van de verschillen in identiteit door de nieuwe bewoners kan alleen een voorlopige uitspraak worden gedaan. In het kader van herontwikkeling wordt gekozen voor meer courante architectuur maar daarmee wordt het eigen karakter van de deelplannen niet wezenlijk aangetast. Over de beleving van (het behoud van) de identiteit van de kern van Hooglanderveen kan in deze fase van de realisatie nog geen uitspraak worden gedaan.

Toekomstwaarde: robuustheid

Duurzaam bouwen is een prominente ambitie in Vathorst. Toen de woningmarkt stagneerde werden plannen herontwikkeld omdat woningen anders onverkoopbaar dreigden te worden. Een geplande biomassa centrale is er niet gekomen omdat het betrokken energiebedrijf om economische redenen afzag van de voorgenomen investering. Financiering van de biomassacentrale uit de grondexploitatie zou evenwel hebben betekend dat fors gesneden zou moeten worden in budgetten voor ruimtelijke kwaliteit op andere terreinen. In een artikel in de Amersfoortse Courant van 13 december 2003 wordt geconstateerd dat juist de innovatieve projecten zijn afgeblazen, waardoor Vathorst “steeds meer op een gewone nieuwbouwwijk gaat lijken”. De krant refereert onder meer aan het dubbele waterleidingsstelsel dat er niet komt (“te duur, weinig milieuwinst en slechte ervaringen in Leidsche Rijn”)⁷ en aan het glasvezelnet in deelgebied De Velden dat daar ongebruikt ligt (is inmiddels wel in gebruik). Ook het plan voor een ondergronds transportsysteem voor huishoudelijk afval in deelplan De Laak heeft het niet gehaald. Dit was weliswaar geen oorspronkelijke ambitie maar een initiatief van OBV in samenwerking met een van de marktpartijen, waarop, volgens het OBV, door de gemeente – als inzamelaar- niet is ingespeeld. Een door het rijk toegezegde subsidie werd uiteindelijk niet verleend waardoor aanleg van het systeem financieel onhaalbaar werd en de gemeente afzag van het plan.

De marktpartijen wilden de toepassing van DCBA-systematiek en de energieprestatie norm versoepelen, maar dat is niet gebeurd. Gemiddeld is ‘niveau-C’ in de DCBA-systematiek bereikt evenals de ambitie voor optimale zongerichte verkaveling. De minimaal 7 procent energie uit duurzame bronnen is evenwel niet gehaald vanwege de streep door het biomassaplan. Dat geldt ook voor het bewerkstelligen van hergebruik, voor toepassing van nieuwe ontwikkelingen op gebied van zonne-/windenergie, aardwarmte, gesloten watersystemen en filtering. De doelstelling van 60-80 procent afkoppeling van hemelwater lijkt overigens wel te worden gerealiseerd.

De transformatie van de voormalige stort in het centrum van het plangebied tot centraal element in een aantrekkelijk woonmilieu wordt gefaseerd. Dat geldt tevens voor de ontwikkeling van watersystemen en ecologische systemen en –structuren. De polder Arkemheen ten noorden van het plangebied dient permanent gevrijwaard te blijven van eventuele versturende invloed door de voortschrijdende verstedelijking.

6.6 Borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit

Uit voorgaande analyse blijkt dat de waardedimensies voor duurzame ruimtelijke kwaliteit in Vathorst evenals in Leidsche Rijn voor een belangrijk deel zijn uitgewerkt in concrete ambities en conform plan zijn gerealiseerd. De aandacht in het Masterplan voor een aantal waardedimensies is beperkt. Verder valt bij de realisatie op dat ook in Vathorst de ambities voor het (tijdig) realiseren van de bereikbaarheid niet worden gehaald. In de diagnose is nagegaan of er een verband bestaat tussen het niet of niet geheel uitwerken c.q. realiseren van ambities en de wijze waarop de interactie tussen partijen is gestructureerd. Voor de economische dimensie van belevingswaarde en toekomstwaarde zijn ambities in beperkte mate uitgewerkt en gerealiseerd. Interessant is daarom de vraag waarom sommige waardedimensies meer in de belangstelling van partijen stonden dan andere.

In de diagnose is onderzocht welke relatie er bestaat tussen het niet formuleren en/of realiseren van ambities en de wijze waarop de interactie tussen partijen is gestructureerd. De diagnose is uitgevoerd door toepassing van het analysemodel als gepresenteerd in tabel 4.3. Er is achtereenvolgens onderzocht hoe de publiekprivaat gestuurde planvorming is verlopen, hoe commitment van partijen contractueel is vertaald naar wederzijdse verplichtingen en op welke wijze toetsing en bijsturing plaatsvond.

Planvorming

Het Masterplan en het Ontwikkelingsplan zijn beide tot stand gekomen in opdracht van de gemeente én de marktpartijen gezamenlijk. De opdrachtnemer was Atelier Vathorst, een gelegenheidscombinatie tussen Kuiper Compagnons, Bureau voor ruimtelijke ordening en architectuur BV en West8 Landscape Architects BV. De invloed van de gemeente op de planvorming was aanvankelijk groter dan die van de marktpartijen. Van meet af aan wilde de gemeente maximale regie over de planontwikkeling en kwaliteitsborging. Ter voorbereiding van het Masterplan was binnen de gemeentelijke organisatie bovendien al veel denkwerk verricht over het planologische concept voor Vathorst en de kwalitatieve en financiële haalbaarheid (onder meer door Kolpron Consultants in 1995). De 'intellectuele inbreng' van de private partijen bij de voorbereiding van het Masterplan viel volgens de gemeentelijke betrokkenen tegen. Ondanks het feit dat het Programma van Uitgangspunten voor het Masterplan Vathorst (1997) gezamenlijk met de private partijen is opgesteld lag het zwaartepunt in deze fase bij de gemeente en de stedenbouwkundigen van Atelier Vathorst. Bij de opstelling van het Ontwikkelingsplan was de constructieve betrokkenheid van de marktpartijen groter, maar pas bij de uitwerking daarvan in de stedenbouwkundige programma's van eisen is er sprake van een meer evenwichtige inbreng van publieke en private partijen. Deze verandering in de rol van de private partijen hing samen met oprichting van het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (OBV). De rol van het OBV als publiekprivate regisseur van de planontwikkeling nam vanaf 1998 sterk in betekenis toe. Overigens was er binnen het consortium van marktpartijen wel sprake van accentverschillen in betrokkenheid en de individuele en gezamenlijke belangenperceptie. Sommige marktpartijen mengden zich intensiever in discussies over duurzame ruimtelijke kwaliteit dan andere, die meer op hun eigen (financiële) belang waren gericht.

Om de flexibiliteit binnen het plan te maximaliseren was het oorspronkelijke voornemen van partijen om te komen tot een globaal bestemmingsplan voor het hele plangebied, om dit vervolgens per deelplan via uitwerkingsplannen of vrijstellingen ex artikel 19 Wet op de ruimtelijke

ordering in te vullen. Omdat de gemeenteraad meende dat op die wijze echter onvoldoende grip kon worden gehouden op het planproces is toch besloten tot een gedetailleerd bestemmingsplan.

Zoals eerder aangegeven hebben vijf verschillende themagroepen uit de Amersfoortse samenleving naar aanleiding van thema's een aantal wensen geformuleerd ten aanzien van de ontwikkeling van Vathorst. Die thema's waren 'culturele verscheidenheid', 'wonen in de 21^e eeuw', 'verkeer en vervoer', 'duurzaamheid' en 'werken in de 21^e eeuw'. In het Masterplan zijn de maatschappelijk geuite wensen opgesomd⁸. Het is niet geheel duidelijk hoe de inbreng van de themagroepen concreet heeft doorgewerkt in de planvorming. Bij betrokkenen bestaat de indruk dat de stedenbouwkundigen en landschapsontwerpers vooral gefocust waren op de uitwerking van de door hen bedachte concepten waarin sommige wensen uit de themagroepen min of meer 'toeval-
lig' pasten en andere concepten of wensen weer niet.

De regie van de planvorming op het niveau van de deelgebieden wordt gevoerd door het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst (OBV). Het OBV 'produceert' als onderneming niet alleen bouwrijpe grond maar ook de stedenbouwkundige programma's van eisen, de stedenbouwkundige deelplannen en bewaakt tevens de ontwikkeling van functionele plannen voor het gebied (droge en natte infrastructuur, voorzieningen, kantoren, etc.). Deelplannen en -programma's worden besproken in de stuurgroep en ter goedkeuring voorgelegd aan de aandeelhoudersvergadering van het OBV.

Vanaf 2002 wordt onder druk van de economische recessie en stagnerende bouwproductie de regierol van het OBV bij de ontwikkeling van de deelplannen versterkt. De verslechterende marktomstandigheden lijken door de meer slagvaardige samenwerking van partijen binnen het OBV geleid te hebben tot een snellere aanpassing aan de marktvraag dan in Leidsche Rijn.

Maatschappelijke organisaties als de belangenvereniging Hooglanderveen en de bewonersvereniging Vathorst worden door het OBV actief bij de ontwikkeling van deelplannen betrokken. De belangenvereniging Hooglanderveen geeft aan de indruk te hebben dat hun inbreng serieus wordt genomen en daadwerkelijk invloed te hebben op de besluitvorming.

Uitvoering

De basis voor het commitment van partijen is gelegd ten tijde van het verzoek van de gemeente aan marktpartijen om samen over te gaan tot onderhandse verwerving van gronden in het plangebied. Hoewel er overleg werd gevoerd over de vraag hoe en onder welke randvoorwaarden het gebied te ontwikkelen, was er op het moment dat marktpartijen overgingen tot verwerving nog geen schriftelijke overeenkomst, geen ruimtelijk plan of een verdeling van rollen. De borging van het publieke belang was op dat moment dus nog niet geïnstitutionaliseerd. Volgens destijds betrokkenen zagen beide partijen voordelen in de samenwerking en was er onderling vertrouwen. Marktpartijen hebben een risico genomen door 200 van de 500 benodigde hectare te verwerven, de gemeente door te vertrouwen op de bereidheid van marktpartijen om een samenwerking aan te gaan. Volgens een evaluatie van de PPS Vathorst, uitgevoerd in opdracht van de gemeente, is de vroegtijdige grondverwerving door marktpartijen voor de gemeente cruciaal geweest om binnen korte tijd een groot areaal aan gronden "onder controle" te krijgen, hoewel dit wel een (bepert) grondprijsopdrijvend effect heeft gehad (circa € 27/m² tegen € 20,50 in Leidsche Rijn). Dit wordt later door de politiek nog steeds als een "goede beslissing" gezien⁹. Het commitment is vervolgens door partijen in drie stappen versterkt.

De eerste stap betrof het aangaan van een intentieovereenkomst op 15 mei 1996 en het gedeelde opdrachtgeverschap bij de opstelling van het Masterplan. In deze fase hebben partijen

op aandringen van de gemeente al concrete afspraken gemaakt over de samenwerkingsvorm, wat in de meeste andere projecten pas plaatsvindt bij het sluiten van de samenwerkingsovereenkomst. De ondertekening van de samenwerkingsovereenkomst en het daaropvolgend gezamenlijk (laten) opstellen van het Ontwikkelingsplan is te zien als tweede stap in het versterken van het commitment tot uitvoering. De derde stap is het aangaan van de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst en de daarmee samenhangende verdeling van rollen. De belangrijkste activiteiten in deze fase van de samenwerking zijn de oprichting van het gezamenlijke ontwikkelingsbedrijf (het OBV), het instellen van de stuurgroep en van het kwaliteitsteam. Aan commitment wordt blijkens de gekozen constructie veel waarde gehecht. In de stuurgroep, het belangrijkste sturingsorgaan van de PPS, is consensus tot norm verheven. En in de aandeelhoudersvergadering van het OBV kunnen besluiten alleen met 80 procent meerderheid worden genomen. De operationele aansturing van de gebiedsontwikkeling door het OBV is eveneens een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

De grondexploitatie- en realisatieovereenkomst kent een onderscheid tussen regels die “in acht” moeten worden genomen en uitgangspunten waarmee “rekening moet worden gehouden”. Tot de eerstgenoemde categorie behoren onder meer het Ontwikkelingsplan Vathorst, het bestemmingsplan en de stedenbouwkundig programma’s van eisen per deelgebied. Rekening moet worden gehouden met gemeentelijke beleidsuitgangspunten en nota’s inzake duurzaam bouwen, landschap en ecologie, verkeer en vervoer, milieu en energie. Met beleidswijzigingen wordt volgens het contract geen rekening gehouden tenzij partijen daarover overeenstemming bereiken. In de praktijk blijkt in dergelijke situaties gekozen te worden voor de weg van dialoog en onderhandeling.



Foto 6.4 Doorgaande fietsverbindingen

Het commitment van de marktpartijen aan de uitvoering van het Masterplan en de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst wordt primair bepaald door de wederzijdse afhankelijkheid. Omdat volgens de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst besluiten in consensus tot stand dienen te komen is dialoog en onderhandeling tussen partijen vanzelfsprekend. Regels, zoals de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst, worden daarom in de PPS Vathorst zelden als machtsmiddel ingezet. In de praktijk blijkt het commitment van partijen aan het publieke belang zeker gesteld zolang de grondexploitatie geen tekorten vertoont of dreigt te gaan vertonen. Zo hebben de marktpartijen ingestemd om een door de gemeente toegezegde groene buffer rond Hooglanderveen te financieren uit de grondexploitatie (kosten circa € 18 mln.). Naar de letter van de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst zouden die kosten echter geheel voor rekening van de gemeente moeten komen. Toen de marktomstandigheden veranderenden kwam het commitment tot uitvoering van niet-rendabele maatregelen onder druk. Dat geldt in het bijzonder duurzaamheidsmaatregelen die verder gaan dan hetgeen landelijk als norm geldt.

Volgens een vertegenwoordiger van het kwaliteitsteam wordt het overleg over (aanpassing van) kwaliteitsambities binnen de PPS serieus gevoerd, wat in belangrijke mate toegeschreven wordt aan de institutionele inbedding van het kwaliteitsteam in de PPS. Ook zijn tussen het OBV en de realisatoren vanwege de veranderende marktomstandigheden nieuwe afspraken gemaakt over een meer marktconforme ontwikkeling. De gemeente heeft zich hieraan gecommitteerd hoewel deze afspraken financiële gevolgen kunnen hebben voor de grondexploitatie.

Overigens zijn er wel significante verschillen in commitment tussen private partijen in het consortium Vathorst Beheer BV. Sommige marktpartijen hebben meer oog voor de publieke belangen in het project dan andere partijen. De minder toegewijde marktpartijen blijken echter in de praktijk door de gekozen samenwerkingsvorm te worden gedwongen om, al is het wellicht minimaal, zich in dialoog en onderhandeling met de gemeente te begeven.

Het commitment van de rijksoverheid, in het bijzonder Rijkswaterstaat, is ook in dit project zwak. Bij de start van de bouw van Vathorst waren er nog geen harde afspraken over het Randstadspoor en hoogwaardig openbaar vervoer. De aansluiting van Vathorst op de A28 komt naar verwachting ten laste van de grondexploitatie.

Toetsing en bijsturing

Publiekrechtelijk zijn het bestemmingsplan, het Bouwbesluit en de gemeentelijke bouwverordening de belangrijkste toetsingskaders voor de ingediende bouwplannen. Dit betreft echter primair de planologische en bouwkundige aspecten. De waarborging van ruimtelijke kwaliteit vindt ook plaats door toetsing van de stedenbouwkundige programma's van eisen en stedenbouwkundige deelplannen aan het Ontwikkelingsplan Vathorst¹⁰. Hierin speelt het kwaliteitsteam een belangrijke rol. Daarnaast is ter uitwerking van het Ontwikkelingsplan ook een aantal sectorale toetsingskaders en plannen ontwikkeld, zoals het Beheerkwaliteitsplan, het Waterstructuurplan en het Energieplan. Verder wordt vanuit de gemeente getoetst op kwaliteit door de welstandscommissie en de vrouwenadviescommissie.

Het kwaliteitsteam heeft een eigen rol in het toetsingsproces. Vanaf 2000 heeft het OBV het functioneren van het kwaliteitsteam jaarlijks geëvalueerd. In de periode 2000-2002 toetste en adviseerde het kwaliteitsteam in alle fasen van de planontwikkeling tot op het niveau van detailontwerp. Vanaf 2002 verschuift het accent meer naar toetsing en advies op hoofdlijnen. Het kwaliteitsteam zou volgens de uitgevoerde zelfevaluatie meer over actuele vraagstukken moeten adviseren ('ambities in een veranderende markt') en het OBV zou een meer actieve rol in de

toetsing tijdens het bouwproces moeten krijgen (AkroConsult, 2003). Een jaar later zijn deze wensen goeddeels gerealiseerd. Het accent in de rol van het kwaliteitsteam is verschoven van toetsing op deelplanniveau naar advisering en toetsing op deelplanoverstijgend niveau. Hierbij neemt het kwaliteitsteam meer de rol van inspirator voor nieuwe deelplannen op zich en adviseert meer over aspecten die het gehele plan betreffen, zoals de waterkwaliteit. Het kwaliteitsteam functioneert binnen een kader met andere toezichthouders. De gedetailleerde advisering wordt nu deels of geheel (bijvoorbeeld voor milieu) uitgevoerd door de gemeentelijke referenten en via de reguliere toetsing van bouwaanvragen door de gemeentelijke afdeling Bouwtoezicht. Deze vorm van toetsing vond al plaats, alleen is het kwaliteitsteam zwaarder gaan leunen op de gemeentelijke organisatie. Maar bovenal is de gedetailleerde toetsing tijdens het bouwproces verschoven naar het OBV zelf. Dit is in lijn met de versterking van de regierol van het OBV in de planontwikkeling. Die versterking van de rol van het OBV hing samen met het achterblijven van de bouwproductie, mede vanwege de na 2001 verslechterende marktomstandigheden.

De politiek heeft in de praktijk weinig invloed op de toetsing. Zij laat zich enerzijds leiden voor de voortgangsrapportages van het OBV¹¹ en anderzijds door signalen uit de lokale samenleving en de media. De private partijen ervaren de relatief grotere rol van de gemeente bij de detailtoetsing niet als problematisch.

Sturing, en dus ook bijsturing, is tot op zekere hoogte verankerd in de PPS Vathorst. De grondexploitatie- en realisatieovereenkomst bevat enkele expliciete regels omtrent bijsturing in geval van bijzondere omstandigheden. Als bijzondere omstandigheden worden gezien:

- Nadelige consequenties van het wijzigen van publiekrechtelijke planologische kaders ten gevolge van besluiten van hogere overheden c.q. uitspraken van de (bestuurs)rechter;
- Niet of niet tijdig verkrijgen van subsidies, voor zover die subsidiebedragen in de grondexploitatie zijn vermeld;
- Noodzaak tot ingrijpende wijziging van het Ontwikkelingsplan en het stedenbouwkundig programma van eisen vanwege besluiten van derden met betrekking tot de verkeerskundige hoofdontsluitingen en/of vitale hoofdinfrastructuur ten behoeve van het plangebied;
- Onvoorziene ingrijpende omstandigheden op de woningmarkt, zodanig dat de woningverkoop ernstig terugloopt c.q. achterblijft bij de planning.

In geval van bijzondere omstandigheden zal het OBV volgens de bepalingen in de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst, het Ontwikkelingsplan, stedenbouwkundig programma van eisen, stedenbouwkundige deelplannen en de grondexploitatie aan de gewijzigde omstandigheden aanpassen, waarbij de oorspronkelijke uitgangspunten van de genoemde documenten zoveel mogelijk gehandhaafd zullen worden. Bovendien moet de herziene grondexploitatie weer sluitend zijn. Om de gevolgen van eventuele onvoorziene omstandigheden financieel op te kunnen vangen is binnen de grondexploitatie door het OBV een 'risicoreserve' gevormd uit financiële meevallers ten opzichte van de prognose van opbrengsten en kosten van de locatieontwikkeling.

Bij het opstellen van de plannen, overeenkomsten en in de grondexploitatie voor Vathorst is volgens betrokkenen onvoldoende flexibiliteit ingebouwd. De grondexploitatie- en realisatieovereenkomst houdt geen rekening met de mogelijkheid van het 'opknippen' in deelprojecten en -fasering, maar de praktijk gebeurt dat wel. Fasering is weliswaar duurder, maar als het nodig is wordt er volgens het OBV wel voor gekozen. Er zijn contractueel ook geen vaste evaluatiemomenten ingebouwd. Daardoor vindt evaluatie en bijsturing bij zich wijzigende omstandigheden ad hoc plaats. Het OBV geeft aan 'werkende wijze' te sturen, waarbij het resultaat conform

de geldende werkprocedures wordt voorgelegd. Ten tijde van de planvorming en de constructie van het publiekprivate samenwerkingsarrangement was het vooral de gemeente die via regels grip wilde houden op het project. De marktomstandigheden waren gunstig en dat heeft volgens betrokkenen eveneens meegespeeld bij de keuze voor een beperkte flexibiliteit. Overigens vinden er in de praktijk wel evaluaties plaats. Zo wordt vanaf 2000 jaarlijks het functioneren van het kwaliteitsteam geëvalueerd. Daarbij wordt aandacht besteed aan de resultaten van het werk van het kwaliteitsteam en haar rol in het institutionele systeem van de PPS.

Resumé

De inbreng van de private partijen in de eerste fase van de planvorming was beperkter dan die van de gemeente, waarbij die laatste overigens gekenmerkt werd door een beleidsmatige verkokering. De afzonderlijke marktpartijen volgden de planvorming op afstand. De maatschappelijke kwaliteitsvraag is bij de voorbereiding van het Masterplan wel geanalyseerd, maar niet systematisch geïntegreerd in het plan. Bewonersorganisaties worden door het OBV actief bij de ontwikkeling van deelplannen betrokken.

De basis voor het commitment van partijen is gelegd ten tijde van het verzoek van de gemeente aan marktpartijen om samen over te gaan tot onderhandse verwerving van gronden in het plangebied. Ook de minder 'toegewijde' marktpartijen blijken in de praktijk door het normatieve systeem te worden gestimuleerd om zich in dialoog en onderhandeling met de gemeente te begeven. Toen de woningproductie stagneerde werd de wijze van sturing ter discussie gesteld. Dat resulteerde in een veranderende rol voor het kwaliteitsteam (meer toetsing op hoofdzaken) en voor het OBV (strakkere aansturing van het bouwproces). Tot 2002 was er sprake van een onvoorwaardelijk commitment aan de kwaliteitsambities. De markt zat mee en de grondexploitatiereserve gaf (nog) geen aanleiding tot zorg. Als de markt begint te stagneren worden plannen en afspraken ter discussie gesteld. In 2002 vindt er een bijsturing plaats waarbij de regierol van het OBV wordt versterkt.

6.7 Institutionele analyse

Keuze voor een joint venture

In de overeenkomsten tussen de gemeente en private partijen wordt melding gemaakt van de motieven voor samenwerking in een joint venture¹². De gemeente kiest voor PPS ter uitvoering van haar besluit tot verstedelijking van het plangebied Vathorst en om de risico's verbonden aan de grondexploitatie te delen met private partijen. Private partijen hebben zich verenigd in een onderling samenwerkingsverband die grondverwervingstaken uitvoert. Uit dien hoofde hadden zij volgens de overwegingen in de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst belang bij samenwerking met de gemeente en bij participatie in de grondexploitatie van het gebied, mede om als ontwikkelaar en realisator van onderdelen van het bouwprogramma te kunnen optreden. Gelet op de verdeelde grondeigendom, de risico's van dergelijke grootschalig en langlopend projecten onderschrijven partijen de wenselijkheid en noodzaak van nauwe onderlinge samenwerking. Deze moest onder meer gestalte krijgen in gezamenlijke vennootschappen.

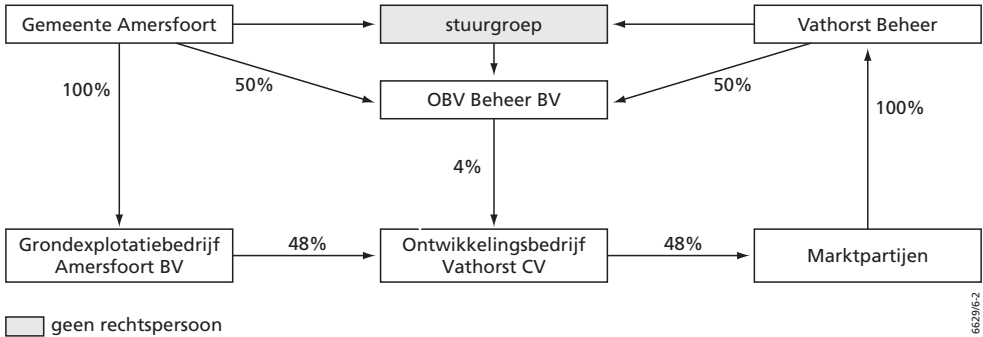
Uit de tekst van de overeenkomsten lijkt het alsof de private partijen vanwege hun grondpositie behoefte hadden aan samenwerking met de gemeente. Volgens betrokkenen was een belangrijke motivatie voor de gemeente echter ook dat zij graag met 'bevriende' ontwikkelaars/

realisatoren wilde samenwerken. Met deze partijen had de gemeente al tijdens de ontwikkeling van eerdere uitleglocaties (Kattenbroek, Nieuwland) een relatie opgebouwd. De gemeente heeft deze partijen gestimuleerd om gronden in het plangebied te verwerven, nog voordat er van initiële planvorming sprake was. In het gemeentebrede beleid op basis van de ‘regiegedachte’ (zie paragraaf 6.1) zijn de wens tot risicodeling en de inbreng van kennis en capaciteit door de markt belangrijke motieven tot samenwerking in een joint venture. In de intentieovereenkomst is de keuze voor de joint venture feitelijk al gemaakt. De gemeente wilde haar belang bij invloed op het planproces op deze wijze combineren met risicoreductie en beperkte inzet van het eigen ambtelijk apparaat. De keuze voor een joint venture is overigens eerst definitief gemaakt na pittige discussies in de gemeenteraad, vooral over de kwestie van zeggenschap¹³. Vanuit de politiek werd sterke druk uitgeoefend om de zeggenschap van de gemeente juridisch goed te regelen. Dat heeft gevolgen gehad voor de institutionele vormgeving van de PPS.

Institutionele vormgeving van de joint venture Vathorst

De gezamenlijke onderneming richt zich voor wat betreft de woningbouwlocaties op de grondexploitatie en niet op de opstalrealisatie. Dat laatste is de exclusieve verantwoordelijkheid van de private partijen en de gemeente (onderwijs, sport en welzijn).

Voor de gezamenlijke grondexploitatie is een commanditaire vennootschap (Vathorst CV) opgericht. Deze CV kende bij oprichting zeven stille vennoten: het grondexploitatiebedrijf van de gemeente Amersfoort (deelname van 48 procent) en zes marktpartijen (deelname elk 8 procent)¹⁴. De resterende 4 procent is in handen van de beheerende vennoot, het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst Beheer BV (OBV). Vathorst Beheer BV, een consortium waarin de marktpartijen samenwerken, en de gemeente Amersfoort zijn elk voor 50 procent aandeelhouder. De leiding van het OBV is in handen van twee directeuren, één op voordracht van de marktpartijen en één op voordracht van de gemeente Amersfoort. De stille vennoten zijn, op voorwaarde dat zij zich niet met de beheerstaken bemoeien, voor niet meer dan hun inleg aansprakelijk. De beheerende vennoot is degene die volledig aansprakelijk is voor eventuele schulden van de vennootschap. Na oprichting van de joint venture is door fusies/overnames binnen de bouwwereld het consortium van marktpartijen gewijzigd. Zo is bijvoorbeeld Van Zwol BV overgenomen door Heijmans IBC Vastgoedontwikkeling BV en Amstelland Ontwikkeling Wonen BV is door overname van



Figuur 6.2 Samenwerkingsstructuur PPS Vathorst (Gemeente Amersfoort, 2000)

Wilma (Wilbova BV) tot het consortium toegetreden. De marktpartijen die begin 2003 participeerden in Vathorst Beheer BV zijn Bouwfonds Wonen BV, Heijmans IBC Vastgoedontwikkeling BV, Woningcorporatie SCW, Dura Vermeer BV en Amstelland Ontwikkeling Wonen BV.

De grondexploitatie- en realisatieovereenkomst Vathorst vormt het institutionele kader van de samenwerkingsstructuur. In deze overeenkomst is de samenstelling van de diverse organen en zijn hun taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden geregeld.

De operationele aansturing van het ontwikkelingsproces is in handen van OBV Beheer BV ('het OBV'). Het OBV is verantwoordelijk voor de operationele voorbereiding en aansturing van het planontwikkelingsproces, de grondexploitatie, het bouwrijp maken, de aanleg van infrastructuur en de inrichting van de openbare ruimte. De tweehoofdige directie van het OBV, één directeur op voordracht van de gemeente en één op voordracht van de marktpartijen, hebben voor een aantal (rechts)handelingen voorafgaande goedkeuring nodig van de algemene vergadering van aandeelhouders. Het OBV is bevoegd om per project realisatieovereenkomsten aan te gaan met de ontwikkelaars-aandeelhouder en derden die uit het gemeentelijke aandeel rechten hebben verkregen, en met bouwclaimhouders. In de algemene vergadering van aandeelhouders van OBV Beheer BV is de gemeente als aandeelhouder vertegenwoordigd (wethouder financiën) en de marktpartijen op statutair directieniveau. Formeel ligt de beslissingsbevoegdheid over belangrijke zaken als bijvoorbeeld grondverwerving, herzien van de grondexploitatie, vaststellen van stedenbouwkundige deelplannen of de samenstelling van het kwaliteitsteam dus bij de algemene vergadering van aandeelhouders van OBV Beheer BV. Besluitvorming vindt plaats bij meerderheid van tenminste 80 procent van de stemmen. In de praktijk van overleg en onderhandeling tussen partijen komt volgens betrokkenen het contract echter niet op tafel en worden in de stuurgroep de belangrijke beslissingen voorbereid. Via de stuurgroep wordt de politiek-bestuurlijke invloed in hoofdzaak gekanaliseerd, terwijl dit orgaan volgens de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst niet bevoegd is tot het nemen of goedkeuren van besluiten die rechtsgevolgen (kunnen) hebben. In de stuurgroep, die maandelijks vergadert, zijn de gemeente (college van burgemeester en wethouders) en Vathorst Beheer vertegenwoordigd. Een gemeentelijke vertegenwoordiger treedt op als voorzitter van de stuurgroep. Besluitvorming geschiedt op basis van unanimiteit. Er dus altijd consensus nodig voor het uitbrengen van een advies. De stuurgroep heeft een driedelig doel:

- het adviseren aan partijen terzake van de uitvoering van de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst;
- afstemming tussen de activiteiten van OBV, gemeente, Vathorst Beheer en de afzonderlijke marktpartijen enerzijds en de publiekrechtelijke besluitvorming van de gemeente anderzijds;
- het gevraagd en ongevraagd adviseren van de aandeelhouders(vergadering) van OBV Beheer BV c.q. de directie van OBV in geval van enige impasse in de besluitvorming van deze organen.

In de samenwerkingsconstructie is ook een onafhankelijk kwaliteitsteam opgenomen. In het kwaliteitsteam hebben onafhankelijke deskundigen zitting die elk voor een kwaliteitsaspect staan: stedenbouw, volkshuisvestiging, marktmonitoring, beheer en milieu. Het kwaliteitsteam is volgens de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst ingesteld ter waarborging van de kwalitatieve aspecten bij de locatieontwikkeling en de projectontwikkeling. Het doel van de advisering door het kwaliteitsteam is het bereiken van een optimale inhoudelijke plankwaliteit bij de

samenstelling van de stedenbouwkundige programma's van eisen en de uitwerking daarvan in stedenbouwkundige deelplannen en bouwplannen. Stedenbouwkundige programma's van eisen en stedenbouwkundige deelplannen komen tot stand in samenwerking met het kwaliteitsteam. Het kwaliteitsteam volgt de planning van het OBV. Unaniem door het kwaliteitsteam uitgebrachte adviezen, welke passen binnen de uitgangspunten van de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst, worden "in beginsel" door OBV opgevolgd. Toetsingskader voor advisering door het kwaliteitsteam is het Ontwikkelingsplan. Het kwaliteitsteam krijgt ondersteuning vanuit de gemeente in de vorm van 'referenten' op elk van de genoemde beleidsterreinen. Referenten zijn werkzaam in de gemeentelijke organisatie en kunnen deskundigen vanuit de verschillende afdelingen inschakelen. Bij het referentenoverleg is ook een vertegenwoordiger van het OBV aanwezig. Het kwaliteitsteam heeft periodiek overleg met de referentengroep en frequent contact met architecten en adviseurs. De architecten en adviseurs hebben formeel geen positie in de PPS maar zijn wel degelijk te zien als onderdeel van de institutionele context van de PPS. Dat geldt eveneens voor maatschappelijke organisaties als de belangenvereniging Hoogland en de bewonersvereniging Vathorst, die elk periodiek overleg voeren met het gemeentebestuur en met het OBV.

De grondexploitatie- en realisatieovereenkomst bevat voorts, voor zover relevant voor het borgingsproces, regels met betrekking tot overleg tussen realisatoren, OBV en kwaliteitsteam, over keuze van architecten en adviseurs en over de uitvoering van een kosten/kwaliteitstoets door het OBV.

Een bijzondere institutionele positie wordt ingenomen door de stedenbouwkundig adviseur (supervisor). De stedenbouwkundige en architectonische kwaliteit van Vathorst wordt in hoge mate bepaald door professionele partijen die niet zijn ingebed in de institutionele structuur van de PPS. Vanuit het thema 'Een wereld van verschil' waren in 2003 gemiddeld tien stedenbouwkundigen actief. Omdat het Ontwikkelingsplan in de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst als overkoepelend toetsingskader geldt én de architecten zich in de praktijk richten naar de wensen van de stedenbouwkundige is zijn sturingmacht ten aanzien van kwaliteit hoog¹⁵. De introductie van een onafhankelijk kwaliteitsteam versterkt de positie van de stedenbouwkundige nog meer. Ook het kwaliteitsteam heeft immers de opdracht om aan het Ontwikkelingsplan te toetsen.

De institutionele kenmerken van de PPS Vathorst zijn hieronder in tabelvorm samengevat.

Tabel 6.3 Institutionele kenmerken joint venture Vathorst

	Regulatief		Normatief		Cultureel-cognitief	
Publiek motief	maximale sturing	+	gedeelde verantwoordelijkheid	+	optimalisatie	+/-
Structuur	regels	-	rolverdeling	+	marktordening	+/-
Mechanisme	afdwingen	-	afstemmen	+	marktwerking	-
Indicator	markt reactief	-	consensusstreven	+	concurrentie	-

Resumé

Opvallend is de motivering van de gemeente voor het aangaan van een joint venture. Naast het delen van verantwoordelijkheid, het logische publieke motief achter de keuze voor borging via



Foto 6,5 Hoge bebouwingsdichtheden

een normatief systeem, is ook de wens tot maximale sturing (formeel althans) een belangrijk publiek motief om voor dit model te kiezen. Daarnaast verwacht de gemeente ook een gunstig effect van de inbreng van kennis en kunde door de marktpartijen. Kosteneffectiviteit was immers één van de redenen om gemeentebreed te kiezen voor het regiemodel. Door zelf te kiezen voor exclusieve samenwerking met een selectie van marktpartijen en daarnaast in beperkte mate ook andere partijen op de markt toe te laten brengt de gemeente ook een zekere marktordening aan.

Voor wat betreft de structuur en institutionele mechanismen vertoont de joint venture Vathorst echter alle kenmerken van een normatief systeem waarin rolverdeling, dialoog en onderhandeling centraal staan. In de functionele analyse wordt daarom het normatieve systeem als uitgangspunt genomen.

6.8 Functionele analyse

Het functioneren van een normatief borgingsysteem, zo is in hoofdstuk 3 uiteengezet, kenmerkt zich in essentie door sociale interactie (dialoog en onderhandeling) op basis van een rolverdeling tussen partijen. Gelijkwaardigheid in die rolverdeling is in dit systeem belangrijk. In ruimtelijke inrichtingsprojecten uit die gelijkwaardigheid zich in het bijzonder door een evenwichtige verdeling van risico's en zeggenschap. Sociale interactie, zo luidt de veronderstelling, leidt tot haalbare plannen, optimale afweging van belangen en dus tot effectieve oplossingen.

De beperkingen die volgens de theorie kleven aan de joint venture zien vooral op de rol van de overheid. Zo zou die de neiging kunnen hebben zich te veel te richten op de belangen van de marktpartijen. Ook loopt de overheid het risico een 'pettenprobleem' te krijgen als zij haar rol

als aandeelhouder en bestuursorgaan onvoldoende scheidt. Tenslotte zou de joint venture door het streven naar consensus ('poldermodel'), vanwege bureaucratie en een gebrek aan concurrentie niet doelmatig zijn.

Interactie en betrokkenheid markt

De PPS strekt zich uit over een periode van zeker 15 jaar en daarom is het volgens betrokkenen noodzakelijk dat de praktijk van dialoog en onderhandeling in overeenstemming is met de wens van partijen om middels consensus problemen op te lossen. Dat laat volgens hen onverlet de eigen verantwoordelijkheid van de gemeente als publiekrechtelijk bestuursorgaan en van de private partijen als ontwikkelaar.

De mogelijkheden tot overleg en onderhandeling die het normatieve borgingsstelsel kenmerken, zijn in de eerste fase van de planvorming niet optimaal benut. Bij het opstellen van het Masterplan, het Ontwikkelingsplan en het stedenbouwkundig programma van eisen is de sociale interactie tussen publieke en private partijen met betrekking tot de beoogde ruimtelijke kwaliteit beperkt. Er is tussen gemeente en private partijen slechts in beperkte mate onderhandeld over (de haalbaarheid van) het ambitieniveau voor duurzame ruimtelijke kwaliteit. De interactie vindt in deze eerste fase van het planproces voornamelijk plaats tussen gemeente en stedenbouwkundige adviseurs van Atelier Vathorst. Overigens was de op synergie gerichte interactie tussen gemeente en marktpartijen in de eerste fase van de planvorming wel explicieter en intensiever dan in Leidsche Rijn of in Ypenburg.

De beperkte benutting van de mogelijkheden tot publiekprivate interactie tijdens de eerste fase van de planvorming manifesteert zich in het commitment van partijen aan de gemeenschappelijke ambities op het moment dat de woningmarkt begint te stagneren. Er worden door marktpartijen vraagtekens geplaatst bij het hoge ambitieniveau en het gebrek aan flexibiliteit van het Ontwikkelingsplan. Met name het stedenbouwkundig kwaliteitsniveau, de duurzaamheidsambities, maar ook het woningbouwprogramma zijn volgens private partijen op een zodanig detailniveau vastgelegd dat er weinig ruimte rest voor dialoog en onderhandeling. Ook in de fase van uitwerking tot stedenbouwkundige plannen is er relatief weinig publiekprivate onderhandeling over kwaliteit en haalbaarheid. Vaak bleek de opstalontwikkeling pas te worden doorgerekend nadat het deelplan al was vastgesteld en de daarbij behorende realisatieovereenkomst tussen het OBV en de ontwikkelaar reeds was gesloten¹⁶. De rol van het OBV, het kwaliteitsteam en de stedenbouwkundige supervisors in het planproces is door de ontwikkelaars kritisch beoordeeld. Zij vonden dat te veel werd vastgehouden aan de kwaliteitsambities van het Ontwikkelingsplan en dat er te weinig ruimte was om in een veranderende markt een dialoog te voeren over de kwaliteit die de klant wenst.

Ondanks verschillen tussen marktpartijen, hun eigen 'stijl' van samenwerking en de mate waarin zij gericht zijn op rendement, dwingt deelname in de joint venture alle partijen wel tot nadenken over kwaliteit.

Overheid richt zich op marktbelang?

De gemeente streeft zowel naar kwaliteit als naar een sluitende grondexploitatie. In de situatie dat er sprake is van een (volgens prognose) positief saldo op de grondexploitatie is er bereidheid van partijen om voor (extra) kwaliteit te betalen. Een voorbeeld is de al eerder genoemde groene bufferzone om Hooglanderveen. Nieuw beleid dat de gemeente uit de grondexploitatie wil financieren, roept grotere spanningen op. Hoewel sommige ontwikkelaars voornamelijk gericht

lijken te zijn op hun eigen commerciële belang was geen van de private partijen echter bereid om de kwestie van de bufferzone “hard te spelen”. De marktpartijen lijken zich in een dergelijke situatie dus eerder te richten naar de publieke belangen dan andersom. Geen van de marktpartijen leek bereid het risico te willen lopen de ‘zwarte piet’ toegespeeld te krijgen. De continuïteit van de relatie met de gemeente bleek marktpartijen dus te stimuleren tot concessies. Ook de in opdracht van de gemeente uitgevoerde evaluatie van de PPS Vathorst komt tot de conclusie dat er geen aanwijzingen zijn dat de marktpartijen financiële tekorten op de gemeente afschuiven om zelf de winsten van het project op te kunnen strijken (Akro Consult, 2003).

Komt door een verslechterende woningmarkt de grondexploitatie echter onder druk dan moeten de kosten omlaag en/of de opbrengsten omhoog. Substantiële kostenreducties zijn volgens het OBV alleen nog mogelijk door een soberder inrichting van de openbare ruimte, bezuinigingen op voorzieningen en openbaar vervoer en/of door het versoberen of zelfs het schrappen van duurzaamheidsmaatregelen. Volgens de private partijen valt er weinig meer te bezuinigen op de bouwkosten van woningen. Zonder afzetproblemen te creëren zijn extra opbrengsten in beperkte mate te realiseren door een hogere verkoopprijs voor woningen, dus door herontwikkeling van deelplannen die niet (meer) tegemoet komen aan de wensen van de consument. Andere oplossingen, mits de woningmarkt die toelaat, zijn het opvoeren van het bouwtempo of het bouwen en verkopen van meer woningen in hetzelfde plangebied, dus door verdichting¹⁷. Volgens de gemeente, in haar rol als aandeelhouder, zijn haar financiële belangen (in casu een sluitende grondexploitatie) primair bepalend voor beslissingen over aanpassing van de ambities. Bij een dreigend tekort op de grondexploitatie zullen volgens de gemeente kwaliteitsambities met betrekking tot de woonomgeving heroverwogen moeten worden. De belangen van gemeente en marktpartijen lopen dan parallel, wat de neiging tot corporatisme kan bevorderen. De marktpartijen hebben immers ook baat bij een sluitende grondexploitatie en bij hogere opbrengsten uit de verkoop van woningen. Er zijn geen afspraken gemaakt over het afromen van eventuele overwinst op de verkoop van woningen.

De rol van het kwaliteitsteam lijkt een extra waarborg tegen corporatisme, hoewel dat niet de reden was voor de instelling ervan. Door de positie van het kwaliteitsteam in het institutionele systeem en haar contractueel vastgelegde taakstelling om plannen en ontwerpen te toetsen en daarover te adviseren aan het OBV wordt de gemeente permanent gedwongen tot verantwoording van keuzes aangaande duurzame ruimtelijke kwaliteit.

De institutioneel bepaalde rol en organisatie van het OBV bevordert een evenwichtige afweging tussen kwaliteit en financiële doelstellingen. Het OBV zit als een spin in het web tussen de stuurgroep, het kwaliteitsteam en de afzonderlijke realisatoren. Reeds vanaf haar oprichting heeft het OBV geleidelijk aan meer verantwoordelijkheid naar zich toegetrokken. Daarmee heeft zij haar sturende rol bij de borging van ruimtelijke kwaliteit kunnen versterken. Het OBV is de continue factor die zich gecommitteerd heeft aan de ontwikkeling van de wijk. Voor wat betreft de grondexploitatie is het OBV daarmee *de facto* in de plaats getreden van de gemeente. De structuur en werkwijze van het OBV zijn weliswaar transparant, maar zij is niet democratisch controleerbaar. Het OBV is gericht op de planning, op de kwaliteit en op het financiële management. De aandeelhouders zijn voor hun informatie afhankelijk van het OBV. Door de marktpartijen wordt die afhankelijkheid en eigen koers van het OBV nadrukkelijker ervaren dan door de gemeente. Los van de vraag of het OBV bewust heeft gekozen voor een eigen koers, heeft zij er wel voor gezorgd dat corporatisme geen kans heeft gekregen. Sterker, marktpartijen zijn van

mening dat de aandacht wat éézijdig gericht was op het vasthouden aan de hoge maatschappelijke ambities.

Volgens sommige marktpartijen is het proces te veel gericht op consensus en worden problemen daardoor te laat of niet effectief aangepakt. Het institutionaliseren schept wel helderheid, maar het gezamenlijk dragen van een probleem wordt daardoor wel verminderd.

Dubbele petten en coöperatief gedrag

De dubbele pet van de gemeente, als aandeelhouder en als bestuursorgaan, leidt in de PPS soms tot spanningen en kan het commitment van partijen onder druk zetten. Zo moet de ene wethouder waken over de kwaliteit en de andere over het financiële belang van de gemeente. Volgens een evaluatie die de gemeente zelf van de PPS-en heeft laten uitvoeren blijkt het “voor bestuurders soms lastig om ‘rolvast’ in het ene gremium op te treden in de rol als coördinerend wethouder (besluitvormend) en in het andere gremium in de rol van (adviserend) stuurgroep lid” (Akro Consult, 2003, p. 26). De ‘dubbele pet’ kan voor problemen zorgen in politiek gevoelige kwesties. Een voorbeeld is de discussie rond het baggerdepot van de firma Smink, waar de gemeente als aandeelhouder tegen de aanleg van het depot was, maar als bestuursorgaan moest meewerken aan het aanwijzingsbesluit van de provincie Utrecht. Marktpartijen ervaren –logischerwijs– de rol van de gemeente ook als bestuursorgaan ook als problematisch. Zo is men ontevreden over de snelheid waarmee de voor het bouwen benodigde bestuurlijke toestemmingen en vergunningen worden verleend. De indruk bij marktpartijen bestaat dat dit mede het gevolg is van de keuze voor het ‘regiemodel’ als gemeentelijk besturingsmodel en de daarmee gepaard gaande capaciteitsreductie. Ook de effectiviteit bij het verwerven van bijdragen van derden, subsidies van het rijk in het bijzonder, wordt niet hoog gewaardeerd. De gemeente is echter van mening dat haar mogelijkheden in dat opzicht niet overschat moeten worden. De financiële afspraken met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zijn juridisch niet afdwingbaar en de opstelling van het rijk wordt door de gemeente meer dan voorheen als ‘zakelijk’ ervaren (haar eigen opstelling is dat blijkbaar niet). Verder zijn toegezegde subsidies voor onder meer het ondergrondse afvalstelsel en de tweede waterleiding geschrapt.

Maar ook de marktpartijen handelen met verschillende petten op. Als aandeelhouders hebben zij een institutioneel bepaald belang bij een goede ruimtelijke kwaliteit van het hele plangebied en een strategisch belang bij een goede verstandhouding met de gemeente. Als realisatoren willen zij echter vooral bouwen voor de markt tegen een zo hoog mogelijk rendement. Daarbij komt dat er ook sprake is van een cultuurverschil tussen ontwikkelaars en bouwers binnen één onderneming. Beide handelen vanuit hun eigen belangen die volgens betrokkenen behoorlijk kunnen divergeren. Bovendien blijkt het voor de participerende marktpartijen in de praktijk soms lastig om een gezamenlijk op directieniveau genomen besluit effectief te laten doorwerken in de eigen organisatie.

De dubbele pet past tenslotte ook het OBV. Zij is verantwoordelijk voor een zodanige aansturing van het planproces dat de afgesproken ‘productie’ en verkoop van bouwrijpe grond wordt gehaald. De grond gaat pas over naar de ontwikkelaar als de bouwvergunning afgegeven is. Het OBV is dus gebaat bij snelheid. Aan de andere kant is zij ook verantwoordelijk voor de borging van kwaliteit. Snelheid en kwaliteit kunnen op gespannen voet met elkaar staan. Het is voor partijen niet altijd duidelijk hoe het OBV met die verschillende verantwoordelijkheden omgaat.

Non-coöperatief gedrag van marktpartijen als gevolg van divergentie in belangen, kennis en percepties, zoals door bestuurskundigen voorspeld, blijkt in Vathorst echter niet sterker dan op

de andere locaties. Er blijken overigens wel verschillen te zijn binnen het consortium van marktpartijen. Wellicht dat de strategie van het consortium van marktpartijen als geheel, dat wordt gedomineerd door meer op synergie gerichte deelnemers, daardoor coöperatiever is dat op grond van de bestuurskundige theorie zou mogen worden verwacht.

Doelmatigheid

Volgens sommigen is bedrijfsmatig werken een voordeel van de constructie van de PPS Vathorst, mits de staf van het OBV klein en slagvaardig gehouden kan worden¹⁸. Anderen zijn van mening dat de consensuscultuur binnen het OBV juist die slagvaardigheid in de weg staat. Ook het OBV zelf waakt ervoor dat de consensusvorming niet ontaardt in een 'vergadercultuur'. Zodra die de overhand zou krijgen, is het volgens het OBV gedaan met de doelmatigheid die de organisatie nu kenmerkt. Deze visie wordt onderschreven in de eerder genoemde evaluatie die de gemeente heeft laten uitvoeren. Er behoefde enerzijds door de gemeente geen eigen projectbureau voor de ontwikkeling van Vathorst te worden opgericht, maar anderzijds is wel meer capaciteit nodig voor overleg en toetsing (Akro Consult, 2003). Een cijfermatige onderbouwing van de doelmatigheid van de gekozen structuur en werkwijze in vergelijking met een volledig gemeentelijke projectorganisatie is echter niet voor handen.

Het planproces wordt door marktpartijen als te lang ervaren. Ondanks het feit dat zij de gronden in bezit hadden is het accent van de planontwikkeling bij de gemeente blijven liggen. Vathorst is een lastig plan met betrekking tot de ontsluitende infrastructuur waardoor de horizon van het plan aanmerkelijk verder is komen te liggen dan in eerste instantie gepland was. Mede daardoor zit er fors druk op de grondexploitatie. De uitgevoerde projectaudit bij OBV heeft geresulteerd in versterking van de procesrol van het OBV (PRC Bouwcentrum, 2002).

Concurrentie bij de ontwikkeling van woningbouwprojecten binnen Vathorst is er slechts in beperkte mate. Private partijen die deelnemen in de PPS worden daardoor minder geprikkeld tot creativiteit ten behoeve van het publieke belang dan concurrenten die buiten de PPS staan. De samenwerking met een partij kan volgens de grondexploitatie- en realiseringsovereenkomst uitsluitend worden beëindigd als deze "ondanks behoorlijke schriftelijke in verzuimstelling" in ernstige mate tekortschiet in de nakoming van haar contractuele verplichtingen. Meer concurrentie van marktpartijen buiten het consortium zou de PPS-partijen scherp kunnen houden. Concurrentie bevordert de doelmatigheid en kwaliteit doordat aanbieders zich sterker op de gebruikers richten. Op deze wijze kan een cultureel-cognitief element in het normatieve systeem worden geïntegreerd.

EU-aanbestedingsrecht

In de PPS-constructie voor Vathorst is het OBV verantwoordelijk voor de aanbesteding van het bouwrijp maken, de inrichting van de openbare ruimte en het aanleggen van publieke infrastructuur. De opdrachten voor de uitvoering van dat werk zijn deels openbaar, deels onderhands aanbesteed. Dat laatste geldt bijvoorbeeld voor de uitvoering van het grondwerk dat onderdeel uitmaakte van een deal met het afvalverwerkingsbedrijf Sminck. Over die onderhandse aanbesteding heeft de Europese Commissie geoordeeld dat deze in strijd is met het Europese aanbestedingsrecht¹⁹. De Commissie is tevens (voorlopig) van oordeel dat het recht (en tevens de plicht) tot ontwikkeling van sociale woningbouw als 'overheidsopdracht' niet onderhands had mogen worden gegend aan de Amersfoortse woningbouwcorporaties. Hier was, met een beroep op het



Foto 6.6 Vraag naar nostalgische architectuur

bekende Scala-arrest van het Europese Hof²⁰, ook een openbare Europese aanbesteding op zijn plaats geweest.

Evaluatie functionele analyse

Opvallend in de PPS Vathorst is de motivering van de gemeente voor het aangaan van een joint venture. Naast het delen van verantwoordelijkheid is ook de wens tot maximale sturing een publiek motief om voor dit model te kiezen. Daarnaast verwacht de gemeente vanuit een oogpunt van kosteneffectiviteit een gunstig effect van de inbreng van kennis en kunde door de marktpartijen. Door zelf te kiezen voor exclusieve samenwerking met een selectieve groep marktpartijen brengt de gemeente echter ook een zekere marktordering aan. De joint venture van Vathorst is in structuur, mechanismen en indicatoren weliswaar te typeren als een normatief systeem, maar in haar motivatie blijkt de gemeente te hinken op twee gedachten: profiteren van de kennis en kunde van marktpartijen, maar wel de sturing in eigen hand willen houden.

Bij de opstelling van het Masterplan en het Ontwikkelingsplan is ondanks de risicodeling de sociale interactie tussen gemeente en marktpartijen materieel gezien nog steeds minimaal. De consultatie van de *civil society* bij de voorbereiding van het masterplan beperkt zich tot maatschappelijke organisaties. Inbreng van gebruikers/consumenten bij de invulling van de ambities voor gebruiks- en belevingswaarde was in de praktijk beperkt, hoewel in beginsel iedereen kon deelnemen aan de werkgroepen.

De sociale interactie neemt gaandeweg het planproces echter wel toe. De institutionele structuur van de joint venture blijkt een proces van dialoog en onderhandeling te bevorderen.



Foto 6.7 Behoud van bestaande landschapselementen

Door het creëren van een juridische structuur voor het delen van zeggenschap en risico's, overleg en besluitvorming hebben gemeente en marktpartijen zichzelf gecommitteerd om gezamenlijk de publieke doelen van het project te formuleren en te realiseren. De PPS-structuur van Vathorst bevordert de communicatie over wederzijdse belangen en het zoeken naar win-win situaties. Toch lijkt de inbreng van de marktpartijen niet zodanig te zijn geweest dat het de haalbaarheid van het masterplan wezenlijk heeft beïnvloed. De bijsturing van de planontwikkeling als gevolg van veranderende omstandigheden is, passend bij een normatief systeem, niet scherp gereguleerd maar wel interactiever dan op de andere locaties.

De vanuit bestuursrechtelijke hoek gevreesde neiging tot corporatisme blijkt in de praktijk van Vathorst niet prominenter aanwezig dan in Leidsche Rijn of Ypenburg. Marktpartijen waren aanvankelijk zelfs relatief sterker betrokken bij het publieke belang dan op de andere onderzochte locaties. Na het inzakken van de bouwproductie is die situatie wel veranderd, maar corporatistisch gedrag van de gemeente is niet meer of minder dan in de andere onderzochte locaties. Vanwege de risicodeling is de verwevenheid van publieke en private belangen sterker dan in het bouwclaim- en concessiemodel. De institutionele structuur van het PPS-arrangement voor Vathorst werkt vermenging van rollen in de hand, maar dit blijkt niet te leiden tot gebreken in het borgingsysteem.

Ook het vanuit bestuurskundig perspectief voorspelde non-coöperatief gedrag van marktpartijen blijkt in Vathorst niet sterker dan op de andere locaties. Er is weliswaar op sommige momenten sprake van divergentie van belangen en percepties maar het consensusstreven blijkt in

de praktijk sterker. Sommige partners in de PPS bleken echter wel meer gericht op synergie dan andere.

De veronderstelling vanuit de economische visie dat een joint venture bureaucratie en ondoelmatigheid in de hand werkt, bleek in Vathorst niet bewaarheid te worden. Door de versterking van de regierol van het OBV is volgens partijen de slagvaardigheid vanaf 2002 toegenomen.

Résumerend kan worden gesteld dat het normatieve borgingsysteem in Vathorst minder nadelen kent dan in de literatuur wel is verondersteld. De mate van corporatisme en (on)doelmatigheid wijken niet wezenlijk af van het beeld op de andere locaties. Wel is er sprake van meer rolvermenging dan bij de andere vormen van PPS maar die tast de mate van borging niet aan. De veronderstelling vanuit bestuurskundige hoek dat het delen van risico's sociale interactie bevordert blijkt in de eerste fase van de planvorming nog niet op te gaan. Bijsturing van de planontwikkeling was wel meer interactief dan in Leidsche Rijn en Ypenburg omdat het normatieve systeem daarvoor meer ruimte bood.

Noten

- 1 Atelier Vathorst is een samenwerkingsverband tussen het stedenbouwkundige bureau Kuiper Compagnons en het landschapsonwerpbureau West8. Het Atelier werkt in opdracht van de gemeente en marktpartijen gezamenlijk.
- 2 Ook nadat de taakstelling voor Vathorst was verruimd is er in het bestemmingsplan geen duidelijkheid gegeven over een nieuwe aansluiting op de A28. Dat was voor de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State aanleiding om in een uitspraak op 27 juli 2000 het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten van Utrecht te schorsen. Deze uitspraak leidde tot een vertraging van circa een jaar in de oplevering van de eerste woningen in Vathorst, net aan het begin van recessie in de woningmarkt.
- 3 Zo stelt bijvoorbeeld het Ontwikkelingsplan (p. 24-25) ten aanzien van woningen rond een bassin in het plandeel De Bron: "...afgewisseld met dwars geplaatste serrewoningen, die zogenaamde woonarrangementen bevatten. Serre en woningen liggen op een plint (eventueel parkeergarage) met een terras aan de zijde van het bassin. De serres vormen een mooie aanvulling op het karakter van het bassin en zijn energetisch van belang."
- 4 Ter "compensatie" van de afstand van Vathorst tot de binnenstad Amersfoort zou volgens het Masterplan in de vrije sector ook een aantal grote woningen gebouwd moeten worden.
- 5 Zo is er voorzien in dichtheden variërend van 26 woningen per hectare (plandeel Het Lint, 900 woningen), 33 woningen per hectare (De Velden, 4300 woningen) tot 44 woningen per hectare (De Bron en De Laak, 5600 woningen).
- 6 Een systematiek, ontwikkeld door adviesbureau BOOM, waarin vier niveaus van duurzaamheid worden onderscheiden. Aan duurzaamheidsmaatregelen worden punten toegekend zodat de initiatiefnemer zelf kan berekenen of hij aan het vereiste niveau voldoet.
- 7 Waterbedrijf Hydron heeft het project in Leidsche na negatief advies van het RIVM en een verbod van het ministerie van WVS stopgezet en is in Vathorst niet eens begonnen met de voorbereidingen.
- 8 Daarnaast hebben Amersfoortse ondernemers en middenstanders in 1996 ook hún visie op de ontwikkeling van Vathorst onder de aandacht van de gemeente gebracht.
- 9 Aldus een evaluatie van de PPS Vathorst door Akro Consult, 2003, p. 27.
- 10 Voorlopige Ontwerpen en Definitieve Ontwerpen (VO's en DO's) van de bouwplannen worden op hun beurt weer getoetst aan de stedenbouwkundige programma's van eisen en de deelplannen.

- 11 Zo rapporteert het OBV periodiek aan de aandeelhouders over de realisatie van voorzieningen in Vathorst omdat de tijdige aanwezigheid daarvan behoort tot de belangrijkste ambities van het Ontwikkelingsplan. In de raad wordt over de voortgangsrapportages weinig discussie gevoerd. Tevens wordt door het OBV gerapporteerd over de bouwproductie en grondexploitatie (niet openbaar).
- 12 De gebruikelijke fasering: een intentieovereenkomst, gevolgd door een samenwerkingsovereenkomst en uiteindelijk een grondexploitatie- en realisatieovereenkomst.
- 13 Aanvankelijk werd gekoerst op een bouwclaimmodel, maar na adoptie van het 'regiemodel' door de gemeenteraad werd de joint venture de voorkeursoptie (AkroConsult, 2003).
- 14 Bouwfonds Woningbouw, Heijmans Projectontwikkeling, Thomassen-Dura, Van Zwol Projectontwikkeling, Wilma Vastgoed en Woningcorporatie SCW.
- 15 Volgens de grondexploitatie- en realisatieovereenkomst plegen de realisatoren overleg met het OBV over de keuze van architecten en adviseurs. Het OBV voert ter zake weer overleg met het kwaliteitsteam dat op zijn beurt toetst aan het Ontwikkelingsplan, maar in de praktijk vooral aan de visie van de stedenbouwkundig supervisor.
- 16 Conclusie van het PRC Bouwcentrum na uitvoering van een projectaudit bij het OBV in 2002.
- 17 Wat tot effect kan hebben dat de kavels gemiddeld genomen kleiner worden (tenzij er meer wordt gestapeld), wat vervolgens weer een prijsnivellerend effect heeft.
- 18 Het OBV heeft een bezetting van ruim 10 fte, waaronder twee directeuren (één markt, één gemeente), een financieel manager, planeconoom, contractjurist, drie procesmanagers en ondersteuning.
- 19 Het advies van de Europese Commissie is niet openbaar gemaakt. Zie daarover paragraaf 1.4. De informatie is mondeling verstrekt door het OBV.
- 20 HvJ EG 12 juli 2001, zaak C-399/98. Zie ook Bregman, 2002.

7 Concessiemodel Ypenburg

7.1 Inleiding

Eerste Europese aanbesteding van een Vinex-locatie

De Buitenplaats Ypenburg is één van de Vinex locaties in de regio Haaglanden. Ten tijde van de planvorming bevond de locatie zich op het grondgebied van de gemeenten Nootdorp, Pijnacker en Rijswijk. Deze gemeenten hadden zich met de gemeente Den Haag verenigd in het Samenwerkingsverband Ypenburg, een publiekrechtelijke rechtspersoon op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen. De Europese aanbesteding van de Vinex locatie Buitenplaats Ypenburg in de periode 1997-1998 was een primeur. Nog niet eerder was een concessie voor gebiedsontwikkeling op deze schaalgrootte in de markt gezet. Eerdere initiatieven om Ypenburg, net als de Vinex locatie Wateringse Veld, volgens een joint venture model te ontwikkelen, zijn in 1996 gestrand. Partijen¹ konden het niet eens worden over verdeling van risico's en zeggenschap en over de door de gemeenten gewenste zekerheid omtrent de woningbouw. Onzekerheid over financiering door het rijk, met name betreffende de (aansluiting op) hoofdinfrastructuur en de aanleg van hoogwaardig openbaar vervoer, speelde daarbij ook een rol. Vervolgens is besloten het roer radicaal om te gooien en is gekozen voor integrale deelplanontwikkeling.

Deze integrale deelplanontwikkeling werd mogelijk door het gehele plangebied op te knippen in deelplannen van 500-800 woningen en de integrale ontwikkeling daarvan in concurrentie aan te besteden. Volgens betrokkenen was de keuze voor integrale deelplanontwikkeling mogelijk omdat de samenwerkende gemeenten de meeste grond in het gebied in bezit hadden (Venema et al, 2000). Aan de marktpartijen die in de joint venture zouden deelnemen (Rabo en Amvest) is als eerste, buiten concurrentie, een deelplan opgedragen. De ervaring die daarmee is opgedaan heeft men gebruikt bij verbetering van de aanbestedingsdocumenten die voor de latere deelplannen zijn opgesteld.

Het bestuurlijk samenwerkingsverband Ypenburg ('BOY') trad op als aanbestedende dienst in de zin van Richtlijn 93/37/EEG (de 'Richtlijn Werken'). Volgens artikel 1 sub d van de richtlijn werken wordt onder een concessieovereenkomst voor openbare werken verstaan: een overeenkomst met dezelfde kenmerken als een overheidsopdracht, met uitzondering van het feit dat de tegenprestatie voor de uit te voeren werken bestaat uit hetzij uitsluitend het werk te exploiteren, hetzij uit dit recht, gepaard gaande met een prijs. Het exploitatierecht zou dan bestaan uit het mogen realiseren en verkopen van woningen. Strikt genomen is dat mijns inziens geen exploitatie van het werk. Tegen die achtergrond is het de vraag of de aanbesteding wel kan worden aangemerkt als een concessieovereenkomst in de betekenis van de richtlijn. In hoofdstuk 2 is immers geconstateerd dat het 'werk' dat zal worden opgeleverd aan de aanbestedende dienst de bouwrijpe grond betreft en openbare ruimte betreft. De aanbesteding van Ypenburg omvat echter niet het bouwrijp maken van het gebied, wel het woonrijp maken. De aanleg van de hoofdinfrastructuur en het bouwrijp maken is door het samenwerkingsverband Ypenburg aanbesteed voor eigen rekening en risico. De richtlijn maakt echter geen onderscheid in verschillende type concessies,



Foto 7.1 Nog aantrekkelijk over 20 jaar?

wat een eenduidig antwoord op de vraag of het integraal aanbesteden van gebiedsontwikkeling als concessie aangemerkt kan worden, lastiger maakt.

Vanuit een formeel-juridisch perspectief is de vraag of het integraal aanbesteden van een gebiedsontwikkeling aangemerkt kan worden als een concessie in de zin van de richtlijn wellicht interessant, voor de materiële betekenis van de gekozen constructie voor de kwaliteitsborging geldt dat nauwelijks. Er is immers gekozen voor een aanbesteding volgens de niet-openbare procedure met voorafgaande selectie, conform de bepalingen van de richtlijn werken. Dat betekende dat marktpartijen zich voor één of meer deelplannen als gegadigde kon melden en na selectie in concurrentie kon bieden op de uitvoering ervan. De marktwerking die daardoor ontstaat kenmerkt de wijze van borging volgens het cultureel-cognitieve systeem. De overheid stelt vooraf vast aan welke kwaliteitseisen het 'product' dient te voldoen en laat aan de markt over hoe zij daar invulling aan wenst te geven.

De aanbestedingsprocedure

Op 18 juli 1997 is de aanbestedingsprocedure gestart met een advertentie in het Publicatieblad van de EG. Ten behoeve van gegadigden is een informatiepakket samengesteld waarin de aanbestedingsprocedure is beschreven, een beschrijving van het project per deelgebied is opgenomen en de overall planning. Alle aanbestedingsstukken zijn vastgesteld door de gemeenteraden van het samenwerkingsverband.

De advertentietekst vermeldt dat ingeschreven kan worden op een 13-tal deelplannen die variëren van 300 tot 800 woningen (gemiddeld 600), in totaal circa 8200 woningen. Gemiddeld wordt volgens de publicatie 42,5 procent van de te realiseren woningen afgenomen door derden. De resterende woningen worden door de gegadigde voor eigen rekening en risico ontwikkeld. De deelplannen zijn ingedeeld in vier groepen en elke gegadigde kan zich per groep slechts aanmelden voor één deelplan. Indien er meer dan vijf gegadigden zijn voor één deelplan, wordt er geloot. Afvallers kunnen wel weer meedingen voor de deelplannen waarvoor zich minder dan vijf gegadigden hebben gemeld.

De aanvragen tot deelneming dienden uiterlijk vrijdag 17 september 1997 om 17.00 uur binnen te zijn. In de advertentietekst is een aantal minimumeisen opgenomen om voor een deelplan in aanmerking te kunnen komen. Zo diende de gegadigde bereid te zijn de Nederlandse taal te bezigen bij alle schriftelijke en mondelinge informatie-overdracht². De gegadigde diende ook te voldoen aan een minimumeis ten aanzien van de bruto omzet in drie voorafgaande jaren (€ 60 mln. per jaar exclusief BTW en grondwaarde). Er diende door gegadigden ook vier referentieprojecten te worden beschreven en van een accountantsverklaring te worden voorzien. Bij ten minste twee van die referentieprojecten dienden minimaal 200 woningen risicodragend te zijn ontwikkeld³. Ook dienden gegadigden over een gecertificeerd kwaliteitssysteem volgens ISO 9000 of gelijkwaardig te beschikken. In totaal hebben zich 39 ontwikkelaars en combinaties aangemeld (Venema et al, 2000). Dat waren zonder uitzondering (combinaties van) in Nederland werkzame marktpartijen. Vier inschrijvers vielen af omdat ze niet aan de criteria voldeden. Na selectie en loting ontvingen de overgebleven gegadigden een uitnodiging tot inschrijving op een deelplan in volgorde van realisatie. In het informatiepakket dat gegadigden konden opvragen was ook een toelichting opgenomen met betrekking tot de informatie die aanbiedingen dienden te bevatten (zie box 7.1). De kosten voor het opstellen van de aanbieding werden (deels) vergoed, althans aan de inschrijvers die de opdracht voor het betreffende deelplan niet verwierven.

Box 7.1 Onderdelen planpropositie

Voor tien van de dertien deelplannen dienden inschrijvers per deelplan een aanbieding te doen in de vorm van een planpropositie, bestaande uit onder meer de volgende kwalitatieve onderdelen:

- Stedenbouwkundig plan;
- Schetsontwerp per te ontwikkelen woningtype;
- Technische beschrijving van de bebouwing;
- Toelichting hoe milieutechnische eisen zijn verwerkt;
- Maquette schaal 1: 1000;
- Keuze stedenbouwkundig architect.

In het kader van de aanbesteding zijn door het projectbureau Ypenburg ruimtelijke structuurschetsen en catalogi voor de openbare ruimte opgesteld. Daarmee, en met eisen ten aanzien voor onder meer het woningbouwprogramma, ontwikkelings- en realiseringsovereenkomst, regels voor aanpasbaar en duurzaam bouwen en regels voor de uitwerking van het watersysteem en de groenstructuur werd het raamwerk neergezet waarbinnen de stedenbouwkundige en architectonische uitwerking plaats diende te vinden. De structuurschetsen bevatten vooral kwalitatieve beschrijvingen, richtlijnen en sfeertekeningen. In het voorjaar van 1998 zijn de dertien deelplannen gelijktijdig aanbesteed.⁴ Er was zo veel belangstelling vanuit de markt dat voor tien van de dertien deelplannen zich meer dan vijf gegadigden hadden gemeld en er dus geloot moest worden. De geselecteerde marktpartijen moesten vervolgens binnen een termijn van drie maanden een plan uitwerken en financieel doorrekenen. Een zware opgave ook voor de stedenbouwkundige bureaus die door de ontwikkelaars werden ingeschakeld. Uiteindelijk zijn binnen de termijn in totaal ongeveer 65 plannen ingediend. Volgens een betrokkene vanuit het project-

bureau Ypenburg is er op die wijze veel creativiteit losgemaakt. Een besluit tot gunning moest eveneens binnen drie maanden worden genomen. Gunning heeft plaatsgevonden op basis van de economisch meest voordelige aanbidding. De projectontwikkelaar bracht een bod uit op de grond onder aftrek van de kosten voor inrichting van de openbare ruimte. Het financiële bod en de kwaliteit van het plan werden volgens een tevoren vastgesteld puntensysteem tegen elkaar afgewogen. Beide legden in het puntensysteem ongeveer evenveel gewicht in de schaal. De gunningcriteria zijn voor inschrijvers inzichtelijk omdat ze waren opgenomen in de uitnodigingen tot inschrijving op de deelplannen. Een beoordelingscommissie heeft voor elk deelplan de twee hoogst gewaardeerde biedingen van de vijf met een neutraal advies aan de raadscommissies van de grondgebiedgemeenten voorgelegd. De selectiecriteria waren door een selectiecommissie van de aanbestedende dienst vastgesteld. Op basis van het oordeel van beide commissies is namens de aanbestedende dienst (het samenwerkingsverband) door de ingestelde selectiecommissie een keuze gemaakt, waarna er gegund kon worden.

Uiteindelijk heeft de aanbesteding zowel kwalitatief als financieel meer opgeleverd dan tevooren verwacht. Slechts in twee gevallen gaf het hoogste bod de doorslag, de elf andere opdrachten zijn gegund omdat de score voor kwaliteit de doorslag gaf. Vijf plannen scoorden zelfs op kwaliteit én prijs in de hoogste categorie. De gunstige marktomstandigheden en de 'gretigheid' waarmee marktpartijen zich inschreven en boden, heeft daar volgens betrokkenen zeker invloed op gehad. Volgens sommige marktpartijen is het jammer dat er zeer weinig ruimte zat in het woningbouwprogramma. Dat betekende dat een extra kwaliteitsimpuls, met name in de financiële middencategorieën, eigenlijk niet mogelijk was zonder de eerste kopers een onevenredig grote overwinst cadeau te doen.

In dit hoofdstuk wordt de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit in Ypenburg geanalyseerd. Onderzocht is in hoeverre de mogelijkheden die het cultureel-cognitieve systeem om via marktwerking meer kwaliteit voor dezelfde prijs te realiseren, zijn benut. Volgens de theoretische verkenning in hoofdstuk 3 liggen de grootste valkuilen van het dit systeem in de angst van overheden om de markt meer ruimte te geven voor eigen oplossingen, maar ook in onzekerheden en hoge transactiekosten die met name bij grote complexe projecten als deze Vinx-locatie zouden spelen.

In dit hoofdstuk volgt allereerst een korte introductie op de ruimtelijke structuur van het plangebied Ypenburg. Daarna wordt in paragraaf 7.3 het planvormingsproces beschreven. De kwaliteitsambities voor Ypenburg zijn neergelegd in het stedenbouwkundig masterplan (paragraaf 7.4). De mate waarin de ambities zijn of worden gerealiseerd is vervolgens op een kwalitatieve wijze beoordeeld (paragraaf 7.5). De analyse van het borgingsproces (paragraaf 7.6) richt zich op vraag hoe de geplande kwaliteit institutioneel is geborgd. Na een institutionele analyse van het concessiemodel van Ypenburg (paragraaf 7.7) worden in paragraaf 7.8 vervolgens de kritische factoren in het functioneren van het borgingsproces geanalyseerd en geëvalueerd.

7.2 Ruimtelijke structuur

Het plangebied heeft een oppervlakte van ongeveer 600 hectare en ligt tussen Den Haag, Rijswijk, Delft en Pijnacker-Nootdorp en wordt aan drie zijden fysiek begrensd door snelwegen: de A12 in het noorden, de A4 in het westen en de A13 in het zuiden. De kern van Nootdorp en het



Foto 7.2 Onderhoudsarme openbare ruimte

Delftse Hout vormen de oostelijke begrenzing van het plangebied (zie figuur 6.1). Tot 2008 zullen (volgens de oorspronkelijke planning) op deze Vinex-locatie circa 11.000 nieuwe woningen worden gebouwd.

In de Gouden Eeuw is in het plangebied een landgoed aangelegd. In 1936 is op het (voormalige) landgoed een vliegveld aangelegd dat tot 1991 als zodanig dienst heeft gedaan. Aansluitend aan de kern van Nootdorp is een instelling voor meervoudig gehandicapten gevestigd en ten zuidwesten daarvan is ten behoeve van de inwoners van Delft-Noord en Nootdorp een sportpark aangelegd. Voor het overige had het gebied een agrarische functie. De 2,5 kilometer lange van zuidwest naar noordoost aangelegde landingsbaan van het voormalige vliegveld heeft geïnspireerd tot een brede laan (de Landingslaan), vormgegeven als een langgerekt stadspark. De Landingslaan met aan weerszijden dubbele rijen bomen en een waterbaan heeft als structurelement een belangrijke dragende functie in het plan, maar ligt op een andere locatie dan de voormalige landingsbaan van het vliegveld. De hoofdstructuur van het plangebied kent vijf woonwijken en een centrumgebied. Dit centrumgebied komt ongeveer halverwege de Landingslaan aan een grote waterplas en een park te liggen. Rondom dit centrumgebied liggen vijf woonwijken: Singels, Boswijk, de Venen, Waterwijk en de Bras. De wijken zijn duidelijk van elkaar gescheiden en elke wijk heeft een eigen karakter (zie paragraaf 7.3). De wijken worden voor het autoverkeer ontsloten door een randweg die gedeeltelijk buiten het woongebied om loopt. De Buitenplaats Ypenburg heeft een aansluiting op elk van de drie omliggende snelwegen. De tramlijn van Den Haag/Rijswijk naar Pijnacker-Nootdorp loopt langs het stadscentrum en volgens planning zal

vanaf 2006 ook een tramlijn van Delft via Rijswijk-Zuid en Ypenburg, het toekomstige NS-station en Leidscheveen naar Leidschendam lopen.

Fiets- en wandelpaden verbinden de wijken met elkaar, met het centrum en met de omgeving. Met de aanleg van een fly-over over de A4 krijgt het langzame verkeer in de toekomst een rechtstreekse verbinding met het stedelijk gebied aan de andere kant van de snelweg. Wanneer die verbinding gereed zal zijn, is nog onzeker.

7.3 Planvorming

Vinex-historie Ypenburg

De afspraken over het programma, het openbaar vervoer, de infrastructuur, de planning en de (rijks)financiering zijn vastgelegd in het Vinex-uitvoeringsconvenant (1995) tussen het rijk en de gemeenten van het stadsgewest Haaglanden⁵.

In het kader van het Besluit locatiegebonden subsidies draagt de minister van VROM € 120 mln. bij aan de ontwikkeling. De minister van Verkeer en Waterstaat reserveert ruim € 140 mln. voor diverse openbaar vervoer en infrastructuurprojecten in de regio, waaronder tram en businfrastructuur ten behoeve van Ypenburg. De uitvoering van de regionale verkeers- en vervoersprojecten kan volgens het convenant echter doorlopen tot na 2004. Kortom, harde toezeggingen worden door de minister van Verkeer en Waterstaat niet gedaan.

Het Masterplan Buitenplaats Ypenburg

Het stedenbouwkundig plan uit 1994 (verder te noemen: Masterplan) geeft volgens de opsteller, stedenbouwkundig bureau Palmboom, de grote lijnen van de stedenbouwkundige structuur voor de Buitenplaats Ypenburg. Die structuur is opgebouwd uit een 'raamwerk en velden'. Het raamwerk moet houvast bieden voor onzekere ontwikkelingen in de toekomst terwijl de velden flexibiliteit bieden voor uitwerking die tegemoet komt aan de actuele vraag naar ruimtelijke kwaliteit. Daarbij zoeken de opstellers aansluiting bij stadsociologisch onderzoek: "Om voldoende ruimte te bieden aan verschillende categorieën bewoners en het stadsdeel beter te wapenen tegen veroudering door verandering van gebruikseisen, dient de stedenbouwkundige structuur een zekere mate van neutraliteit en anonimiteit te bezitten. Zij wijzen bovendien op de noodzaak om veelzijdige relaties te ontwikkelen tussen het nieuwe stadsdeel en de bestaande stad" (Masterplan, p. 18).

Het raamwerk wordt gevormd door een aantal lanen en linten in het gebied, waarvan de Landingslaan het meest in het oog springt. Deze lanen structureren het gebied in min of meer geometrische vormen die volgens het Masterplan met elkaar de identiteit van de Buitenplaats Ypenburg bepalen. Waar lijnen elkaar kruisen bevindt zich een aantal belangrijke knooppunten, zoals het centrum van Nootdorp, het nieuwe centrumgebied en het toekomstige NS-station.

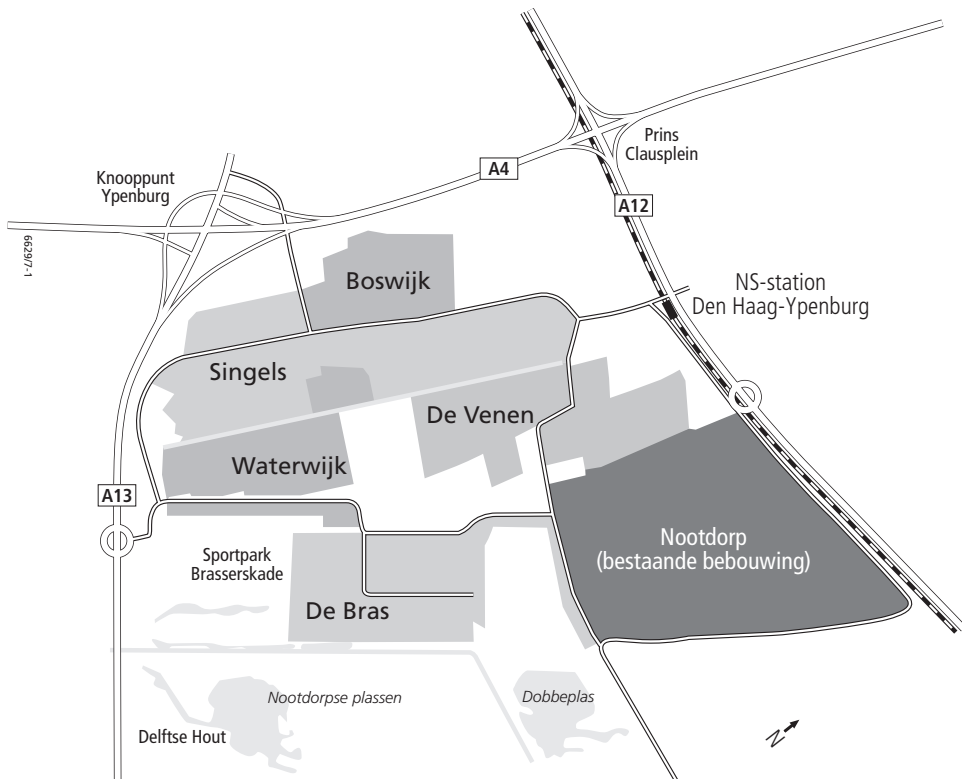
Het raamwerk van het Masterplan is later in een Hoofdplanstructuur (1996) verder uitgewerkt. Deze Hoofdplanstructuur geeft voorlopige ontwerpen voor de hoofdlijnen van de structuur en voor de knooppunten. Het Masterplan is vervolgens vertaald in een globaal bestemmingsplan dat begin 1998 door de betrokken gemeenteraden van Nootdorp, Pijnacker en Rijswijk is vastgesteld.

Ter uitwerking van de 'velden', de deelgebieden binnen Ypenburg, zijn door het projectbureau Ypenburg afzonderlijke structuurschetsen opgesteld. Het betreft de deelgebieden Singels,

Boswijk, De Bras, Waterwijk en Venen. De structuurschetsen hebben elk een eigen karakter, sterk geënt op de aanwezige landschapsstructuren en -elementen en beperken zich tot ruimtelijke en programmatische thema's. Deze structuurschetsen vormden voor de inschrijvers op de Europese aanbesteding het uitgangspunt voor de competitie om de deelplannen.

De totale bouwopgave omvat circa 11.000 woningen met een standaard Vindex- dichtheid van 38 woningen per hectare. De kwantitatieve ambities voor het woningbouwprogramma laten weinig bijzonderheden zien. Er is uitgegaan van 70/30 als verhouding tussen marktsector en gesubsidieerde sector.

De structuurschetsen zijn dus mede de documenten op basis waarvan contracten met de ontwikkelaars zijn gesloten. De randvoorwaarden in de structuurschetsen geven de door het Samenwerkingsverband Ypenburg vastgestelde uitgangspunten voor het ontwerp van de deelplannen door de ontwikkelaars. Een aantal uitgangspunten is 'hard' en er zijn 'aandachtspunten' geformuleerd. Van de 'harde' uitgangspunten mag door de ontwikkelaar alleen worden afgeweken indien er een aantoonbaar beter eindresultaat door wordt behaald. De 'aandachtspunten' waaraan de deelplannen worden getoetst dienen volgens de structuurschetsen gezien te worden als ontwerpopgave.



Figuur 7.1 Plangebied Ypenburg (bron: www.ypenburg.nl)

De grens tussen beide typen uitgangspunten is volgens de structuurschets niet altijd even scherp. De randvoorwaarden en aandachtspunten beogen gezamenlijk zowel houvast te bieden als creativiteit uit te lokken. Enkele voorbeelden van harde randvoorwaarden en aandachtspunten voor het ontwerp uit de Structuurschets Singels (1997) zijn weergegeven in box 7.2. Zowel bij de randvoorwaarden als de uitgangspunten zijn aanzienlijke verschillen in detailniveau waar te nemen.

Elke structuurschets onderscheidt meerdere deelplannen die integraal zijn aanbesteed. In het informatiepakket ten behoeve van de Europese aanbesteding (18 juli 1997) is aangegeven dat van gegadigden wordt verwacht dat zij op basis van de structuurschets *turn key* een deelplan ontwikkelt, de Integrale Deelplan Ontwikkeling (IDO). Daaronder wordt verstaan⁶:

- Het ontwikkelen van een stedenbouwkundig plan binnen de kaders van de structuurschets;
- De ontwikkeling van architectonische plannen met diverse architecten (circa 125 woningen per architect);
- Het ontwikkelen en voor eigen risico realiseren van de benodigde civiel- en cultuurtechnische werken;
- De realisatie van de te bouwen woningen (menging van huur en koop) en eventueel de voorzieningen⁷.

Na het sluiten van de Deelplan Ontwikkelings- en Realisatieovereenkomst (DORO) wordt door de ontwikkelaar zijn ingediende en gegunde planpropositie uitgewerkt in een voorlopig ontwerp

Box 7.2 Voorbeeld randvoorwaarden en aandachtspunten (Structuurschets Singels, 1997)

Harde randvoorwaarden

- De bebouwing in een deelplan (500-800 woningen) wordt gecoördineerd door dezelfde architect;
- In de woongebieden zijn er over de singels alleen bruggen voor langzaam verkeer;
- De parkeernorm van 1,3 per woning dient als minimum te worden opgevat;
- Tuinmuurtjes en -hekken, eventueel in combinatie met hagen, articuleren de overgang van openbaar naar privé;
- De woningen zullen in de regel van baksteen zijn en een schuine kap hebben die gedekt is met keramisch materiaal.

Aandachtspunten:

- De opgave voor de architecten en ontwikkelaars van de verschillende deelplannen ligt in het op fraaie en intelligente (efficiënte) wijze omgaan met blokvorm en -maat, woningtype en -schakeling;
- Van de ontwikkelaars worden voorstellen verwacht ten aanzien van gebouwde parkeerplaatsen;
- Als er geen voortuin is, is er een stoep van 1.0 of 1.5 meter breed;
- Om de veiligheid en de privacy van de achtertuinen te waarborgen krijgen toegangen tot de achterpaden de vorm van een afsluitbare poort.

en vervolgens een definitief ontwerp stedenbouw, een voorlopig ontwerp voor de woningen, een voorlopig en definitief ontwerp voor de openbare ruimte (het inrichtingsplan) en een bestek openbare ruimte. Tussen elke stap vindt een toetsing plaats door of namens de opdrachtgever binnen de daarvoor contractueel afgesproken termijnen.

Ten behoeve van de Integrale deelplan Ontwikkeling zijn in opdracht van het projectbureau Ypenburg voor de plangebieden Singels, Boswijk, Waterwijk, de Venen en de Bras, aanvullend op de structuurschetsen, de volgende basisdocumenten opgesteld;

- Catalogi voor de openbare ruimte;
- Programma van Eisen voor de Civiele Techniek;
- Nota Groen en Blauw, spelregels voor de uitwerking van watersysteem en groenstructuur (indicatief);
- Nota Bouw- en Woonrijp maken;
- Ontwerpeisen Nood- en hulpdiensten;
- Basisplan Voorzieningen;
- Aanpasbaar Bouwen Ypenburg;
- Checklist Politiekeurmerk;
- Uitgangspunt Duurzaam Bouwen.

De basisdocumenten maken onderdeel uit van een deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomst.

7.4 Ambities duurzame ruimtelijke kwaliteit

De ambities voor duurzame ruimtelijke kwaliteit, zoals weergegeven in het stedenbouwkundig Masterplan Buitenplaats Ypenburg, de structuurschetsen en de uitgangspunten voor duurzaam bouwen, zijn geanalyseerd met behulp van het in hoofdstuk 4 ontwikkelde analysemodel. In tabel 7.1 is op kwalitatieve wijze samengevat hoe sterk de kernelementen (houvast én flexibiliteit) van het Masterplan doorwerken in de ambities van het plan (=P). Als de ambities invulling geven aan een waardedimensie is dat in tabel 7.1 aangeduid met een +. Als slechts deels of impliciet invulling is gegeven aan een waardedimensie wordt dat aangeduid met een +/- en indien niet of nauwelijks met een -.

De opsteller van het Masterplan, de stedenbouwkundig Frits Palmboom, heeft de kwaliteitsambities echter niet op deze wijze geordend. Hij is uitgegaan van een eigen thematisch programma; de “twaalf thema’s voor Ypenburg”. In de uitwerking daarvan is een aantal waardedimensies van het model echter wel herkenbaar.

Het leidende thema van het Masterplan is ‘Raamwerk en Velden’. Het raamwerk wordt gevormd door het watersysteem, de groenstructuur en de verkeersstructuur. De velden zijn de deelplannen die in de loop van de tijd zullen worden ingevuld, al naar gelang de ruimtelijke kwaliteitsbehoefte op dat moment. De structuurschetsen waar de ontwikkelaars hun conceptplannen en aanbod hebben gebaseerd, zouden die flexibiliteit moeten bieden.

Tabel 7.1 Ambities van het Masterplan Ypenburg (1994)

Dimensie	Gebruikswaarde	P	Belevingswaarde	P	Toekomstwaarde	P
Economisch	Functionaliteit	+	Aantrekkelijkheid	+/-	Flexibiliteit	+/-
Sociaal	Beschikbaarheid	+/-	Vitaliteit	-	Stabiliteit	+
Ecologisch	Leefbaarheid	-	Diversiteit	+/-	Robuustheid	-

Ambities: concreet ingevuld (+), deels ingevuld (+/-), beperkt ingevuld (-)

Gebruikswaarde: functionaliteit

Qua functionaliteit kent het Masterplan geen bijzondere ambities. De ontsluiting van de locatie voor de auto, openbaar vervoer en langzaam verkeer moet adequaat zijn. Er zijn twee tramverbindingen gepland met extra haltes in plandelen met een hoge dichtheid. Onder de snelweg A4 dient volgens het plan een brede doorgang te komen naar Rijswijk-Den Haag voor zowel tram, bus, auto als langzaam verkeer. Er zijn twee (indirecte) aansluitingen op de snelwegen A12 en A13 voorzien. Er wordt geparkeerd langs de straat en op eigen terrein. De parkeernorm volgt de behoefte. In de wijk met de grootste dichtheid (Singels) bedraagt de minimale parkeernorm 1,3. Door het treffen van geluidsvoorzieningen zou de norm van 50dB(A) in alle woongebieden gehaald kunnen worden (uitgezonderd deelplan Nieuwe Veen).

Gebruikswaarde: beschikbaarheid

Het Masterplan voorziet in twee voorzieningencentra met winkelcentrum. In het plan is eveneens ruimte gereserveerd voor “regionale publiekstrekkingen”. In het centrum worden voorzieningen en wonen waar mogelijk gecombineerd.

Gebruikswaarde: leefbaarheid

Het plan kent geen specifieke ambities.

Belevingswaarde: aantrekkelijkheid

Het Masterplan Ypenburg kent binnen deze waardedimensie alleen een ambitie ten aanzien van differentiatie in dichtheden. De gemiddelde geprojecteerde dichtheid bedraagt 38 woningen per hectare. Dichtheden variëren van circa 15 woningen per hectare in Boswijk ruim 47 woningen per hectare in De Singels⁸. Het bouwprogramma is conform de door VROM voor elke Vinex-locatie in de uitvoeringsconvenanten gehanteerde woningdifferentiatie⁹. Er is geen kenbare ambitie om (bijvoorbeeld uit marktoverwegingen) van de standaard af te wijken.

De architectonische variatie moet volgens het masterplan zo groot mogelijk worden. Deze variatie in identiteit wordt bereikt door met een groot scala aan architecten te werken: één per 125 woningen; gemiddeld circa 5 verschillende architecten per deelplan.

Belevingswaarde: vitaliteit

Volgens de stedenbouwkundige visie op het programma moet de nieuwe woonwijk onder meer aan de volgende voorwaarde voldoen: “voldoende aanleiding voor het opbouwen van (sociale)netwerken” (Masterplan, p. 18). Hoe dit stedenbouwkundig wordt vormgegeven blijkt

echter alleen uit de plannen voor de stedelijke impuls voor het centrumgebied, niet voor de woonwijken. Voor functiemenging in de woonwijken zijn geen concrete ambities geformuleerd.

Belevingswaarde: diversiteit

Water en groen zijn de structurerende ecologische elementen van het plan.

Het watersysteem en de groenstructuur moeten het duurzame karakter van het plan waarborgen. Daartoe zijn de Spelregels Groen en Blauw opgesteld. Geen bijzondere ambities ten aanzien van ecologische diversiteit of cultuurhistorische elementen.

Toekomstwaarde: flexibiliteit

“Van het plan wordt verlangd dat het voldoende houvast geeft, maar ook flexibiliteit bezit met het oog op de onzekere ontwikkeling van de werkgelegenheid, woningmarkt en het gewenste woonmilieu op de langere termijn” (Masterplan, p. 21).

Toekomstwaarde: stabiliteit

Het concept van één raamwerk en velden met eigen identiteit, van dorps tot stedelijk, zal de identiteit van Buitenplaats Ypenburg moeten gaan dragen. Het ‘tuinstad-idee’ (huizen met tuinen, hagen en -muren) is het maatgevende stedenbouwkundige en architectonische concept. De variatie in identiteit van de velden wordt zoals eerder aangegeven bereikt door met een groot scala aan architecten te werken. Er mogen volgens het Masterplan echter géén geïsoleerde woon-



Foto 7.3 Waterstructuur als deel van het ‘raamwerk’

wijken ontstaan. Als prominent structurelement van 2,5 km is de Landingslaan te zien als ‘ruggegraat’ van het plan.

Toekomstwaarde: robuustheid

In het Masterplan zelf is geen aandacht voor duurzaam bouwen en besparing van grondstoffen, energie en water. Wel moet het raamwerk waarbinnen de ‘velden’ worden ontwikkeld een heldere duurzame structuur krijgen.

De Uitgangspunten Duurzaam Bouwen (1996), die onderdeel uitmaken van de deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomst zijn onderverdeeld in stedenbouwkundige uitgangspunten en materiaalkeuze uitgangspunten. Het groen in Ypenburg moet vooral robuust zijn. Het accent ligt op vermenging van groen en rood.

De stedenbouwkundige uitgangspunten zijn over het algemeen geformuleerd als ‘dringend advies’ of als aandachtspunt voor de ontwerpers. Een aantal uitgangspunten is bindend, zoals de aanleg van een (verbeterd) gescheiden rioolstelsel, dat het langzaam verkeer structureel bepalend is en dat er wordt zorggedragen voor een goede aansluiting op openbaar vervoer.

De uitgangspunten voor materiaalgebruik kent een Basispakket waaraan minimaal moet worden voldaan. Voor afzonderlijke projecten kan er eventueel voor een hoger niveau (pakket B of C) gekozen worden. Het Basispakket is minder uitgebreid dan het nationaal pakket Duurzaam Bouwen. Omdat het gekozen pakket contractueel is vastgelegd, was toekomstige aanscherping niet mogelijk. Daardoor heeft het pakket momenteel een ambitieniveau dat lager is dan het Nationaal pakket. Voor wat betreft energiebesparing en het gebruik van alternatieve energiebronnen zijn er geen bijzondere ambities geformuleerd.

Het MER over de ambities

In het MER (1996) zijn een viertal inrichtingsalternatieven en een nul-alternatief (geen uitvoering van het Masterplan) uitgewerkt. De extra ambities van het Meest Milieuvriendelijke Alternatief (MMA) ten opzichte van het voorkeursalternatief (Masterplan) zijn:

- Een groot aaneengesloten verkeersluw verblijfsgebied, in plaats van delen;
- Een betere inpassing van het bestaande landschap en dito ecologische verbinding en afstemming water en groen.

Er is niet besloten tot realisatie van het MMA.

7.5 Realisatie van ambities

De bescheiden ambities van het Masterplan worden over het algemeen gerealiseerd.

In tabel 7.2 is op kwalitatieve wijze samengevat in hoeverre de ambities van het Masterplan (1994) zijn gerealiseerd. Als ambities (tabel 7.1) zijn gerealiseerd is dat in tabel 7.2 met een = aangeduid. Als slechts voor een deel of in het geheel geen invulling is gegeven aan een ambitie, is dit aangeduid met <. Als de realisatie de ambitie overstijgt is dat aangegeven met >.

Gebruikswaarde: functionaliteit

De ambities voor ontsluiting van de locatie voor auto, openbaar vervoer en langzaam verkeer zijn deels gerealiseerd, zij het niet allemaal volgens de oorspronkelijke planning. De brede doorgang onder de snelweg A4 naar Rijswijk-Den Haag is aangelegd en er is één tramverbinding

Tabel 7.2 Realisatie ambities Ypenburg (P = Plan, R = Realisatie)

Dimensie	Gebruikswaarde	P	R	Belevingswaarde	P	R	Toekomstwaarde	P	R
Economisch	Functionaliteit	+	<	Aantrekkelijkheid	+/-	=	Flexibiliteit	+/-	=
Sociaal	Beschikbaarheid	+/-	=	Vitaliteit	-	=	Stabiliteit	+	=
Ecologisch	Leefbaarheid	-	>	Diversiteit	+/-	=	Robuustheid	-	>

Ambities gerealiseerd: ja (=), meer (>), minder (<)

gen met de bestaande stad, via de tunnel onder de A4. Er zijn aansluitingen op de snelwegen A4, A12 en A13 gerealiseerd. De geplande parkeervoorzieningen zijn ingepast. Echter niet in alle geplande woongebieden bleek de geluidsnorm van 50dB(A) haalbaar. Mede hierdoor en vanwege de economische noodzaak tot herontwikkeling van een aantal deelplannen is het kwantitatieve woningbouwprogramma niet geheel gerealiseerd.

Gebruikswaarde: beschikbaarheid en leefbaarheid

Deze waardedimensies hebben in de deelplannen concreet vorm gekregen. Er zijn twee voorzieningencentra met winkelcentrum gerealiseerd. De ruimte die gereserveerd was voor 'regionale publiekstrekkingen' is daarvoor niet benut. In het centrum zijn voorzieningen en wonen waar mogelijk gecombineerd.

Belevingswaarde: aantrekkelijkheid

Vanwege de veranderende marktvraag is een aantal deelplannen en projecten reeds voorafgaand aan realisatie herontwikkeld. Daarbij is veelal gekozen voor een meer courante, op de consumentenvraag aansluitende, architectuur. De mogelijkheden voor herontwikkeling zijn echter beperkt door de wijze van aanbesteding (binnen de grenzen van het bod).

Belevingswaarde: vitaliteit

Belangrijk voor de vitaliteit is een levendig stads(deel)centrum. Winkelcentra zullen deels worden gecombineerd met woningbouw. De ambitie voor dit deelplan lijkt te worden gerealiseerd. In de woonwijken is geen sprake van functiemenging.

Belevingswaarde: diversiteit

Het watersysteem en de groenstructuur zijn gerealiseerd conform de Spelregels Groen en Blauw.

Toekomstwaarde: flexibiliteit

De ambitie voor aanpasbaar bouwen wordt naar verwachting gerealiseerd. Er is echter geen ruimte-reservering gepleegd voor toekomstige transitie. Ook is bij het ontwerp van woningen en openbare ruimte niet geanticipeerd op een wellicht wenselijke herontwikkeling ten gevolge een ingrijpende verschuivingen van de consumentenvoorkeur, bijvoorbeeld na één generatie (25-30 jaar). Gezien de bebouwingsdichtheid zijn de mogelijkheden voor grootschalige transitie om in te spelen om toekomstige veranderingen in de behoeften van gebruikers gering.



Foto 7.4 Deelplan Waterwijk

Toekomstwaarde: stabiliteit

Door herontwikkeling van een aantal deelplannen en vanwege veranderende marktvrage is de differentiatie in woningtypen en prijscategorieën anders uitgevoerd dan de uitgangspunten voor de Europese aanbesteding. Het concept van één raamwerk en velden met eigen identiteit is herkenbaar na realisatie van tweederde deel van de wijk. Zoals in hoofdstuk 4 reeds opgemerkt is een concrete invulling van deze waardedimensie van groot belang bij het voorkomen van schoksgewijze grootschalige aanpassingen in de toekomst.

Het grote aantal ingeschakelde architecten weerspiegelt zich in een grote variatie in architectuur per deelplan, wat echter weer enige afbreuk doet aan de identiteit van de velden. Het 'tuinstad-idee' als het maatgevende stedenbouwkundige en architectonische concept komt evenwel goed uit de verf.

Toekomstwaarde: robuustheid

De als bindend geformuleerde stedenbouwkundige uitgangspunten voor Duurzaam Bouwen zijn over het algemeen gerealiseerd. Dat geldt eveneens voor de uitgangspunten ten aanzien van materiaalgebruik. Uitgangspunten geformuleerd als 'dringend advies' of als aandachtspunt voor de ontwerpers zijn deels toegepast. De doelstellingen voor energie, zoals beschreven in het MER (1996; voorkeursalternatief), zijn deels gerealiseerd. Doordat de uitgangspunten voor duurzaam bouwen zijn gekoppeld aan de deelplanontwikkelings- en realisatie-overeenkomsten treedt echter een zekere verstarring van de ambities op. Bij deelplannen die niet kort na gunning zijn gerealiseerd, blijken de eisen vaak te zijn achterhaald door nieuwe inzichten en regelgeving.

7.6 Diagnose kwaliteitborgingsproces

Uit voorgaande analyse blijkt dat de waardedimensies voor duurzame ruimtelijke kwaliteit in Ypenburg, anders dan in Vathorst en Leidsche Rijn, slechts voor een deel zijn uitgewerkt in concrete ambities. De aandacht in het Masterplan gaat primair uit naar de stedenbouwkundige kwaliteit (identiteit en variatie, functionaliteit). Omdat het plan voor de overige waardedimensies niet tot weinig ambitieus is, worden die ambities meestal gerealiseerd of zelfs overtroffen bijvoorbeeld omdat later bij de aanbesteding alsnog ambities zijn toegevoegd.

In de diagnose is nagegaan of er sprake is van een relatie tussen het niet of niet geheel uitwerken c.q. realiseren van ambities en de wijze waarop de interactie tussen partijen is gestructureerd. Verschillende elementen van de borgingcyclus zijn herkenbaar in de interactiestructuur van het concessiemodel Ypenburg.

De diagnose is uitgevoerd door toepassing van het analysemodel als gepresenteerd in tabel 4.3. Er is achtereenvolgens onderzocht hoe de gewenste ruimtelijke kwaliteit is vastgesteld, hoe commitment van marktpartijen contractueel is vertaald naar prestatieverplichtingen en op welke wijze toetsing en bijsturing plaatsvindt.

Planvorming

Het Masterplan is opgesteld door de stedenbouwkundige Palmboom die het concept van 'raamwerk en velden' heeft uitgedacht. Bij de voorbereiding van het Masterplan is geen analyse uitgevoerd van de maatschappelijke behoefte aan duurzame ruimtelijke kwaliteit. Volgens sommige betrokkenen zou, achteraf gezien, een panelonderzoek onder potentiële kopers en huurders zinvol zijn geweest. Dus is het Masterplan het resultaat van stedenbouwkundig vakmanschap, niet van een analyse van maatschappelijke behoeften. De in competitie door de geselecteerde marktpartijen geboden kwaliteit werd daarom primair bepaald door het stedenbouwkundige wensbeeld van het Masterplan en de daarvan afgeleide schetsen voor de deelplannen. De consumentenvraag speelde slechts een ondergeschikte rol.

Bij de opstelling van het Masterplan zijn ook vertegenwoordigers van Aegon en Rabo-vastgoed betrokken. Vervolgens is het concept nader uitgewerkt in een hoofdplanstructuur (1996). De vier gemeenten die de opdracht voor het Masterplan gaven, hebben de stedenbouwkundige vooraf geen kwaliteitscriteria meegegeven. Palmboom is tevens aangesteld als stedenbouwkundig supervisor voor de ontwikkeling van de deelplannen.

De wijze waarop de deelplannen zijn aanbesteed, had volgens betrokkenen het resultaat dat er een enorme plandynamiek en creativiteit ontstond. Dit in tegenstelling tot andere locaties in de Haagsche regio, zoals bijvoorbeeld de locatie Leidscheveen waarin volgens betrokkenen zichtbaar is dat het door één ontwikkelaar is gerealiseerd. Het was toptijd van Vinex, heel ontwikkelend Nederland wilde wel aan de slag, dus alle bekende stedenbouwkundig bureaus in Nederland participeerden in opdracht van ontwikkelaars in de aanbesteding¹⁰. Binnen de – soms vrij strakke – randvoorwaarden van het Masterplan en de structuurschetsen voor de deelgebieden kwamen er volgens een direct betrokken "de meest fantastische plannen binnen die een enorm spannende competitieve ruimtelijke planvorming op gang brachten". Daarnaast scoorde de tender een grondopbrengst die ver boven begroting lag. Met de grootte van de deelplannen (500 – 800 woningen) sloten bovendien de schaal van de projectontwikkeling en van het bestemmingsplan goed op elkaar aan. Wel is opmerkelijk dat publieke en private partijen over en weer van mening zijn dat de andere partij te weinig oog had voor de veranderende consumentenmarkt. Zowel het

Masterplan als de deelplannen zijn ontworpen door stedenbouwkundigen en architecten die zich primair hebben laten leiden door hun eigen professionele opvattingen over kwaliteit. Vanwege de competitie is hun invloed op de planvorming wellicht nog groter dan op andere Vinx-locaties. Volgens betrokken marktpartijen is daarbij aan de voor hun belang cruciale vraag “wat wil de consument?” grotendeels voorbij gegaan. En dat terwijl zij zelf verantwoordelijk waren voor de opdrachten aan de betreffende bureaus.

Bovendien was er door de versnipperde aanbesteding geen goede basis voor een gezamenlijke dialoog over de kwaliteit van de openbare ruimte en de samenhang tussen de afzonderlijke deelplannen. Dat werd nog versterkt door de grote variatie binnen elk deelplan. De stedenbouwkundige afstemming tussen de deelplannen was formeel een verantwoordelijkheid van de marktpartijen. De afstemming werd bewaakt door de stedenbouwkundige adviseur van het projectbureau die zo nodig bindende aanwijzingen aan de marktpartijen kon geven.

Commitment en verplichtingen

De betrokken marktpartijen hebben zich gecommitteerd aan de gestanddoening van hun bod: realisering van het door henzelf ingediende stedenbouwkundig plan tegen een niet-onderhandelbare prijs. Volgens de Deelplan Ontwikkelings en Realisatieovereenkomst (DORO) is de deelplanontwikkelaar onder meer verplicht om al zijn voorlopige en definitieve ontwerpen te laten toetsen, woningen en openbare ruimte conform goedgekeurde ontwerpen op te leveren en een systeem voor kwaliteitsborging in stand te houden. De opdrachtgever verplicht zich onder meer om de gronden bouwrijp te maken, aan de ontwikkelaars ter beschikking te stellen en om tijdig te reageren op aanvragen om goedkeuring van ontwerpen en bestekken.



Foto 7,5 Centrale as: de Landingslaan

Toen de marktomstandigheden na 2001 verslechterden, kwam het commitment van marktpartijen onder druk te staan. Dat gold in het bijzonder de eisen ten aanzien van het materiaalgebruik, de bouwplicht in combinatie met het boetesysteem bij te late of te dure oplevering, dichtheden en verkavelingsprincipes. Zowel marktpartijen als overheid richtten zich meer op hun eigen belang. Daarbij zijn er volgens het projectbureau wel verschillen in soliditeit van commitment tussen de zuivere projectontwikkelaars, ontwikkelende bouwers en beleggers (afnemend in die volgorde). Ook of een marktpartij beursgenoteerd is of niet maakt verschil, evenals de beloning (bonussysteem of niet).

Maar niet alleen marktveranderingen spelen een rol bij het tanende commitment. In de regio Haaglanden is het aanbod aan woningen relatief hoog. In 2002 zijn in de regio circa 5000 nieuwe woningen opgeleverd¹¹ waardoor, in combinatie met de stabiele hoge huizenprijzen, ook meer aanbod ontstond van bestaande woningen (consumenten die hun oude huis willen verkopen). Tevens zijn, althans volgens gemeentelijke betrokkenen ontwikkelaars “verwend” geraakt door de enorme vraag op de markt die er was ten tijde van het uitgeven van de concessies eind jaren negentig. Daardoor zouden architecten woningen hebben ontworpen waar de consument in deze regio niet op zit te wachten. Tenslotte wordt ook gewezen op de “doorgeschoten regelgeving” van het Rijk waardoor de kostprijs van de woning omhoog zou gaan¹².

Algemeen probleem bij elke Vinex-locatie is het zwakke commitment van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Toegezegde subsidies en investeringen komen (veel) later beschikbaar dan oorspronkelijk in uitvoeringsconvenanten afgesproken¹³. Het rijk wordt door de gemeenten niet als een betrouwbare partner ervaren. Afspraken over financiering van een aansluiting op de A12 en een tweede tramlijn blijken niet op voldoende commitment van het rijk te kunnen rekenen.

Toetsing en bijsturing

Op de volgende momenten worden volgens de deelgebiedontwikkelings- en realisatieovereenkomsten de output van de marktpartijen getoetst:

- Voorlopig stedenbouwkundig plan
- Definitief stedenbouwkundig plan
- Voorlopig ontwerp woningen
- Het inrichtingsplan openbare ruimte
- Uitwerking in een bestek openbare ruimte
- Tijdens de uitvoering
- Na oplevering

De verantwoordelijkheid voor toetsing ligt voor een deel bij het projectbureau, bij de gemeente en bij de stedenbouwkundig supervisor. De gemeente heeft de uitvoeringsrealisatie en -controle gemandateerd aan het projectbureau. Toetsing op bestemmingsplanvoorschriften, bouwvergunningen en bouwbesluit ligt bij de gemeente. Voor wat betreft de kwaliteit van de openbare ruimte is gestuurd op functionele kwaliteit middels een referentiebestek en op esthetische kwaliteit door voorgeschreven materiaal toepassingen. Ten aanzien van de woningen die doorgeleverd moesten worden aan de woningbouwverenigingen was een referentiebestek vastgelegd. De marktpartijen zijn daar strikt aan gehouden.

De basisdocumenten die door de marktpartijen op de vijf toetsmomenten worden opgeleverd gaan voor commentaar terug naar het projectbureau. Het projectbureau beslist vervolgens op basis van de opmerkingen van de gemeente of de ontwikkelaar zijn plannen moet aanpassen.

Pas na de gemeentelijke herindeling zijn de rollen in een toetsingsprocedure beschreven. Dit bleek noodzakelijk omdat de gemeente Den Haag onbekend was met de werkwijze bij Ypenburg en de status van de basisdocumenten bij de deelplanrealiserings- en ontwikkelingsovereenkomsten. Er was verwarring over de verschillende rollen. Deze stonden voordien ook niet allemaal op papier. De gemeente toetste voornamelijk op beheersaspecten. Dit leverde conflicten op met het eigen programma van eisen voor de openbare ruimte van de gemeente Den Haag. Dat programma week af van de basisdocumenten. Als Den Haag toch het eigen programma van eisen toegepast wilde zien, moest de gemeente daar zelf voor betalen.

Alle plannen en ontwerpen worden door de gemeente en het projectbureau getoetst. Voor de huurwoningen wordt ook nog een toetsing door de coöperatie uitgevoerd. Het gevolg is, dat er soms conflicterende adviezen komen. Na overleg bepaalt het projectbureau in hoeverre er van de eisen afgeweken kan worden. Bij ingrijpende afwijkingen beslist het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband.

Voor de bouwplannen wordt door het projectbureau eerst een zogenaamde 'contextpresentatie' gegeven voordat deze daadwerkelijk ter beoordeling naar welstandscommissie gaan. Een bouwaanvraag wordt alleen in behandeling genomen wanneer het projectbureau haar goedkeuring heeft gegeven. Het projectbureau toets op stedenbouwkundige en civiel technische aspecten, de gemeenten toetsten primair op beheersaspecten. De stedenbouwkundige toetsing wordt inhoudelijk aangestuurd door de supervisor (Palmboom). Daarnaast toetsen ook de welstandscommissie en de adviescommissie openbare ruimte. Verder toetst de coördinerend architect van de ontwikkelaar (in het kader van de verplichte kwaliteitsborging conform de deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomst).

Bij de toetsing worden niet veel afwijkingen van het contract en de basisdocumenten geconstateerd.

Volgens artikel 6 van de deelplanontwikkelings- en realisatieovereenkomsten is de ontwikkelaar zelf verantwoordelijk voor de kwaliteitsborging van al zijn werkzaamheden die gericht zijn op ontwikkeling en realisering van de openbare ruimte. Hij verplicht zich contractueel om daartoe een systeem van kwaliteitsborging op te zetten dat ten minste voldoet aan de eisen van NEN-ISO 9001. In dat kader dient de ontwikkelaar ook een kwaliteitsplan te vervaardigen dat voorziet in een controleplan dat een aantal contractueel vastgelegde onderdelen dient te bevatten. De ontwikkelaar moet zelf aantonen dat hij de vereiste controles daadwerkelijk heeft uitgevoerd en dient aan de opdrachtgever te rapporteren over de resultaten. In de praktijk blijkt dat het kwaliteitsplan door de ontwikkelaars wel is vervaardigd, maar dat de vereiste zelfcontroles niet consequent zijn uitgevoerd en gerapporteerd.

Het projectbureau kan op grond van het contract eisen dat deelplannen op elkaar worden afgestemd. Eventuele meerkosten kunnen door de marktpartij worden geclaimd. In de praktijk wordt weinig gebruik gemaakt van deze bevoegdheid.

De beperkte flexibiliteit heeft tot gevolg dat er minder wordt onderhandeld dan in een joint venture constructie. Volgens betrokkenen wordt vooral gestuurd met het contract en is de ruimte voor bijsturing beperkt. Marktpartijen kunnen voorstellen tot wijziging indienen. De architect van de ontwikkelaar moet hiervoor akkoord geven. Vervolgens is goedkeuring door het projectbureau Ypenburg vereist. Alleen afwijkingen op de hoofdlijnen van het totaalplan worden aan het dagelijks bestuur van het samenwerkingsverband voorgelegd. Meestal gaat het dan om een voorstel tot herontwikkeling vanwege gewijzigde marktomstandigheden. Maar ook gewij-

zigt rijksbeleid, zoals de aangescherpte EPN-norm in het Bouwbesluit, gewijzigde inzichten en maatschappelijke ontwikkelingen geven marktpartijen aanleiding om op bijsturing aan te dringen¹⁴. Volgens betrokkenen is herontwikkeling in beginsel wel mogelijk omdat ook de overheid leegstand, een slecht imago of faillissement van een marktpartij probeert te voorkomen. Ruimte voor herontwikkeling moet passen in het gehele plan, de ruimtelijke kwaliteit moet volgens de gemeenten overeind blijven, ook in een veranderende markt. Een voorbeeld van herontwikkeling naar aanleiding van marktomstandigheden is beschreven in box 7.3.

Box 7.3 Bijsturing door herontwikkeling

Een onderdeel van de realiseringsverplichting die marktpartijen in 1998 op zich hebben genomen betreft de zogenaamde ‘middencategorie’ koopwoningen (maximaal € 150.000 v.o.n.). Als de woningen duurder werden verkocht moest er een boete worden betaald gelijk aan de hoogte van de overschrijding van de maximumprijs. Het samenwerkingsverband Ypenburg wilde die categorie om tegemoet te komen aan de maatschappelijke vraag. De standaard woningen waren echter op het moment van ontwikkeling al veel meer waard waardoor de eerste koper op papier een forse winst maakte (maar pas na 5 jaar kon verzilveren vanwege anti-speculatiebeding). Die situatie werd ook door de gemeenten ongewenst geacht. Op initiatief van het Rijk diende er meer in het duurdere segment te worden gebouwd. In de raden van de samenwerkende gemeenten is daarover een stevige discussie gevoerd.

Vervolgens kwamen partijen overeen dat er duurdere woningen op grotere kavels mochten worden gebouwd. Dat gebeurde echter pas na verloop van tijd. Eerst werden dezelfde woningen gewoon duurder verkocht. Enkele jaren later bleek de markt voor duurdere woningen over zijn top en kwam weer een discussie over herontwikkeling op gang, terug naar de standaard betaalbare woningen.

Een wijziging van het financiële bod blijkt in de praktijk echter niet bespreekbaar. Er zijn echter nog geen marktpartijen die een beroep hebben gedaan op artikel 6:285 van het Burgerlijk Wetboek. Ook de ‘ontsnappingsclausule’ uit de deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomst waarin is bepaald dat de verplichting tot realisering onvoorwaardelijk geldt “behoudens in het geval van instorten van de markt” is door marktpartijen nog niet gebruikt om onder hun verplichtingen uit te komen.

Bijsturing naar aanleiding van rapportage door de ontwikkelaar over het resultaat van de vereiste controles komt slechts incidenteel voor. Eventuele afwijkingen van het kwaliteitsplan, voor zover door of namens de ontwikkelaar zelf gesignaleerd, worden meestal gecorrigeerd voordat rapportage aan het projectbureau plaatsvindt.

Resumé

Het Masterplan Ypenburg is bovenal het resultaat van stedenbouwkundig vakmanschap en opvattingen van professionals over ruimtelijke kwaliteit, niet van een analyse van de maatschappelijke behoefte. Het Masterplan is niet meer of minder dan een helder stedenbouwkundig plan en kent geen bijzondere ambities zoals de plannen voor Leidsche Rijn en Vathorst. Publieke én



Foto 7.6 Deelplan De Singels

private partijen vinden beide dat er onvoldoende is geanticipeerd op de veranderende consumentenmarkt. De wijze waarop de deelplannen zijn aanbesteed creëerde volgens betrokkenen een enorme plandynamiek en creativiteit en leverde tevens een grondopbrengst die ver boven begroting lag.

De meedingende marktpartijen hebben zich gecommitteerd aan de gestanddoening van hun bod: realisering van het door henzelf ingediende stedenbouwkundig plan tegen een niet-onderhandelbare prijs. Toen de marktomstandigheden na 2001 verslechterden, kwam het commitment van marktpartijen onder druk te staan. Men wilde deelplannen en projecten herontwikkelen om beter te kunnen inspelen op de veranderende behoeften van de consument. De onderhandelingsruimte was volgens de marktpartijen te beperkt¹⁵. De verantwoordelijkheid voor toetsing ligt voor een deel bij het projectbureau, bij de gemeente Den Haag en bij de stedenbouwkundig supervisor. Daarnaast toetsen ook de welstandscommissie en de adviescommissie openbare ruimte. Er wordt primair gestuurd op het contract. De ruimte voor bijsturing (indien dit een afwijking van het contract betekent) is beperkt. Herontwikkeling is in beginsel wel mogelijk, maar moet passen in het plan en mag geen afbreuk doen aan de ruimtelijke kwaliteit. Een wijziging van het financiële bod is in beginsel niet bespreekbaar. Bijsturing naar aanleiding van rapportage door de ontwikkelaar over het resultaat van de vereiste controles komt slechts incidenteel voor.

7.7 Institutionele analyse

Keuze voor het concessiemodel

Aanvankelijk lag het in de bedoeling van het Samenwerkingsverband Ypenburg te kiezen voor een joint venture model. Vanwege het grote aandeel woningen in de marktsector, de omvangrijke infrastructuur, de lange realisatietijd en de daarmee verbonden risico's waren volgens het Masterplan de belangrijkste redenen om samen met Aegon (later: Amvest) en Rabo-vastgoed de ontwikkelingskansen van Ypenburg te onderzoeken. Volgens direct betrokkenen was de belangrijkste reden echter om financiële *knowhow* in huis te halen en risico's te beperken zonder de regie uit handen te geven¹⁶. Bij de ontwikkeling van Wateringse Veld, een andere Haagse Vinex-locatie, is om die reden voor een joint venture (met Bouwfonds Woningbouw BV) gekozen¹⁷.

Volgens bestuurders die betrokken waren bij de onderhandelingen die moesten leiden tot een joint venture voor de ontwikkeling van Ypenburg bleken de percepties van partijen (het samenwerkingsverband van gemeenten, Rabo en Amvest) na verloop van tijd te divergeren. De onderhandelingen verzandden volgens betrokkenen steeds meer in discussies over operationele kwesties in plaats meer strategische onderwerpen als de positionering en kwaliteit van de locatie. Ook het feit dat er vier gemeenten, waarvan drie relatief kleine, aan tafel zaten bemoeilijkte volgens direct betrokkenen het discussiëren op strategisch niveau.

Na het vastlopen van de onderhandelingen om te komen tot een joint venture, bleven twee opties open: traditionele ontwikkeling of aanbesteding in concessievorm¹⁸. De belangrijkste redenen om eerder voor het joint venture model te kiezen (het grote aandeel woningen in de marktsector, de lange realisatietijd en de daarmee verbonden risico's) werd nu het motief voor de openbare Europese aanbesteding van deelplanconcessies. Het samenwerkingsverband verwachtte op die manier ook meer creativiteit in de markt los te kunnen maken, hetgeen de kwaliteit van het plan ten goede zou kunnen komen.

De PPS-constructie

De deelplannen van Ypenburg zijn weliswaar afzonderlijk aanbesteed, maar de samenwerkingsconstructie is voor alle deelplannen identiek¹⁹.

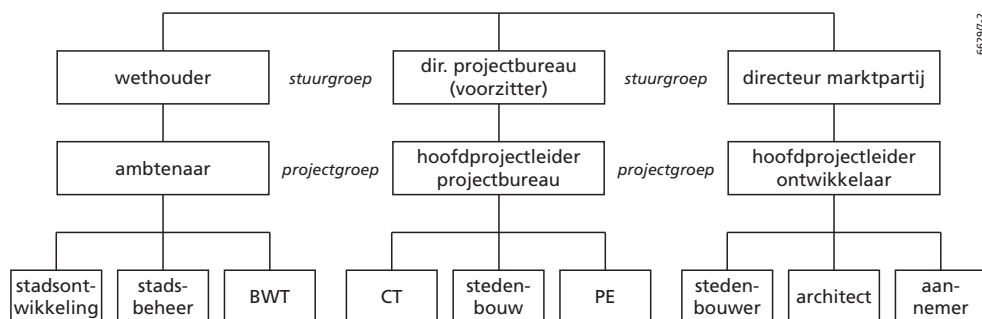
In tegenstelling tot de meeste andere Vinex-locaties is er in Ypenburg, voorafgaand aan het sluiten van de deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomsten, met de marktpartijen geen intentie- of samenwerkingsovereenkomst gesloten. Na de eerder beschreven aanbestedingsprocedure hebben de winnende partijen zich verplicht tot uitvoering van het door henzelf opgestelde deelplan en zich geëngaat aan de voorwaarden van de deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomst²⁰.

De algemene uitgangspunten en verplichtingen die partijen door ondertekening van hun deelplan ontwikkelings- en realiseringsovereenkomst hebben aanvaard geven een beeld van de institutionele verhouding binnen de samenwerking.

Zo stelt de marktpartij op basis van zijn eigen aanbieding (in casu het concept voorlopig stedenbouwkundig ontwerp en het schetsontwerp woningen) voor eigen rekening het voorlopig en definitief stedenbouwkundig ontwerp op. Datzelfde geldt ook het ontwerp van de woningen en de openbare ruimte. Alle plannen en ontwerpen, met uitzondering van het definitief ontwerp voor de woningen, worden ter goedkeuring voorgelegd. Vervolgens worden de woningen en de openbare ruimte voor eigen rekening en risico door de marktpartij gerealiseerd. Ook verplicht de marktpartij zich met betrekking tot de ontwikkeling en realisering van de openbare

ruimte een systeem voor kwaliteitsborging gelijkwaardig aan ISO 9001 in stand te houden. Hij moet een kwaliteitsplan opstellen dat voorziet in zelfcontrole, bijsturing en verantwoording. Het plan behoeft de goedkeuring van de opdrachtgever. De procedure voor goedkeuring en inspectie door de aanbestedende partij (het Samenwerkingsverband Ypenburg) schept vooral verplichtingen voor de marktpartij om, bij afkeuring, aan de bezwaren van de opdrachtgever tegemoet te komen.

De overlegstructuur tussen partijen kent een stuurgroep en een projectgroep²¹. In figuur 7.2 is het besturingsmodel weergegeven.



Figuur 7.2 Besturingsmodel ontwikkeling Buitenplaats Ypenburg

De stuurgroep is belast met de begeleiding op hoofdlijnen van de ontwikkeling en realisering van de openbare ruimte en de woningen. In de stuurgroep hebben twee vertegenwoordigers van de marktpartij zitting, de hoofdprojectleider vanuit het projectbureau, de verantwoordelijk portefeuillehouder en een ambtenaar van de gebiedsgemeente²². De directeur van het projectbureau Ypenburg treedt op als voorzitter.

De projectgroep is belast met de dagelijkse begeleiding en inspectie van de ontwikkeling en realisering van het betreffende deelplan. In de projectgroepvergaderingen staan de detailplanningen en voortgangsrapportages vast op de agenda. De projectgroep informeert de stuurgroep over de voortgang en zaken die één van de deelnemers van belang acht of waarover geen overeenstemming kan worden bereikt. Deelnemers zijn de hoofdprojectleiders van het projectbureau en van de marktpartij en een gemandateerde ambtenaar. De hoofdprojectleider van de marktpartij treedt op als voorzitter.

Een institutioneel relevant aspect, van invloed op het samenwerkingsproces, is ook de realiseringsverplichting voor de marktpartijen. De deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomst stelt dat de verplichting tot realisering van het deelplan onvoorwaardelijk is. Het is niet afhankelijk van bijvoorbeeld een minimum aantal te verkopen woningen. Alleen bij het “instorten” van de markt geldt een ontsnappingsclausule. Wanneer daarvan sprake is vermeldt de deelplan-ontwikkelings- en realiseringsovereenkomst echter niet. In de praktijk wordt overigens niet van de realiseringplicht afgeweken maar worden mogelijkheden voor herontwikkeling binnen de randvoorwaarden van het deelplan geboden. Voor het niet of te laat opleveren van woningen of aan het opleveren van te dure woningen zijn boeteclausules opgenomen.

Tabel 7.3 Institutionele kenmerken PPS Ypenburg

	Regulatief		Normatief		Cultureel-cognitief	
Publiek motief	maximale sturing	+/-	gedeelde verantwoordelijkheid	-	kosteneffectief	-
Structuur	regels	+/-	rolverdeling	+	marktordening	+
Mechanisme	afdwingen	+/-	afstemmen	+/-	marktwerking	+
Indicator	markt reactief	+/-	consensusstreven	+/-	concurrentie	+

Er blijkt na analyse van de institutionele kenmerken van het concessiemodel Ypenburg sprake van een lichte dominantie van het cognitief-culturele systeem. De gemeenten hebben door hun wens tot sturing, de gedetailleerdheid van de deelplanontwikkelings- en realisatieovereenkomsten en de bereidheid om die regels zo nodig ook af te dwingen elementen van het regulatieve systeem in de PPS geïntroduceerd. Tegelijkertijd is er vanwege het gekozen sturingsmodel ook sprake van een zekere institutionele rolverdeling, onderlinge afstemming en streven naar consensus. Kortom, het concessiemodel combineert meerdere institutionele systemen.

7.8 Functionele analyse

Het concept van een cultureel-cognitieve borgingsysteem functioneert op basis van gemeenschappelijke overtuigingen en handelingspatronen die niet door regels of rollen worden bepaald. Concurrentie om de markt past in dat concept, het stuurt processen en gedrag van partijen via de logica van de markt.

Die logica veronderstelt dat de aanbiedingen, gedaan in concurrentie, vergelijkbaar zijn. Dat vraagt om sturing op resultaat ofwel 'output', op geld waardeerbaar. Omdat marktpartijen zelf de stedenbouwkundige plannen opstellen zou de haalbaarheid daarvan verzekerd zijn. Om dezelfde reden zou ook het commitment van marktpartijen aan het plan meer solide zijn dan in het regulatieve of normatieve systeem. Bovendien zou concurrentie de creativiteit en relatiespecifieke investeringen bevorderen.

Naarmate projecten groter en complexer worden zou het cultureel-cognitieve systeem aan kracht verliezen. Aanbiedingen worden moeilijker vergelijkbaar en de transactiekosten zouden exponentieel toenemen. Een andere mogelijke beperking is gelegen in de weerstand binnen de overheid tegen het geven van ruimte aan de markt. Haar werkwijze lijkt beter aan te sluiten op het regulatieve en normatieve systeem. Tenslotte kan de beperkte flexibiliteit van contracten een probleem opleveren. De randvoorwaarden waarbinnen de markt ruimte krijgt om prijs/kwaliteit te optimaliseren is, geheel volgens de 'regels van het spel' bij complete contracten strikt gereguleerd.

Haalbaarheid en commitment

Marktpartijen geven aan dat zij niet in staat waren om binnen de aanbestedingstermijn van drie maanden hun aanbieding binnen de randvoorwaarden van de deelplanontwikkelings- en realisatieovereenkomst volledig op haalbaarheid te toetsen. Voor het proces van creativiteit en een doorrekening van het financiële bod was drie maanden volgens betrokken marktpartij-



Foto 7.7 Stedelijke woonmilieu nabij centrum

en veel te kort. Voor een gedegen evaluatie van de risico's die samenhangen met de gestelde (rand)voorwaarden en bepalingen in de deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomst bleek volgens partijen al helemaal geen tijd te zijn. Bovendien was de periode tussen aanbesteding en realisering van sommige plannen erg lang, zo'n 4 tot 5 jaar.

De *pressurecooker*-methode leverde dus weliswaar zeer creatieve deelplannen op, maar vanwege de tijdsdruk is pas na gunning de haalbaarheid door de winnende marktpartijen onderzocht. Na uitwerking bleek een aantal plannen toch duurder dan eerder begroot. Plannen moesten volgens marktpartijen achteraf haalbaar worden gemaakt, terwijl er nauwelijks ruimte was voor onderhandeling. Ook het percentage sociale woningbouw en het daarop van toepassing zijnde programma van eisen bleek voor veel marktpartijen achteraf tot problemen te leiden. Het programma van eisen voor de sociale bouw is zeer ambitieus. Om de prijsvraag te winnen kon je volgens een marktpartij "niet aankomen met een simpel huisje, er wordt een stukje architectuur en stedenbouw aan toegevoegd en dat maakt het al snel te duur. Er zijn dan veel dure woningen nodig om de sociale woningbouw te dekken". In deelplannen met relatief veel sociale woningbouw (meer dan 30%) was volgens marktpartijen onder de marktomstandigheden anno 2004-2005 compensatie niet meer haalbaar.

Verder zijn de aanbestedingen allemaal binnen een jaar tijd gehouden. Partijen die het eerst aan bod waren, liepen al snel uit de planning omdat hun deelplannen in de aangeboden vorm niet haalbaar bleken. Anderen begonnen direct na de prijsvraag hun plannen al te ontwikkelen, maar behoeften die ook pas later te realiseren het gevolg was dat er een hausse in de oplevering ontstond, in 2004 zo'n 1500 woningen in een markt die minder kan opnemen dan enkele jaren geleden (in 2003 nog 2200 woningen).

Voor marktpartijen bleek deze situatie ook nieuw, gewend als ze waren om gaandeweg het ontwikkelingsproces te blijven onderhandelen over de voorwaarden. Volgens de betrokken marktpartijen hebben zij zich de risico's onvoldoende gerealiseerd. Zij zijn er, naar later bleek ten

onrechte, van uit gegaan dat er voldoende onderhandelingsruimte was om tegenvallers te kunnen opvangen.

Het commitment van de marktpartijen werd door de strikte toepassing van het contract danig op de proef gesteld. Boetes werden conform contract ook daadwerkelijk door het projectbureau Ypenburg geïnd. Dat vond plaats bij de meeste deelplannen die te laat zijn opgeleverd. Dit model levert volgens het projectbureau helderheid op voor de betrokken partijen: harde voorwaarden zijn in beginsel niet onderhandelbaar. In de praktijk worden volgens het projectbureau Ypenburg zowel de harde als de zachte randvoorwaarden uit het contract ter discussie gesteld.

De starheid van het contract leert dat er weinig flexibiliteit is om aan te passen aan de markt. Voor herontwikkeling van dure naar goedkopere woningen in grotere dichtheden is nu geen ruimte meer. Ook het publieke belang is volgens marktpartijen niet gebaat bij geforceerde bouw van woningen waarnaar geen of minder vraag is, veroorzaakt door snel veranderende marktomstandigheden.

De toetsing van plannen en ontwerpen wordt op een aantal momenten door verschillende partijen gedaan. Dat gaat ten koste van het commitment van de marktpartijen en de kosten voor toezicht worden als hoog ervaren. Deze staan nu op de gemeentelijke exploitatiebegroting.

Creativiteit en relatiespecifieke investeringen

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat de competitie om de deelplannen veel creativiteit heeft losgemaakt. Volgens een marktpartij heerste er een competitieve sfeer: “de concessie Ypenburg daar moet je als ontwikkelaar en stedenbouwkundig bureau bij zitten, anders tel je niet mee”. Volgens betrokkenen is mede daardoor de winst in termen van geld en kwaliteit voor de publieke partijen groot.

De beoordeling van de aanbiedingen vond plaats op basis van een prijs/kwaliteitsvergelijking. Daarvoor zijn vooraf wegingsfactoren vastgesteld en bekend gemaakt aan de inschrijvers. Tot het moment waarop aanbiedingen uiterlijk ingezonden moesten worden konden de inschrijvers geen kennis nemen van de andere ingediende plannen. Deze wijze van aanbesteding bevordert daarmee het doen van relatiespecifieke investeringen. Het risico dat de concurrent profiteert van die investeringen is gering.

Het beoordelingssysteem is geënt op een wegingsfactor tussen prijs en kwaliteit, waarbij tevens een criterium is geïntroduceerd dat ‘planevenwicht’ is genoemd. Planevenwicht ziet op een (optimale) balans tussen prijs en kwaliteit. Als een plan slecht scoorde in een van twee criteria, dan scoorde het slecht op planevenwicht. Dit mechanisme van planevenwicht is gebruikt als verantwoordingskader voor de selectie.

Complexiteit

Er is bewust gekozen voor het opknippen van het totale plan in deelplannen die enerzijds voldoende groot zijn om als zelfstandige gebiedseenheid te kunnen ontwikkelen en anderzijds niet te klein omdat dan de afstemming met omliggende plannen te lastig wordt²³. Bovendien bestaat bij kleinere eenheden de kans dat het geheel te onrustig wordt en de samenhang wegvalt.

Ruimte voor de markt en flexibiliteit in het contract

De deelplanontwikkelings- en realiseringsovereenkomst blijkt in de samenwerking tussen publieke en private partijen een belangrijke rol te spelen. Er werd gestreefd naar een compleet

contract om de competitie tussen de aanbidders zo objectief mogelijk te kunnen laten plaatsvinden. In het kader van de Europese aanbesteding van de deelplannen werd daarom enerzijds ruimte geboden voor competitieve creativiteit, maar wordt die ruimte anderzijds wel begrensd door de randvoorwaarden van het contract. Met name de bouwplicht, harde kwaliteitseisen ten aanzien van materiaalgebruik, karakteristieken van de bouwvormen, bestratingen en bijvoorbeeld erf afscheidingen zijn gedetailleerd uitgewerkt.

De hoofdissues van het plan waarmee marktpartijen de competitie gewonnen hebben en de 30 procent sociale bouw liggen vast. Door de gewijzigde marktomstandigheden zijn de gemeenten (in de praktijk het projectbureau Ypenburg) echter wel bereid mee te denken over constructieve oplossingen, zij het binnen de kaders van het financiële bod. De absolute realisatiedruk is er wat af, er behoeven minder hoge aantallen opgeleverd te worden. Ook is de indeling in categorieën losgelaten. De bereidheid om mee te denken kwam echter pas op het moment dat ook de financiële belangen van de gemeente in gevaar dreigden te komen.

De Europese aanbesteding maakte weliswaar veel creativiteit los, maar het in Ypenburg toegepaste concessiemodel is weinig flexibel²⁴. Ingrijpende afwijkingen van het contract zijn problematisch. Afwijkingen die ten gunste van één marktpartij worden toegestaan zouden immers ook voor anderen moeten gelden die in dezelfde situatie verkeren. Het contract wordt mede daarom door de publieke partijen strikt gehanteerd. De prijsvraag zoals die gewonnen is, moet volgens hen ook op die wijze worden uitgevoerd. Het achteraf in onderhandelingen versoepelen van de regels zou er volgens de aanbestedende dienst ook toe kunnen leiden dat niet-geselecteerde partijen hun uitsluiting zullen gaan aanvechten. De flexibiliteit om na sluiting van het contract af te wijken van de als 'hard' aangemerkte bepalingen is dus niet groot. De grondpositie, de onvoorwaardelijkheid van het bod en de realiseringsplicht maken een strikte toepassing van het contract door de publieke partijen ook daadwerkelijk mogelijk. De grond wordt niet uitgegeven voordat het plan definitief is goedgekeurd.

De publieke partijen zijn zich er van bewust dat de competitie om de deelplannen, in combinatie met de veranderende marktomstandigheden en een dwingend contract tot spanningen in de PPS kan leiden. Daarom wordt met marktpartijen die in de problemen dreigen te komen binnen de ruimte die het contract biedt gezocht naar oplossingen, vaak in de vorm van herontwikkeling, verdunning of verdichting, al naar gelang de marktomstandigheden. Er zit volgens de publieke partijen enige ruimte in de aantallen woningen per deelplan, maar niet in het percentage sociale woningbouw, de realiseringsplicht of het financiële bod. Verdunning is bijvoorbeeld in beperkte mate mogelijk als de voorgeschreven woningdifferentiatie en het financiële bod intact blijven maar dan moet wel de opbrengst per huis omhoog.

Volgens de marktpartijen is de veranderende markt de belangrijkste oorzaak voor hun financiële problemen. De bereidheid van de gemeenten om financieel bij te springen is beperkt. De gemeenten zaten in een ideale positie, er moest afgenomen worden. Uit de interviews komt naar voren dat de gegadigden vrijwel zonder uitzondering bij de prijsvraag te optimistisch hebben aangekeken tegen het zelf woonrijp maken en het inrichten van de openbare ruimte ("Dat zijn we niet gewend"). Ondanks het feit dat er adviseurs in dienst zijn genomen is men naar eigen zeggen financieel in de problemen gekomen.

Het is volgens het projectbureau Ypenburg van groot belang om in dit type projecten alles vooraf te voorzien, maar dit is welhaast onmogelijk. Volgens de marktpartijen belemmert het complete contract de bijsturing bij veranderende omstandigheden.



Foto 7.8 Oude sferen herleven

Evaluatie functionele analyse

De institutionele structuur van het concessiemodel van Ypenburg kan worden getypeerd als cultureel-cognitieve systeem met regulatieve en normatieve elementen. De betrokken gemeenten hebben door hun wens tot sturing immers deze elementen zelf in de PPS geïntroduceerd. Bijzonder aan de casus Ypenburg is het feit dat ten tijde van de opstelling van het masterplan de keuze voor het concessiemodel nog niet was gemaakt. Een verband tussen de werking van het cultureel-cognitieve systeem en de wijze waarop het Masterplan tot stand is gekomen, is derhalve niet te leggen.

Het gekozen sturingsmodel van Ypenburg kent normatieve elementen als een structuur met rolverdeling, onderlinge afstemming en streven naar consensus. Het concessiemodel vertoont daardoor weliswaar de meeste kenmerken van een cultureel-cognitief systeem, maar het overallbeeld is wel meer gemengd.

Vanuit juridisch perspectief zou de overheid door toepassing van het concessiemodel zichzelf dwingen tot concrete invulling van de prestaties die van de marktpartijen worden verlangd. In het Europese aanbestedingsdocument zijn weliswaar de belangrijkste prestaties concreet vastgelegd, maar tevens hebben veel eisen het karakter van middelvoorschriften. Bovendien zijn door het gebrek aan interactie tussen enerzijds de overheid en stedenbouwkundige adviseur en anderzijds de marktpartijen en de *civil society* de waardedimensies niet op een evenwichtige wijze in prestaties vertaald. Van corporatisme lijkt in Ypenburg in ieder geval geen sprake, zoals vanuit bestuurlijk-juridische optiek ook mocht worden verwacht. Naar het lijkt bevordert het concessie-



Foto 7.9 Centrum in ontwikkeling

siemodel de scheiding tussen publiek en privaat domein maar vraagt om diezelfde reden meer aandacht voor het organiseren van sociale interactie.

Vanuit bestuurskundig oogpunt zouden prestatie-eisen gunstig zijn voor interactieve planvorming en commitment van de markt. Uit de analyse blijkt echter dat de sociale interactie in de eerste fase ontbreekt. De bijsturing vanuit de publieke partijen is reactief, vooral gericht op toetsing aan de contracten. De marktpartijen krijgen weinig ruimte om te onderhandelen over herontwikkeling van achterhaalde plannen. Een sociale interactie met de *civil society* over bijsturing van ambities is afwezig.

Vanuit economisch perspectief zou concurrentie tussen aanbieders van gebiedsontwikkeling de gerealiseerde ruimtelijke kwaliteit verhogen. De Europese aanbesteding van de Ypenburgse deelplannen creëerde inderdaad een competitieve sfeer en leverde naast creatieve deelplannen ook hogere (dan verwachte) financiële biedingen op. Marktpartijen blijken bereid te zijn om grotere risico's te nemen dan in een joint venture of bouwclaimmodel. De resultaatsverplichtingen waar de ontwikkelaars zich op hebben vastgelegd zijn verstrekkender dan in Leidsche Rijn of Vathorst. En dat terwijl de haalbaarheid van de deelplannen niet groter is dan elders. Volgens marktpartijen was hun eigen haalbaarheidstoetsing niet volledig omdat de aanbestedingstermijn daarvoor te kort was. Zij dachten echter (naar achteraf bleek ten onrechte) dat hun plan na gunning nog wel haalbaar zou kunnen worden gemaakt. De winnende ontwikkelaars namen daarom toch de volledige verantwoordelijkheid voor de realisering van hun deelplan. De waarschuwing

vanuit economische hoek dat het concessiemodel bij grote complexe locaties kan falen is door het opknippen van het gebied in 13 deelplannen effectief ondervangen.

Résumerend blijkt het concessiemodel creativiteit, financieel gunstige biedingen en resultaatverplichtingen te hebben opgeleverd, zij het niet via sociale interactie. Sociale interactie ontbreekt goeddeels in de eerste planfase. Ook bijsturing is in Ypenburg geen interactief proces, eerder reactief aan publieke zijde. Creativiteit van marktpartijen richt zich sterk op slechts enkele waardebepalende dimensies uit het gehele spectrum van duurzame ruimtelijke kwaliteit.

De institutionele analyse laat zien dat naast het cognitief-culturele systeem ook elementen van het regulatieve systeem en van het normatieve systeem het gedrag van partijen bepalen. Zo werd volgens partijen uit een drang naar overheidsregie via gedetailleerde regels de ruimte waarbinnen de competitie zich diende af te spelen meer beperkt dan achteraf zinvol bleek. Tegelijkertijd werd echter door de introductie van normatieve elementen voorkomen dat een strikte toepassing van die regels in een veranderende markt zou leiden tot scherpe conflictsituaties.

Noten

- 1 Aan de private zijde Rabo Vastgoed en Aegon (later Amvest).
- 2 In de praktijk heeft deze eis feitelijk tot gevolg dat alleen Nederlandse gegadigden zich inschrijven.
- 3 Voor combinaties van gegadigden golden ten aanzien van de minimumomzet en referentieprojecten vergelijkbare eisen.
- 4 De aanbesteding werd aangeduid als de "IDO-prijsvraag" (Integrale Deelplan Ontwikkeling).
- 5 Gemeenten Den Haag, Delft, Leidschendam, Nootdorp, Pijnacker, Rijswijk, Voorburg, Wassenaar en Zoetermeer.
- 6 De opsomming is volgens het informatiepakket niet limitatief maar ter indicatie.
- 7 De grondgebiedgemeenten hadden de keuze om publieke voorzieningen zelf of door een ontwikkelaar te laten realiseren.
- 8 Referentie"eengezinswoningen in deelplan 5 (Singels) en deelplan 8 (Boswijk). De Atlas Ypenburg (projectbureau Ypenburg, 2004) geeft voor elk deelplan een aantal kengetallen, ruimtelijke impressies, foto's van gerealiseerde woningen en informatie over de groene, blauwe en grijze structurelementen van het plan als geheel.
- 9 Maximaal 30% goedkoop (sociale woningbouw), 45% middenklasse en 25% duur.
- 10 Zoals De Architectengroep, Geurst & Schulze, Jo Coenen, West 8, RBOI, OD 205, Van Sambeek en Van Schooten, MVRDV, Khandekar, Mecanoo, Kuiper Compagnons en Quadrat.
- 11 Mondelinge mededeling projectbureau Ypenburg.
- 12 Zo werd door geïnterviewden enkele malen verwezen naar de aanpassing van het Bouwbesluit per 1 januari 2003 waardoor de bouwkosten met circa 6% zouden zijn gestegen.
- 13 In het Vinex-uitvoeringsconvenant voor de regio Haaglanden houdt de minister van Verkeer en Waterstaat een slag om de arm. De data zijn niet hard.
- 14 Evenals op veel andere Vinex-locaties levert ook in Ypenburg het sterk toegenomen autobezit problemen op. Er zijn te weinig parkeerplaatsen gepland.
- 15 Er waren een aantal randvoorwaarden zoals het minimumbod, kwantitatief programma en de bouwplicht die door de aanbestedende dienst niet zijn versoepeld. Marktpartijen mochten binnen die randvoorwaarden echter wel andere woningontwerpen realiseren.
- 16 De keuze voor Rabo en Amvest was mede ingegeven vanuit de overweging dat een institutionele belegger vooral een deel van het afzetrisico voor zijn rekening zou kunnen nemen.

- 17 Bij Wateringse Veld is er sprake van een joint venture van één marktpartij en één gemeente die op strategisch niveau kwaliteitsambities weten te benoemen. Die samenwerking kent continuïteit en partijen werken op een constructieve wijze samen aan de realisering van de gestelde ambities (Klein, 2001).
- 18 Met de ontwikkelaars Rabo en Amvest zijn separate afspraken gemaakt over bouwclaims ter compensatie van eventuele schade door het afbreken van de samenwerking.
- 19 Uitzonderd enkele deelplannen waarover reeds eerder met onder meer de marktpartijen Rabo en Amvest afspraken waren gemaakt.
- 20 De geselecteerde inschrijvers hebben voor het maken van de aanbidding wel een vergoeding ontvangen, maar deze was volgens betrokkenen niet kostendekkend.
- 21 Oorspronkelijk was er ook nog sprake van een beleidsteam, maar dat team is conform de bepalingen in de DORO ontbonden na goedkeuring van het definitief stedenbouwkundig ontwerp.
- 22 Vanaf 1 januari 2002 is Ypenburg bij Den Haag gevoegd en wordt ondersteuning primair geleverd vanuit de gemeentelijke Dienst Stadsontwikkeling.
- 23 Zo zijn twee deelplannen van 1100 woningen elk in tweeën geknipt. Een grootte van gemiddeld 600 woningen bleek optimaal.
- 24 Concessies kunnen meer ruimte bieden als in de tenders meer gebruik wordt gemaakt van prestatie eisen en kaderstellende randvoorwaarden.

8 Conclusies

8.1 Inleiding

De betekenis van een PPS-constructie is beperkt, zowel voor het ambitieniveau van de masterplannen als de kwaliteit van het borgingsproces. De oorzaken van gebrekkige borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties moeten vooral gezocht worden in een beperkte visie van de overheid op kwaliteit, te weinig interactieve planvorming, te weinig concurrentie om de markt en gebrekkige arrangementen voor evaluatie en bijsturing. Het planningsparadigma van de overheid wordt nog steeds gedomineerd door de klassieke maakbaarheidgedachte, waarin markt en *civil society* geen prominente rol spelen. In dat licht is het aannemelijk dat de huidige regierol van de overheid niet tevens de rol van neutrale procesbegeleider kan zijn, meer concurrentie kan leiden tot een hogere kwaliteit en dat evaluatie en bijsturing institutioneel gearrangeerd moeten worden.

In voorgaande hoofdstukken is voor drie grote Vinex-locaties geanalyseerd welke betekenis PPS heeft voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit. In dit laatste hoofdstuk wordt teruggegrepen op de centrale vraag van dit onderzoek. Deze centrale vraagstelling bestond uit een beschrijvend, een verklarend en een normatief onderdeel.

Het beschrijvende deel van de centrale vraag stelde de mate van borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit centraal. Om daarover een uitspraak te kunnen doen is het concept duurzame ruimtelijke kwaliteit uitgewerkt in een waardedimensiemodel. Vervolgens is met behulp van dat model voor een drietal Vinex-locaties nagegaan welke kwaliteitsambities er in het masterplan waren vastgelegd. Daarbij is onderzocht of deze ambities invulling geven aan alle waardedimensies van duurzame ruimtelijke kwaliteit. Per waardedimensie is op hoofdlijnen vastgesteld of de geplande ambities zijn gerealiseerd. Daarna is op basis van algemeen aanvaarde principes van kwaliteitsborging de kwaliteit van het borgingsproces geanalyseerd. De paragrafen 8.3 en 8.4 vatten de conclusies van het beschrijvende deel samen.

Het verklarende deel van de centrale vraag gaat uit van de veronderstelling dat er sprake is van een causaal verband tussen de mate waarin ambities zijn gerealiseerd en het functioneren van het borgingsproces. Vanuit een institutioneel perspectief is een analysekader ontwikkeld waarmee het functioneren van het borgingsproces is verklaard. In paragraaf 8.5 zijn de conclusies van die functionele analyse samengevat.

Het laatste deel van de centrale vraag heeft een normatief karakter. We vragen ons af welke institutionele verbeteringen nodig zijn om het borgingsproces beter te laten functioneren. De kernvraag is vanzelfsprekend of daarbij de keuze voor een bepaald PPS-model van doorslaggevende betekenis is. Het slothoofdstuk geeft antwoord op deze vraag, maar eerst volgt een korte terugblik.

8.2 Terugblik

Het eerste hoofdstuk van dit boek startte met de constatering dat de maatschappelijke discussie rond Vinex-wijken zich lijkt toe te spitsen op de vraag of deze nieuwbouwlocaties over enkele decennia nog steeds een kwalitatief hoogwaardig woon- en leefgebied vormen. Een gebied waarin mensen zich prettig voelen en bereid zijn met de overheid blijvend te investeren in duurzame ruimtelijke kwaliteit waardoor verloedering en uiteindelijk grootschalige herstructurering wordt voorkomen. De aandacht leek aanvankelijk immers vooral uit te gaan naar kwantitatieve woningproductiedoelstellingen. Voldoende goede woonruimte én duurzame ruimtelijke kwaliteit zijn echter beide publieke belangen die de overheid dient te borgen. Beide belangen, zo constateerden we, zijn nauw met elkaar verweven. Borging van een duurzame ruimtelijke kwaliteit is bovendien niet een zaak van publieke partijen alleen. Op Vinex-locaties is veelal sprake van een vorm van publiekprivate samenwerking waardoor private partijen medeverantwoordelijk zijn voor het publieke belang.

In de praktijk van de ontwikkeling van grote Vinex-locaties, zo blijkt uit dit onderzoek, is de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit niet optimaal. Niet alle waardedimensies worden op een evenwichtige wijze in de planontwikkeling meegenomen. Zwakke schakels in het borgingsproces zijn met name de eerste fase van de planvorming (totstandkoming masterplannen) en de bijsturing van plannen bij gewijzigde omstandigheden. De daadwerkelijke betrokkenheid bij en invloed van marktpartijen op de planvorming is beperkt. Daardoor laat hun commitment aan de plannen te wensen over. Bijstelling van ambities na een systematische evaluatie past in het concept van een effectief kwaliteitssysteem. In de praktijk blijkt dat echter niet eerder te gebeuren dan nadat de omstandigheden daartoe dwingen. Dan is het vaak al te laat voor een gedegen afweging van alternatieve kwaliteitsambities.

Gebrekkige kwaliteitsborging lijkt desondanks weinig invloed te hebben op de kooplust van consumenten. Die zijn in eerste instantie vooral geïnteresseerd in de belevingswaarde van de woning en van de directe woonomgeving. Maar dat verandert wanneer een (deel)plan is gerealiseerd. Dan ervaren de nieuwe bewoners ook de andere waardedimensies van ruimtelijke kwaliteit en verandert hun perceptie.

Over het begrip 'ruimtelijke kwaliteit' is in hoofdstuk 2 het een en ander opgemerkt. Opvattingen over kwaliteit zijn subjectief en veranderlijk naar tijd en plaats. Dat maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om antwoord te geven op de vraag of de ruimtelijke kwaliteit op de ene Vinex-locatie duurzamer is dan de ruimtelijke kwaliteit op een andere Vinex-locatie. Wat wel kan, is het identificeren van de bouwstenen van het begrip 'duurzame ruimtelijke kwaliteit'. Ik heb dat 'waardedimensies' genoemd. Het gebruik van een analysemodel dat uitgaat van waardedimensies blijkt inzicht te geven in de wijze waarop ruimtelijke kwaliteit in de planontwikkeling is geïntegreerd én gerealiseerd. Toepassing van het model op drie Vinex-locaties leert dat kwaliteitsdoelen niet altijd worden gesteld en gehaald.

Het niet, of niet evenwichtig, uitwerken van waardedimensies in doelstellingen, of het niet behalen van de beoogde kwaliteit, veronderstelt een manco in de systematiek van kwaliteitsborging. De institutionele theorie stelt immers dat (borgings)processen zodanig gestructureerd kunnen worden dat de uitkomst ervan voorspelbaar is. De analyse van het borgingsproces in de drie casussen laat enkele interessante parallellen en verschillen zien die de moeite waard zijn om in dit hoofdstuk op te reflecteren.

In de functionele analyse van borgingsprocessen op de drie Vinex-locaties is vanuit een institutioneel perspectief gezocht naar mogelijke verklaringen voor gebreken in het functioneren van de kwaliteitsborging. De idee achter kwaliteitsborging is immers dat mensen in vergelijkbare institutionele omstandigheden min of meer identiek zullen handelen. De institutionele omstandigheden op Vinex-locaties worden gevormd door wet- en regelgeving, rijksbeleid, Vinex-uitvoeringsconvenanten, een locatiespecifiek planontwikkelingsproces en de gekozen PPS-vorm. De eerste drie geven het 'harde' wettelijke kader, maar ook de publieke doelen en (rand)voorwaarden, de rolverdeling en het financiële kader tussen Rijk en gemeenten. In de planontwikkeling worden de kwaliteitsambities concreet vastgelegd en gerealiseerd en in de PPS-constructie zal de kwaliteitsborging verankerd moeten worden.

Vanuit juridisch, bestuurskundig en economisch perspectief wordt verschillend gedacht over de institutionele condities die bepalend zouden zijn voor het (optimaal) functioneren van de verschillende PPS-modellen. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de mogelijkheden en beperkingen van het bouwclaimmodel, de joint venture en het concessiemodel sterk worden ingekleurd door de gekozen invalshoek. Daarbij wordt in de literatuur meestal uitgegaan van ideaaltypische PPS-constructies. De praktijk is zoals gewoonlijk weerbarstiger. Doordat gemeenten vaak hinken op twee gedachten – wel ruimte willen geven aan marktpartijen, maar ook op hiërarchische wijze willen sturen – vertonen veel PPS-en 'hybride' kenmerken. Het Vinex-beleid heeft daar aan bijgedragen.

Vinex-beleid dwingt tot PPS

De aanwijzing van de Vinex-locaties in combinatie met de voorwaarden van het Rijk dwongen veel gemeenten PPS-arrangementen aan te gaan. Door de aanwijzing van de locaties hadden marktpartijen immers een unieke kans strategische grondposities in te nemen. Daarmee maakten zij zich echter wel afhankelijk van de gemeenten. Publiekprivate samenwerking lag vanaf het begin van de planontwikkeling dus voor de hand.

We hebben eerder geconstateerd dat de rijksoverheid met Vinex koos voor een andere sturingstrategie. De verantwoordelijkheid voor de locatieontwikkeling diende volgens het Rijk primair op lokaal niveau te liggen en marktpartijen moesten vaker en intensiever bij gebiedsontwikkeling worden betrokken.

De gemeenten in de aangewezen stadsgewesten wilden graag bouwen. In twee fasen werd onderhandeld door de stadsgewesten en het Rijk over de voorwaarden en ambities. De gemaakte afspraken hadden het karakter van een éénmalig bod en eventuele financiële tegenvallers konden door de gemeenten niet op het Rijk worden verhaald. Voor de realisering van alle kwaliteitsambities waren echter onvoldoende rijksmiddelen beschikbaar. De gemeenten dienden tekorten aan te vullen uit eigen inkomsten, private investeringen en/of via verhaal van kosten. De Vinex-uitvoeringsconvenanten resulteerden in gemiddelde dichtheden van 37-40 woningen per hectare. Toen de markt na 2001 in een recessie kwam, werden pijnlijke keuzes onvermijdelijk. Veel (deel)plannen moesten noodgedwongen worden herontwikkeld of verdicht om het kwantitatieve programma overeind te houden. Ook de financiering van de publieke onderdelen van het plan raakte in de knel.

Zowel gemeenten als marktpartijen zouden volgens de rijksoverheid baat kunnen hebben bij samenwerking. De ruimtelijke kwaliteit zou maatschappelijk en commercieel geoptimaliseerd kunnen worden. Bovendien zouden de kwaliteiten van overheid en markt elkaar kunnen aanvullen. De overheid zou in een PPS zorg kunnen dragen voor procedures en planvorming, de

marktpartijen voor woningmarketing, risicoanalyse en procesmanagement. In de onderzochte PPS-constructies, gedwongen dan wel vrijwillig aangegaan, blijken de gemeenten echter vooral maximaal controle te willen houden om de convenantafspraken en hun eigen ambities te kunnen realiseren. Tegelijkertijd verwachten zij wel van marktpartijen medeverantwoordelijkheid en risicodeling. Marktpartijen willen echter geen verantwoordelijkheid dragen en risico's delen wanneer de haalbaarheid van publieke ambities discutabel is en hun eigen sturingsmogelijkheden beperkt zijn. Die combinatie van wensen en verwachtingen blijkt in de praktijk geen goede basis voor arrangementen ter borging van een duurzame ruimtelijke kwaliteit. Daar komt bij dat de keuze voor een bepaalde PPS-vorm niet primair blijkt voort te komen uit overwegingen die te maken hebben met (duurzame) ruimtelijke kwaliteit. Die keuze wordt eerder ingegeven door de wens om maximale grip op de planontwikkeling en grondexploitatie te houden (elke onderzochte locatie), de wens tot het delen van de grondexploitatie-risico's met private partijen (Vathorst), of deze zoveel mogelijk bij de marktpartijen te leggen (Ypenburg). Daardoor lijkt de PPS-vorm niet bepalend te zijn voor de ambities voor duurzame ruimtelijke kwaliteit.

8.3 Kwaliteitsambities

Een vergelijking van de drie casussen op ambities voor duurzame ruimtelijke kwaliteit en de realisatie daarvan, laat zien dat sommige waardedimensies meer aandacht krijgen dan andere. De praktijk geeft aanleiding te veronderstellen dat het gekozen PPS-model daarin niet differentiërend is.

Duurzame ruimtelijke kwaliteit wordt op de drie onderzochte Vinex-locaties verschillend ingevuld. Opvallend is dat het conceptuele kader voor ruimtelijke kwaliteit dat de Vierde Nota aanreikt met aandacht voor gebruikswaarde, belevingswaarde en toekomstwaarde, in geen van de plannen expliciet wordt toegepast.

Beschouwen we de invulling van de waardedimensies met ambities voor ruimtelijke kwaliteit op de verschillende locaties, dan zijn er interessante overeenkomsten en verschillen waar te nemen. Daarbij speelt mee dat ambities voor gebruikswaarde en toekomstwaarde voornamelijk door de overheid worden bepaald, terwijl stedenbouwkundigen en marktpartijen meer geïnteresseerd blijken te zijn in belevingswaarde. Een vergelijkende beschouwing leidt tot de volgende conclusies.

Invulling waardedimensies duurzame ruimtelijke kwaliteit

De verlegging en gedeeltelijke overkluising van de snelweg Utrecht-Amsterdam en de geplande snelle openbaar vervoerverbindingen met het centrum van Utrecht maken het Masterplan Leidsche Rijn tot het meest ambitieuze in de uitwerking van de compacte stad-gedachte. Leidsche Rijn voerde tevens het strengste parkeerbeleid van de drie onderzochte locaties. De ambities om tijdig voldoende voorzieningen te realiseren, vertonen veel overeenkomsten tussen de locaties. Leefbaarheid van de openbare ruimte door het stimuleren van een gezonde, schone en veilige omgeving, krijgt als gebruikswaardedimensie geen uitgesproken aandacht in de masterplannen.

Het inspelen op de voorkeuren van specifieke gebruikersgroepen om de economische waarde voor de woonconsument te optimaliseren, is in geen van de plannen concreet ingevuld als belevingswaarde. De stedenbouwkundige concepten voor de locaties leunen sterk op identiteit en architectuur als bepalend elementen voor de aantrekkelijkheid van de wijk. De perceptie van

professionele ontwerpers is doorslaggevend. Ook vergroting van de vitaliteit en identiteit en het creëren van een levendig urbaan milieu is, uitgezonderd in de centrumplannen, slechts beperkt uitgewerkt. Al is dat ook hier weer vanuit het perspectief van de professionele 'bedenker'. De waardedimensie diversiteit krijgt vorm door bestaande landschappelijke en cultuurhistorische structuren in het plan te integreren (Leidsche Rijn, Vathorst) of door een nieuwe structuur te creëren (Ypenburg). Mede vanwege de bebouwingsdichtheid blijken de ambities voor ecologische diversiteit op deelplanniveau beperkt.

Volgens het Masterplan Leidsche Rijn is flexibiliteit noodzakelijk en het plan maakt daarmee deze waardedimensie expliciet. De andere plannen doen dit meer impliciet¹. Volgens het Masterplan Leidsche Rijn kon (anno 1995) niet worden voorzien welke kwaliteit of fundamenteel nieuwe ontwikkelingen twintig jaar later aan de orde zullen zijn. In het plan wordt daarom onderscheid gemaakt tussen publieke onderdelen (openbare ruimte) met blijvende waarde en private onderdelen (vastgoed) die wel aan verandering onderhevig zijn. Met verandering wordt bedoeld op de mogelijkheid van aanpassing van deelplannen vóór realisatie ervan. Maar dit is slechts één facet van deze waardedimensie. Er ontstaat een andere situatie wanneer herontwikkeling noodzakelijk wordt nádat een deelplan is gerealiseerd. De horizon van de masterplannen reikt echter niet verder dan de realisatie. Er is niet aangegeven hoe wordt omgegaan met de fysieke implicaties van toekomstige maatschappelijke veranderingen. Die veranderingen, bijvoorbeeld door demografische ontwikkelingen (vergrijzing), economische conjunctuurbeweging en verschuiving van gebruikerspreferenties zouden kunnen dwingen tot transitie van functies en behoefte aan andere woningen, woonvormen en woonomgevingen. In dat opzicht is de economische toekomstwaarde niet of nauwelijks geconcretiseerd in ambities. Zo is er in deelplannen met hoge dichtheden niet gedifferentieerd naar economische levensduur van woningen en dus is bijvoorbeeld verdunning door selectieve sloop op relatief korte termijn (bijvoorbeeld 15-20 jaar) naar verwachting financieel problematisch. Het ontbreekt in de masterplannen aan een visie op flexibiliteit en continuïteit na realisatie van de wijk.

De masterplannen voorzien wel in een gedifferentieerde invulling van deelplannen. Deze waardedimensie is zichtbaar door een mix van woningtypen, variërend in prijsklasse en architectuur. In elk van de drie plannen moeten ook verschillen in identiteit tot uitdrukking komen in deelgebieden met eigen karakter. De invulling van deze waardedimensie voorkomt in de toekomst wellicht schoksgewijze veranderingen in de sociale structuur van de wijk.

De waardedimensie robuustheid wordt in de plannen voor Leidsche Rijn en Vathorst enerzijds ingevuld door bestaande landschapsstructuren, ecosystemen, archeologische en cultuurhistorische elementen te verweven in het stedenbouwkundig concept. Daarbij is ecologische ontwikkeling primair gekoppeld aan de inrichting van het watersysteem en aan de aanleg en inrichting van grotere groenstructuren. Anderzijds zijn ook de ambities voor duurzaam bouwen en energie, zowel voor Leidsche Rijn als voor Vathorst, een wezenlijk onderdeel van het duurzaamheidsconcept. Opvallend is dat robuustheid in het Masterplan voor Ypenburg slechts beperkte aandacht krijgt.

Realisering kwaliteitsambities

Op elke locatie zijn gaandeweg het ontwikkelingsproces de ambities voor functionele gebruikswaarde bijgesteld. Uit de voortgangsrapportages van het ministerie van VROM over de verstedelijking van Vinex blijkt dat openbaar vervoerverbindingen en aansluitingen op snelwegen structureel later dan gepland worden gerealiseerd (VROM, 2001-2005)². In combinatie met een

intensiever autogebruik dan voorzien is de bereikbaarheid van de wijken een probleem. Het aantal geplande parkeerplaatsen was niet afgestemd op de ontwikkeling van het autobezit waardoor meer op eigen erf geparkeerd moet worden. Ook zijn groenstroken en trottoirs voor een deel bestemd tot parkeerplaats. Verder houdt de realisatie van voorzieningen niet altijd gelijke tred met de groeiende vraag. De (beperkte) ambities voor leefbaarheid zijn of worden over het algemeen gerealiseerd.

De aantrekkelijkheid van de wijk voor gebruikers wordt door ontwerpers vooral gezocht in variatie en identiteit. Vanwege de veranderende marktvrage zijn op elke locatie plannen aangepast aan de marktontwikkelingen. Die aanpassing verliep in Vathorst soepeler dan in Leidsche Rijn en Ypenburg. De ambities voor het creëren van levendige stadsdeelcentra en ecologische diversiteit worden naar verwachting gerealiseerd.

Flexibiliteit was geen expliciet aandachtspunt in de plannen en de realisatie ervan is daarmee in overeenstemming. Daardoor loopt elke Vinex-wijk het risico dat de overheid niet adequaat weet te reageren op toekomstige maatschappelijke veranderingen. In de masterplannen en PPS-overeenkomsten is niet voorzien in sturingsinstrumenten voor de periode na realisatie. De differentiatie in het woningbouwprogramma wordt wel grotendeels conform ambitie gerealiseerd. De differentiatie in typen woningen en variatie in architectuur onderscheidt de onderzochte Vinex-wijken³ het meest zichtbaar van de uitbreidingslocaties uit de periode 1960-1990. Vanwege de differentiatie in prijsklassen, woningtypen en architectuur, is in de toekomst het risico van groot-schalige herstructurering minder dan in de wijken uit de genoemde periode. Het is te vroeg om nu reeds uitspraken te doen over de realisatie van doelstellingen voor ecologische ontwikkeling. Ambitieuze doelstellingen voor duurzaam bouwen en energie worden slechts voor een deel gerealiseerd.

Invloed PPS-model op ambities

Een PPS-model lijkt niet bepalend te zijn voor verschillen in ambities tussen locaties, waar het de duurzame ruimtelijke kwaliteit betreft. Er zijn parallellen waar te nemen tussen de masterplannen ten aanzien van accenten in de uitwerking van waardedimensies. De invloed van gemeenten en stedenbouwkundige adviseurs op de inhoud van elk masterplan is, zeker in de eerste fase van de planvorming, belangrijker dan die van de marktpartijen of de *civil society*. Zelfs Vathorst, waar het consortium van marktpartijen mede opdrachtgever was voor het Masterplan, laat wat dat betreft geen afwijkend beeld zien. Tabel 8.1 geeft een indruk van de waardeoriëntatie van de coalitie tussen gemeenten en stedenbouwkundig bureau zoals dat zijn weerslag heeft gekregen in de masterplannen.

Tabel 8.1 Waardeoriëntatie

Dimensie	Gebruikswaarde	aandacht	Belevingswaarde	aandacht	Toekomstwaarde	aandacht
Economisch	Functionaliteit	***	Aantrekkelijkheid	**	Flexibiliteit	*
Sociaal	Beschikbaarheid	**	Vitaliteit	*	Stabiliteit	**
Ecologisch	Leefbaarheid	*	Diversiteit	***	Robuustheid	***

Relatieve aandacht voor waardedimensies: *** veel, ** matig, * weinig

Daar waar een gemeente beleidsmatig breed betrokken en sturend is bij de opstelling van het masterplan, zoals in Leidsche Rijn en Vathorst, zien we hogere ambities dan in Ypenburg, waar die beleidsmatige betrokkenheid van de gemeenten minder was. Ten tijde van de opstelling van Masterplan Ypenburg lag het plangebied in drie relatief kleinere gemeenten die daarin minder sturend en ambitieus waren dan Utrecht en Amersfoort. In die laatstgenoemde gemeenten waren meerdere beleidsafdelingen intensief betrokken bij de formulering van ambities. Vanwege de ambtelijke en bestuurlijke verkokering binnen grotere gemeenten, leidde die betrokkenheid op deelaspecten tot een maximalisatie van sectorale beleidsdoelen.

Vanuit het perspectief van waardeoriëntatie en verschillen in invloed op de planvorming, is verklaarbaar waarom de aantrekkelijkheid voor de consument onderbelicht bleef. Marktwaarde en marktconforme kwaliteit worden door de gemeenten gezien als commerciële belangen. De stedenbouwkundige richt zich primair op het ontwikkelen van een samenhangend stedenbouwkundig concept vanuit zijn eigen professionele visie. Zo wordt de potentiële economische waarde van het gebied niet optimaal benut. In de masterplannen is dan ook niets terug te vinden van aandacht voor het verhogen van de marktwaarde door het bieden van een kwaliteit die is afgestemd op de verschillende leefstijlen van gebruikersgroepen.

Op geen van de drie onderzochte locaties maakte de gemeente een systematische analyse van de behoeften van de toekomstige gebruikers. Projectontwikkelaars namen evenmin initiatief tot systematisch consumentenonderzoek. Hun focus was weliswaar gericht op de vraag van de consument, maar velen lieten zich sterk leiden door ervaring en intuïtie. 'Producten' die op de ene locatie goed in de markt lagen werden gekopieerd naar andere locaties. Deze strategie blijkt in de praktijk minder succesvol wanneer de marktomstandigheden en de wensen van consumenten binnen korte tijd veranderen.

Geconcludeerd kan worden dat de keuze voor een bepaald PPS-model (bouwclaim, joint venture of concessie) niet differentiërend is geweest voor kwaliteitsambities van de Vinex-plannen. De gebruiker stond niet centraal: er was sprake van planvorming vanuit een 'bedenkerperspectief'. Dit onderzoek bevestigt daarmee de opvatting in de literatuur dat ruimtelijke kwaliteit⁴ bij de keuze voor een bepaald PPS-model slechts een ondergeschikt criterium is. Als het gaat om aandacht voor bepaalde waardedimensies blijken beleidswensen van de overheid en de visie van de stedenbouwkundig adviseur belangrijker dan het PPS-model. In onderlinge interactie en slechts marginaal beïnvloed door de wensen van markt en *civil society*, drukken bestuurders, ambtenaren en externe adviseurs/ontwerpers hun stempel op de inhoud van de plannen. In Vathorst was wel sprake van een publiekprivate coproductie, maar dat heeft inhoudelijk niet geleid tot een herkenbare inbreng van de participerende marktpartijen.

8.4 Kwaliteit van het borgingsproces

Als, zoals hiervoor geconcludeerd, de PPS-vorm geen invloed blijkt te hebben op ambities voor duurzame ruimtelijke kwaliteit, geldt die geringe invloed van de PPS-vorm dan ook voor de kwaliteit van het borgingsproces? Vanuit een institutioneel perspectief bezien, zou de PPS-constructie immers wél van significante invloed moeten zijn. Voor elk van de drie onderzochte locaties is in de onderstaande tabel 8.2 kwalitatief beoordeeld hoe het borgingsproces in de praktijk functioneert⁵.

Tabel 8.2 Beoordeling borgingsproces

Aandachtspunten borgingsproces	Leidsche Rijn	Vathorst	Ypenburg
Gebruikerswensen	-	-	-
Waardedimensies	+/-	+/-	-
Commitment	-	+	+/-
Verplichtingen	-	+/-	+
Toetsen	+/-	+/-	+
Evalueren en bijsturen	-	+/-	-

+ sterk; +/- redelijk; - zwak;

De inbreng van gebruikers tijdens de planvoorbereiding, maar ook de evaluatie en bijsturing van kwaliteitsambities (de plandynamiek) blijken de zwakste schakels in het borgingsproces. Kennelijk is voor die aandachtspunten de vorm van PPS niet of nauwelijks differentiërend. Voor de andere aandachtspunten zijn er wel verschillen tussen de locaties. Die zullen we eerst beschouwen en daarna inzoomen op de zwakke schakels.

De uitwerking van de waardedimensies in kwaliteitsambities is in Ypenburg zwakker dan in Leidsche Rijn of Vathorst, maar staat niet in relatie tot het gekozen PPS-model. Voor het commitment aan het masterplan is de relatie met PPS wel relevant. Voor commitment en verplichtingen zijn de modellen wel differentiërend. De joint venture blijkt meer bevorderlijk voor een sterk commitment van marktpartijen dan de concessie en het bouwclaimmodel. Bij de mate van afdwingbaarheid van verplichtingen scoort het concessiemodel juist weer beter, omdat de wijze van aanbesteding de binding aan het overeengekomen prestatieniveau vergroot. De kwaliteit van de toetsing op correcte uitvoering van verplichtingen lijkt minder afhankelijk te zijn van het PPS-model, hoewel in het concessiemodel de zelfcontrole en rapportage daarover door marktpartijen beter verankerd zijn dan in de andere modellen. Voortgangsrapportages van de projectorganisaties aan het bestuur, en via het bestuur aan de gemeenteraden, hebben vooral een informatief karakter. Daarbij wordt met name de voortgang van de bouwproductie en de realisatie van voorzieningen getoetst aan het masterplan. Bij Europese aanbesteding van projecten met een omvang en complexiteit als Ypenburg, is het gebruikelijk een gecertificeerd kwaliteitssysteem conform ISO 9001 te eisen.

Planvoorbereiding

Bij de voorbereiding van de masterplannen blijken de verschillen tussen de PPS-constructies van beperkte invloed. Geconcludeerd is reeds, dat tijdens de eerste fase van de planvorming de rol van de stedenbouwkundig ontwerper en de publieke partijen dominant is ten opzichte van marktpartijen en de *civil society*. De invloed van de twee laatstgenoemde actorgroepen is beperkt en de verschillen per PPS-model zijn niet onderscheidend. Over het algemeen is over het oordeel van de (eind)gebruiker nog weinig bekend (Hooimeijer, 2001). In Leidsche Rijn en Vathorst zijn maatschappelijke organisaties wel op een georganiseerde wijze bij de voorbereiding van het masterplan geconsulteerd, in Ypenburg niet. Marktpartijen zijn betrokken geweest bij de opstel-

ling van het masterplan voor Vathorst, maar niet voor dat van Leidsche Rijn⁶ en voor dat van Ypenburg slechts in beperkte mate. De bijdragen van de *civil society* en van de marktpartijen zijn weliswaar ingepast in het stedenbouwkundig concept, maar hebben het concept niet mede gevormd.

Bij de opstelling van een masterplan worden de belangrijkste keuzes gemaakt voor de ambities voor duurzame ruimtelijke kwaliteit. We constateerden eerder dat partijen verschillende waardeoriëntaties hebben. Masterplannen bleken vooral in doelstellingen en planning te ambitieus te zijn voor waardedimensies waarop gemeenten primair georiënteerd zijn: functionaliteit en robuustheid. Tegelijkertijd zijn het juist deze ambities die relatief grote investeringen vergen. Een hoog ambitieniveau, in combinatie met twijfels over de haalbaarheid ervan, bleek niet bevorderlijk voor het commitment van marktpartijen. Andere waardedimensies bleven juist onderbelicht. Dat geldt in het bijzonder de leefbaarheid (gezond en schoon), aantrekkelijkheid (marktwaarde), vitaliteit en flexibiliteit. Het kan geen toeval zijn dat drie van de vier genoemde waardedimensies eerder bij gebruikers dan bij de overheid in het middelpunt van de belangstelling staan.

Op elke onderzochte locatie bleek de gemeente de regie van het planproces in eigen hand te willen houden. Opvallend is dat deze voorkeur voor de regisseursrol bij elk PPS-model werd aangevoerd als motief voor de keuze van juist dát model. Ten aanzien van de voorbereiding en inhoud van de masterplannen werd de regierol van gemeenten door marktpartijen ervaren als hiërarchische sturing. Regie was immers in hun beleving niet gericht op sociale interactie tussen partijen, maar op realisatie van de eigen gemeentelijke beleidsdoelen. Door de wijze van publieke aansturing van het planproces en de verschillende waardeoriëntaties van partijen zijn sommige ambities meer uitgewerkt dan andere en zijn er ook verschillen in de mate waarin het marktpartijen zich daaraan committeren. In de eerste fase van het planproces bleek verder dat naast de rol van publieke partijen de rol van (externe) professionele adviseurs in hoge mate bepalend is voor de focus op bepaalde waardedimensies en de keuze van ambities.

Het ontbreken van aandacht bij de overheid voor actieve betrokkenheid van marktpartijen bij de opstelling van een masterplan geldt eveneens de (toekomstige) gebruikers en in mindere mate ook de maatschappelijke organisaties. Dat blijkt ondermeer uit de mate waarin invulling is gegeven aan de economische waardedimensies. Publieke planvorming is voor gemeenten een kernactiviteit en zij hebben daardoor al vanaf de start van het proces een voorsprong op andere partijen. Op het eerste gezicht lijkt een sterke regierol van de gemeente moeilijk verenigbaar met interactieve sturing. Mede daardoor ervaren publieke partijen een vroege consultatie van marktpartijen soms als een dilemma. In de eerste plaats omdat de belangrijkste keuzes al door de publieke partijen zijn gemaakt. Die keuzes, bijvoorbeeld in de vorm van een masterplan, vormen het startpunt en het kader voor de interactie. In de tweede plaats zullen sommige private partijen elkaar in de aanbesteding weer als concurrent tegenkomen. Zij verschaffen de publieke partijen daarom geen oplossingen waarmee een concurrent later aan de haal kan gaan.

In Leidsche Rijn werd er bewust voor gekozen marktpartijen niet te betrekken bij de opstelling van het Masterplan. Wel werd aan maatschappelijke organisaties gelegenheid geboden in workshops hun wensen kenbaar te maken. Deze selectieve consultatie leidde tot onevenwichtigheid in de uitwerking van waardedimensies tot ambities voor duurzame ruimtelijke kwaliteit.

Plandynamiek

Evalueren en bijsturen betekent actief meebewegen met de dynamiek van de markt en de samenleving. Dat gebeurde op de onderzochte Vinex-locaties aanvankelijk nauwelijks. Het borgings-

proces was niet zodanig gestructureerd dat ambities periodiek werden geëvalueerd en tijdig konden worden bijgesteld.

Deze bottleneck in het borgingsproces komt in de casussen tot uiting in de veelal reactieve wijze waarop de uitwerking en de uitvoering van masterplannen door gemeenten werden bijgestuurd. Daardoor zijn tijdens economische recessie net na de eeuwwisseling ambities over boord gezet zonder dat er op systematische wijze alternatieven waren verkend en afgewogen.

Een deel van dit probleem lijkt voort te komen uit veronderstellingen van overheden en ingesleten paradigma's over de wijze van sturing van ruimtelijke ontwikkelingen. Er lijkt meer te worden gestuurd door vast te houden aan éénmaal gestelde doelen dan door te anticiperen op de dynamiek van markt en samenleving. In elke onderzochte PPS lijkt er aan overheidszijde in meer of mindere mate sprake te zijn van de 'illusie van het houdbare plan'. Het streven van gemeenten naar maximale regie belemmerde het zoeken naar nieuwe mogelijkheden om de dynamiek in de markt en samenleving te volgen en te benutten. Zo namen de gemeenten zelf weinig initiatief om alternatieve opties voor onhaalbaar gebleken kwaliteitsambities te evalueren, of om kansen op extra marktwaarde beter te benutten. Uiteindelijk keerde de wal van de economische recessie het schip en was herontwikkeling van deelplannen en projecten onvermijdelijk. Maar toen was het rijkelijk laat voor een interactieve discussie over alternatieve kwaliteitsstrategieën. Nadat de recessie voelbaar werd in de woningbouw, stond bij de overheid herontwikkeling primair in het teken van het opvoeren van de bouwproductie. Weliswaar werd meer dan voorheen rekening gehouden met de ontwikkelingen op de woningmarkt, maar van extra investeringen in duurzame ruimtelijke kwaliteit was geen sprake. De exploitatiebudgetten van Leidsche Rijn en Vathorst kwamen onder druk te staan. Bij gebrek aan dynamiek in de masterplannen en het ontbreken van een inhoudelijk en proceskader voor evaluatie en bijsturing, werden ambities geschrapt of uitgesteld.

De noodzaak van ruimte voor heroverweging van ambities en randvoorwaarden speelt in het bijzonder bij concessies. Aan de marktpartijen had meer ruimte geboden kunnen worden voor eigen invulling. Discussies over herontwikkeling verliepen in Ypenburg aanvankelijk zeer moeizaam, vooral omdat de aanbieders zich hadden vastgelegd op uitvoering van hun plan tegen een vaste prijs in combinatie met een bouwplicht. De aanbestedende overheid bevond zich daardoor in een uiterst comfortabele onderhandelingspositie en was niet geneigd om contracten open te breken om de door marktpartijen gewenste ruimte voor herontwikkeling te bieden. Daarin werd ze gesteund door het Europese aanbestedingsrecht, dat mogelijkheden tot wijziging van de oorspronkelijke gunningcriteria beperkt.

Resumé

Samengevat komt uit dit onderzoek naar voren dat de kwaliteit van het borgingsproces in de uitvoeringsfase verschilt per Vinex-locatie. Deze verschillen zijn deels gerelateerd aan het PPS-model. Zwakke schakels in elk PPS-model zijn de planvoorbereiding en de plandynamiek.

8.5 Functionele analyse

Het functionele analysekader is gebouwd op institutionele theorievorming vanuit bestuurlijk-juridisch, bestuurskundig en economisch perspectief. Elk van deze disciplines draagt institutionele succes- en faalfactoren aan waarmee de werking van PPS-constructies kan worden bestu-

deerd. In de hoofdstukken 5 tot en met 7 is het analysemodel toegepast op een drietal Vinex-locaties. Nu ligt de vraag er voor welke factoren in de praktijk het meest kritisch blijken te zijn. De conclusies uit de functionele analyse zouden kunnen bijdragen aan het inzicht in de institutioneel bepaalde oorzaken van de gebrekkige sociale interactie bij de planvoorbereiding, evaluatie en bijsturing.

Om verbeteringen in het borgingsproces te bereiken, is het vanuit een sturingsoptiek bezien noodzakelijk om institutionele belemmeringen voor interactieve planvorming weg te nemen en wellicht ook door nog onbenutte mogelijkheden te verkennen. Wat die belemmeringen en kansen betreft, biedt de functionele analyse een aantal aanknopingspunten die in deze paragraaf zijn samengevat. In de onderstaande tabel 8.3 is aangegeven welke succes- en faalfactoren in de praktijk invloed hebben op het functioneren van de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit. Wanneer het resultaat van de invloed van een succes- of faalfactor is waargenomen, is dat aangegeven met een +. Een 0 geeft aan dat de invloed niet evident is. De aanduiding nvt betekent dat het analysemodel (tabel 4.4) geen werking veronderstelt.

Tabel 8.3 Evaluatie functionele analyse

	bestuurlijk-juridisch	bestuurskundig	economisch
bouwclaim			
succesfactoren	0	nvt	nvt
faalfactoren	nvt	+	+
joint venture			
succesfactoren	nvt	+	0
faalfactoren	+	0	+
concessie			
succesfactoren	+	0	+
faalfactoren	nvt	+	0

Succes/faalfactor herkenbaar (+), niet herkenbaar (0); niet van toepassing (nvt)

Bouwclaimmodel

Kenmerkend voor het bouwclaimmodel is de dominantie van het regulatieve systeem. De gemeente voert weliswaar de regie over het planproces, maar heeft door beperkte betrokkenheid van marktpartijen moeite om de private besluitvorming op de publieke te laten volgen en tot een brede belangenafweging te komen. De bestuurlijk-juridische succesfactor komt daardoor niet goed uit de verf. Het regulatieve systeem blijkt in de onderzochte vorm niet geschikt te zijn voor het arrangeren van sociale interactie met marktpartijen en toekomstige gebruikers. Deze voelen zich, voor zover ze al geconsulteerd zijn, niet geïmmiteerd aan het plan. De *Alleingang* van de overheid maakt dat faalfactoren vanuit bestuurskundig en economisch perspectief hun doorwerking hebben in de kwaliteit van het gehele borgingsproces.

Joint venture

De joint venture is in zijn institutionele kenmerken weliswaar te typeren als een normatief systeem, maar in haar motivatie blijkt de gemeente te hinken op twee gedachten: profiteren van de kennis en kunde van marktpartijen, maar ook de sturing in eigen hand willen houden.

De joint venture blijkt minder nadelen te kennen dan vanuit juridisch en economisch perspectief is verondersteld. De institutionele structuur van de joint venture bevordert door risicodeling een proces van dialoog en onderhandeling en stimuleert daarmee het commitment van marktpartijen. Het vergemakkelijkt de communicatie over wederzijdse belangen, maar leidt niet tot een grotere haalbaarheid van het masterplan. De overheid blijkt zich niet sterker dan in de andere modellen te richten op de belangen van de markt. Wel is gebleken dat het Europese mededingingsrecht exclusieve samenwerking tussen overheid en private partijen beperkt als er sprake is van aanbesteding van overheidsopdrachten. Dat geldt in het bijzonder voor de aanleg van infrastructuur, bouwrijp maken en inrichten van het openbaar gebied, realisatie van publieke voorzieningen en opdrachten aan corporaties voor realisering van sociale woningbouw. De vanuit bestuurskundige hoek gevreesde faalfactor van non-coöperatief gedrag en rolvermenging manifesteert zich eveneens niet sterker dan in de andere modellen. Hoewel de institutionele structuur van de joint venture vermenging van rollen in de hand zou kunnen werken, blijkt dit in de praktijk niet te leiden tot een minder effectieve borging. Consensusstreven ('polderen') kenmerkt de joint venture, maar maakt dit model op zichzelf niet ondoelmatiger dan de andere modellen. In een joint venture worden private partijen echter niet door marktwerking gestimuleerd tot meer creativiteit en doelmatigheid. Deze economische faalfactor is in de praktijk herkenbaar.

Concessiemodel

Het concessiemodel kan worden getypeerd als cultureel-cognitief systeem. In de praktijk zijn echter ook elementen van het regulatieve en normatieve systeem aanwezig. Vanuit juridisch perspectief zou de overheid door het concessiemodel gedwongen worden de verlangde prestaties te concretiseren. Zij slaagt daar ten dele in. Het programma van eisen voor de aanbesteding is op onderdelen te detaillistisch en prescriptief op middeleniveau. Daaruit blijkt ook dat de overheid moeite heeft om de markt meer ruimte te geven en zelf uitsluitend te sturen op prestaties. Deze faalfactor vanuit bestuurskundige hoek is in de praktijk herkenbaar. Het gevaar van corporatisme wordt door de wijze van aanbesteding echter wel doeltreffend bezworen. Een relatie tussen prestatie-eisen en interactieve planvorming is niet aangetoond. De neiging lijkt eerder te bestaan om het opstellen van het programma van eisen voor de aanbesteding juist buiten de openbaarheid te houden. Vanuit economisch perspectief lijkt de werking van het cultureel-cognitieve systeem redelijk succesvol. Concurrentie leidt tot relatief hogere financiële biedingen en haalbare plannen mits de termijn van indiening ruimte laat voor een haalbaarheidsonderzoek. De onzekerheden lijken beheersbaar op voorwaarde dat de (deel)plannen niet te groot of te complex worden.

Resumé

De functionele analyse bevestigt in hoofdlijnen de veronderstellingen over de werking van de institutionele systemen. PPS-constructies sturen het gedrag van actoren waarbij de invloed van succes- en faalfactoren vanuit juridisch, bestuurskundig en economisch perspectief in de praktijk veelal goed herkenbaar is. Bij het bouwclaimmodel komen de sterke punten van het regulatieve systeem echter niet goed uit de verf. Daarentegen zijn de faalfactoren vanuit bestuurskundig en economisch perspectief duidelijk herkenbaar. Er is sprake van een gebrekkige vorm van het klas-

sieke hiërarchische sturingsmodel. Ook bij de joint venture zijn de faalfactoren herkenbaar, maar de sociale interactie blijkt een succesfactor, waardoor partijen sneller dan in de andere modellen inspelen op veranderende omstandigheden. In de concessie zijn de succesfactoren van het regulatieve en cultureel-cognitieve systeem herkenbaar, maar de sociale interactie is beperkt. Daardoor wordt financieel geprofiteerd van marktwerking, maar de flexibiliteit van het model is gering.

8.6 Synthese

Heeft PPS betekenis voor de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties? Een reflectie op de conclusies leidt ons tot een synthese die uitmondt in de constatering dat de praktijk in gebiedsontwikkeling nog steeds beheerst wordt door de klassieke opvatting van overheidssturing, waardoor kansen van PPS onvoldoende worden benut. Er is zicht op verbetering, maar dat vraagt wel een andere benadering van PPS dan vanuit de veronderstellingen van het huidige rijksbeleid.

Veronderstellingen over PPS

Al vanaf het regeerakkoord van het kabinet Lubbers II in 1986 wordt PPS door de rijksoverheid gestimuleerd als instrument waarmee het publieke belang efficiënter kan worden behartigd dan wanneer overheid en markt slechts hun eigen doelen nastreven. Publiekprivate samenwerking dient gericht te zijn op synergie van publieke en private belangen. De markt zou medeverantwoordelijkheid moeten nemen voor het publieke belang en de overheid dient de markt ruimte te geven om met creatieve, efficiënte en dus beter renderende oplossingen te komen. In deze slotparagraaf lijkt een kritische reflectie op de veronderstellingen achter PPS op zijn plaats. Zijn die veronderstellingen wel reëel tegen de achtergrond van de Vinex-praktijk, of is het tijd voor een herijking?

In de inleiding van dit onderzoek is de vraag opgeworpen of publiekprivate samenwerking het spreekwoordelijke ei van Columbus is voor de oplossing van ruimtelijke kwaliteitsvraagstukken. Of is het eerder een wensbeeld waarin de overheid zelf is gaan geloven? Door te kiezen voor PPS zou volgens het Rijk voor hetzelfde geld een hogere kwaliteit mogelijk zijn of anders dezelfde kwaliteit voor minder geld. Dankzij samenwerking zouden overheid en marktpartijen efficiëncywinst kunnen boeken. Marktpartijen zouden, eerder dan de overheid, bereid zijn risicovol te investeren en te innoveren. Bovendien zou het *commitment* van marktpartijen toenemen indien zij in een eerder stadium bij de planvorming zouden worden betrokken. In PPS zou *commitment* ontstaan door begrip voor wederzijdse belangen, de bereidheid om te streven naar synergie en aldus leiden tot coöperatief gedrag.

Deze visie van de rijksoverheid is éénzijdig geënt op de economische benadering van PPS. Ze gaat uit van een optimaal functionerend cultureel-cognitief systeem waarin *incentives* voor marktpartijen worden gegenereerd door concurrentie te stimuleren en voldoende ruimte te bieden voor het vinden van efficiënte oplossingen. De rationaliteit van de markt wordt gebruikt om het publieke belang te behartigen.

Bij de aanbesteding van infrastructuur gaat dat wellicht op⁷, maar gebiedsontwikkeling is juist vanwege het kwaliteitsvraagstuk veel complexer. Het rijksbeleid is voornamelijk gericht op concessies en daarom constateert het bureau Ecorys in een evaluatie van het stimuleringsbeleid

voor PPS in Nederland het volgende: “De terminologie van het beleid, alsmede de ontwikkeling van instrumenten lijken met name bruikbaar voor infrastructuurprojecten en niet zozeer voor gebiedsontwikkelingsprojecten” (Ecorys, 2005, p. 3). Bij veel partijen is volgens het rapport twijfel gerezen over de meerwaarde van PPS. Met name overheden twijfelen over de meerwaarde van inschakeling van de markt en over de verandering van hun eigen rol die daaraan verbonden is. De overheid lijkt dus bij het sluiten van gebiedscontracten gewoon te blijven handelen vanuit een klassieke hiërarchische sturingsopvatting. Dat marginaliseert de betekenis van PPS voor borging van het publieke belang.

Veronderstellingen getoetst

In het licht van die laatste constatering bevreemdt het niet dat de meerwaarde van PPS bij de ontwikkeling van Vinex-locaties slechts matig uit de verf komt. Een evident verband tussen de gekozen PPS-constructie en het ambitieniveau van de plannen kon niet worden aangetoond. Ook de ervaringsdeskundigen geven in een verificatiesessie aan dat zij in hun praktijk een causaal verband niet hebben waargenomen. Zij wijzen er daarbij op dat PPS zelden een ideaaltypische vorm heeft; een constatering die, zo blijkt uit de institutionele analyse, ook van toepassing is op de onderzochte casussen.

In de kwaliteit van het borgingsproces zijn er overeenkomsten tussen de locaties. Die betreffen vooral de zwakke elementen. De aandacht voor de wensen van gebruikers is beperkt, de uitwerking van de waardedimensies in de masterplannen is niet evenwichtig en arrangementen voor evaluatie en bijsturing zijn op een minimaal niveau uitgewerkt. Door de focusgroep werd deze conclusie volledig onderschreven, waarbij de ervaring is dat evaluatie en bijsturing in de joint venture contractueel weliswaar niet beter zijn geregeld dan in de andere modellen, maar in de praktijk wel meer aandacht krijgen.

De functionele analyse bevestigt in hoofdlijnen de veronderstellingen over de werking van de institutionele systemen. Het bouwclaimmodel blijkt een gebrekkig hiërarchisch sturingsmodel, de joint venture kent te weinig concurrentie en belangrijke juridische beperkingen, maar door sociale interactie spelen partijen wel sneller in op veranderende omstandigheden. De verhouding tussen prijs en prestatie is succesvol in het concessiemodel volgens, maar is te veel door het Europese aanbestedingsrecht ingekaderd en mede daardoor inflexibel. De polariserende werking van het bouwclaimmodel wordt door de focusgroep herkend, evenals de verbindende werking van de joint venture. Maar commitment kan volgens ervaringsdeskundigen ook in de joint venture niet institutioneel worden afgedwongen. Het blijkt in de praktijk echter wel een voorwaarde te zijn voor de continuïteit van de PPS en de kwaliteit van het borgingsproces. Het institutionele en relationele perspectief op PPS kunnen volgens de focusgroep in de praktijk niet los van elkaar worden gezien.

De rol van de overheid

De beperkte kwaliteitsopvattingen van gemeenten, de geringe mate van interactieve planvorming, de ontbrekende stimulans tot concurrentie om de markt en gebrekkige arrangementen voor evaluatie en bijsturing, bevestigen het beeld van het klassieke sturingsparadigma. Wederzijds begrip tussen overheid en markt, commitment van alle partijen aan de ambities, meer duurzame ruimtelijke kwaliteit, doelmatigheid en economische waarde worden er niet mee bereikt.

Duurzame ruimtelijke kwaliteit wordt in elk masterplan als ambitie wel beleden, maar van een integrale en evenwichtige benadering van de opgave is geen sprake. De eigen

(beleids)preferenties van de overheid en van de stedenbouwkundige professional bepalen het beeld. De potentiële gebruiker komt er meestal bekaaid af. De discussie met de deelnemers aan de focusgroep bevestigt dit beeld.

Dialogo die gericht is op wederzijds begrip, onderhandeling en synergie, blijkt zwak ontwikkeld in het institutioneel systeem van het bouwclaimmodel en in het concessiemodel. Regie voeren bij de planvoorbereiding lijkt voor gemeenten synoniem met het sturen op eigen beleidsdoelstellingen. Gemeenten weten proces en inhoud onvoldoende te scheiden. Het planingsparadigma van de overheid wordt kennelijk nog steeds gedomineerd door de maakbaarheidgedachte⁸. Vinex-convenanten en (master)plannen verliezen echter na verloop van tijd hun actualiteit. Bij snelle economische veranderingen al binnen 1-2 jaar, zo hebben we vlak na de eeuwwisseling kunnen ervaren. In plaats van een integrale actualisering en flexibilisering van een masterplan kiest de overheid voor ad hoc oplossingen. De wijze waarop marktpartijen en de *civil society* bij de planvoorbereiding betrokken zijn geweest, illustreert dat de regierol zoals de overheid die invult zich niet laat combineren met de rol van neutrale procesbegeleider. In die rol past klaarblijkelijk geen interactief proces waarin partijen op basis van gelijkwaardigheid, dialoog en onderhandeling komen tot een gezamenlijk programma van kwaliteitseisen.

Concurrentie blijkt bij te dragen aan een meer duurzame ruimtelijke kwaliteit. Het stimuleert de creativiteit van marktpartijen en leidt tot hogere opbrengsten uit de grondexploitatie. Het concessiemodel dwingt de overheid tot het concretiseren van kwaliteitsambities, maar laat de invulling over aan de markt. Het cultureel-cognitieve systeem van de concessie is de spreekwoordelijke 'onzichtbare hand' die volgens de theorie van de klassieke econoom Adam Smith leidt tot een optimale behoeftebevrediging. Vanuit die gedachte is door de overheid rond het plan voor Ypenburg een competitieve arena gearrangeerd, maar met een vanuit kwaliteitsoogpunt onevenwichtig en te gedetailleerd programma van eisen dat bovendien niet zijn basis vond in een gebruikersanalyse. In Ypenburg had het (nog) beter gekund, maar de ervaringen die zijn opgedaan bieden perspectief op de introductie van meer concurrentie binnen het bouwclaimmodel en de joint venture.

Naast interactieve planvorming en competitie op de markt, blijkt ook het evalueren en bijsturen van resultaten en processen nog geen vanzelfsprekend element te zijn van een gebiedsgerichte PPS. De masterplannen hebben immers nog te veel het karakter van een ontwerp dat gerealiseerd moet worden in plaats van een strategisch kader voor beslissingen over gefaseerde ontwikkeling en exploitatie van een gebied (Hopkins, 2001, p. 34 e.v.).

De kernvraag is wellicht of een gecombineerde toepassing van de procesgedachte achter kwaliteitsborging, het waardedimensiemodel en de succesfactoren van elk institutioneel systeem de starheid van het klassieke sturingsparadigma bij gebiedsontwikkeling zou kunnen doorbreken. Voorwaarde daarvoor is dat de overheid bereid is zichzelf een spiegel voor te (laten) houden. Is zij bereid tot een kritische (zelf)analyse van de aansturing van de planontwikkeling? In de huidige praktijk betekent de opstelling van de overheid immers dat de keuze van de PPS-vorm bij de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit er feitelijk weinig toe doet.

Gezien de mogelijkheden die PPS in zich heeft, ligt het niet voor de hand met deze constatering genoeg te nemen. In het laatste hoofdstuk zullen daarom mogelijkheden voor vernieuwing van de huidige praktijk worden verkend. Daarbij laten we ons licht niet alleen schijnen over de institutionele verbeteringen van PPS, maar verkennen we ook – zij het globaal – alternatieve sturingsstrategieën. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing over de meerwaarde

van het institutionele perspectief van waaruit het borgingsvraagstuk in dit onderzoek is geanalyseerd.

Noten

- 1 Vergelijk het concept van Raamwerk en Velden in Ypenburg, waarbij het Raamwerk de structuur van het gebied duurzaam vastlegt en de Velden meer flexibel zijn qua invulling.
- 2 Volgens de Vinex-convenanten dienden de projecten op het gebied van verkeer en vervoer gerealiseerd te zijn op het moment dat tweederde van de geplande woningbouw was gerealiseerd. Omdat ook de woningbouw is vertraagd, is er derhalve volgens het ministerie van VROM formeel geen sprake van strijd met de convenanten.
- 3 Differentiatie en variatie gelden niet voor elke Vinex-wijk als uitgangspunt voor het stedenbouwkundig ontwerp. Zo zijn er bijvoorbeeld in de Haagsche regio verschillen tussen de locaties Ypenburg en Leidscheveen, dat monotoner van opzet is.
- 4 Er lijkt sprake van een mix van twee kwaliteitsopvattingen. In de eerste is kwaliteit het gevolg van de creatieve gedachtegang van de stedenbouwkundige, in de tweede van een interactief proces met de gebruiker. De geanalyseerde masterplannen lijken primair het resultaat van stedenbouwkundige creativiteit en consultatie van een beperkte groep gebruikers achteraf.
- 5 Conform de criteria van het analysemodel als weergegeven in hoofdstuk 4, tabel 4.2.
- 6 In beperkte mate bij de voorbereiding van de Ontwikkelingsvisie (1997) voor het Utrechtse deel van Leidsche Rijn.
- 7 Gegeven de beperkingen van het economisch rationeel handelen van mensen (zie paragraaf 3.2).
- 8 Een waarneming die gedeeld wordt door Van Ark (2005) in zijn dissertatieonderzoek naar gebiedscontracten als instrument voor outputgerichte sturing in het landelijk gebied. Daarin constateert hij dat het hiërarchische sturingsmodel en de maakbaarheidgedachte nog steeds overheersen.

9 Reflectie

9.1 Inleiding

Constructief voortbouwen op de conclusies en de synthese uit het vorige hoofdstuk betekent leren van ervaringen en zoeken naar oplossingen voor oude en nieuwe ruimtelijke sturingsvraagstukken. Dit laatste hoofdstuk richt zich in de eerste plaats op mogelijkheden voor institutionele verbetering van PPS. Betoogd wordt dat een doelgerichte verbetering van de zwakke elementen van elk PPS-model de effectiviteit van de borging ten goede komt. Daarbij is niet één model als beste te kwalificeren; elke PPS is uniek, maar als de grondpositie van de overheid het toelaat zouden in ieder geval de mogelijkheden voor toepassing van het concessiemodel moeten worden bekeken. Omdat in het voorgaande hoofdstuk is geconcludeerd dat de opstelling van de overheid er toe leidt dat de keuze van de PPS-vorm er weinig toe doet, zijn ook enkele andere sturingsstrategieën verkend. Geen van die strategieën blijkt evident meer perspectief te bieden op een duurzame ruimtelijke kwaliteit dan PPS. Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing over de waarde van onderzoek vanuit een institutioneel perspectief.

9.2 Institutionele verbeteringen

Borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties zou structureel kunnen verbeteren mits er meer gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden van institutionele sturing. Verbeteringen moeten vooral gericht zijn op het vergroten van de invloed van markt en *civil society* via interactieve planvorming, het meer structureel arrangeren en vastleggen van evaluatie en bijsturing en waar mogelijk bevorderen van marktwerking. Dat laatste geldt nadrukkelijk ook voor het bouwclaimmodel en de joint venture.

Er dient meer sturing meer plaats te vinden, zowel op het proces als op de inhoud. De volgende institutionele verbeteringen kunnen leiden tot een effectiever borgingsproces en daarmee tot een meer duurzame ruimtelijke kwaliteit:

- 1 Elk PPS-model: Interactieve planvorming en proactieve evaluatie en bijsturing.
- 2 Bouwclaimmodel en joint venture: meer marktwerking;
- 3 Concessiemodel: verbeterde marktwerking.

Voor de inzet van meer marktwerking als strategie om via PPS duurzamer ruimtelijke kwaliteit te kunnen realiseren, is een actief gemeentelijk grondbeleid gewenst. Aan het slot van deze paragraaf wordt daarom kort gereflecteerd op recent rijksbeleid en onderzoek dat in deze context is uitgevoerd.

Elk PPS-model: Interactieve planvorming en proactieve bijsturing

Interactieve betrokkenheid van markt en *civil society*, gebruikers in het bijzonder, is in elke casus beperkt tot vrijwel afwezig. In een interactief (beleids)proces werkt een initiatiefnemer in een vroeg stadium samen met belanghebbenden (Peppel en Prummel, 2000). Openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed dienen als procescondities in het borgingsysteem van de PPS te worden ingebouwd (Edelenbos, 2000). Andere auteurs noemen onder meer actieve mobilisering van actoren, een onafhankelijke procesmanager en inhoudelijk debat (Pröpper en Steenbeek, 1999; Hooimeijer, 2001; De Rooij, 2001). 'Empowerment' van de *civil society* is nodig om de voordelen van interactieve planning optimaal te benutten:

"participation is a way to create citizens, inducing them to participate, to learn to deliberate... and to become involved in the institutionalized structures of democracy" (Hopkins, 2001, p. 186).

Interactieve planvorming vraagt eveneens om voldoende flexibiliteit om nieuwe inzichten en nieuwe situaties in het planproces te kunnen meenemen. Masterplannen als blauwdrukken voor de toekomst bieden – in theorie – rechtszekerheid, maar miskennen de dynamiek van de alledaagse realiteit. Planvorming en contractering voor gebiedsontwikkeling zouden onderdeel moeten zijn van een cyclisch proces waarin het plan zelf het kader vormt voor latere beslissingen¹. Onafhankelijk van het PPS-model dient de overheid te waarborgen dat alle actoren in ieder geval op een gelijkwaardige wijze toegang hebben tot informatie die nodig is om het debat te kunnen voeren. Actoren moeten zelf bereid zijn, en door een procesregisseur in staat worden gesteld, hun visie en belangen in het debat in te brengen².

Vooraf dient ook duidelijk te zijn wat er met de resultaten van het debat wordt gedaan. Dienen de uitkomsten slechts ter legitimatie van een reeds opgesteld plan, zoals in de onderzochte casussen, of leidt het debat zelf uiteindelijk tot een plan? Onderlinge publiekprivate afstemming kan het beste worden vormgegeven door 'planning als leer- en ruilproces' (Van der Vlist, 1998, p. 427). Masterplannen zouden meer het karakter moeten hebben van strategische plannen die richting geven aan en toetsingskader vormen voor het daaropvolgende planningsproces. 'Ruimtelijk ordenen is niet langer een activiteit van de overheid, zoals vele planologen ons willen doen geloven. Ruimtelijk ordenen wordt een gemeenschappelijke activiteit van burgers, bedrijven, medeoverheden, de rijksoverheden en in toenemende mate ook de Europese overheden' (uit een essay van Teisman in RMNO, 2000). Niet *governing* maar *governance* wordt de norm³.

Het organiseren en regisseren van interactieve planvorming is gewoonlijk een taak van de gemeente. Zij is echter zelf ook één van de actoren in het proces. Bovendien zijn gemeentelijke organisaties nog steeds verkokerd en daardoor minder in staat tot integraal werken. De afzonderlijke beleidssectoren met elk hun eigen werkwijze en cultuur zijn te beschouwen als even zovele actoren in het planningsproces (Peters, 2005). Daarnaast speelt het risico van conflicterende wijzen van sturing. Een overheid kan in het proces om te komen tot gebiedscontracten niet samenwerken met andere partijen en 'tegelijkertijd haar handelen baseren op hiërarchische coördinatiemechanismen' (Van Ark, 2005, p. 159).

Om twee redenen is het gewenst de leiding van het interactieve proces in handen te geven van een onafhankelijke partij. In de eerste plaats omdat gemeenten en stedenbouwkundige ontwerpers opvattingen koesteren over ruimtelijke kwaliteit die afwijken van die van de markt. De idee van een onafhankelijke procesregisseur zou bij gemeenten en stedenbouwkundigen wel eens op weerstand kunnen stuiten omdat zij zich die procesrol wellicht liever zelf toedichten (Verbart,

2004). De Vinex-praktijk laat echter zien dat dit over het algemeen niet bevorderlijk is voor het interactieve gehalte van het ontwerpproces. Vanwege de sterke invloed van de gemeenten en stedenbouwkundigen op het ontwerp van de onderzochte Vinex-wijken is er geen sprake van een gelijkwaardige invloed van gebruikers en consumenten. In de tweede plaats kan een onafhankelijke procesregisseur methodieken voor een systematische analyse en evaluatie van kwaliteitsopvattingen aanreiken die anders mogelijk buiten het gezichtsveld van een gemeente of stedenbouwkundige zouden vallen.

Voor interactieve (master)planvorming met de *civil society* is ook een inhoudelijk kader nodig dat transparant, volledig en voor burgers begrijpelijk is. Het waardedimensiemodel biedt een goede basis voor een meer evenwichtige en integrale benadering van duurzame ruimtelijke kwaliteit. Het hanteren van dit model kan voorkomen dat partijen zich te veel oriënteren op hun eigen voorkeuren binnen het totale spectrum van waardedimensies en deelbelangen. Op de onderzochte locaties stuurden de gemeenten onevenwichtig en te veel verkokerd. Gemeenten én stedenbouwkundige professionals hadden te weinig oog voor de diversiteit in waardedimensies van kwaliteit en de preferenties van gebruikersgroepen. De invloed van marktpartijen en consumenten op de masterplannen bleek in de praktijk beperkt.

Evaluatie en bijsturing zouden eveneens op een interactieve wijze dienen te worden georganiseerd, zoveel mogelijk proactief inspelend op maatschappelijke ontwikkelingen. Omdat bijsturing ingrijpende consequenties kan hebben, zowel inhoudelijk als financieel, zullen overheid en marktpartijen ook in realisatieovereenkomsten een arrangement voor evaluatie en bijsturing willen opnemen.

Bouwclaimmodel

Door in het bouwclaimmodel meer gebruik te maken van normatieve en cultureel-cognitieve systeemelementen is een effectievere borging mogelijk. In beginsel leent het bouwclaimmodel zich uitstekend voor een grotere betrokkenheid van markt en *civil society* bij de planvorming. De mogelijkheden van het regulatieve systeem voor borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit dienen in dat geval beter te worden benut. Daarvoor moet de invulling van de medeverantwoordelijkheid van marktpartijen voor het vraagstuk van duurzame ruimtelijke kwaliteit meer aandacht krijgen. Marktpartijen zullen naar mijn overtuiging hun medewerking daaraan willen verlenen. Zij nemen immers grondposities in voor een aandeel in de woningproductie en, behoudens enkele speculanten, niet omdat zij uit zijn op een snelle winst door de verkoop van grond. Het loskoppelen van enerzijds de onderhandelingen met marktpartijen over kwantitatieve bouwclaims en anderzijds het interactieve proces om te komen tot ambities voor duurzame ruimtelijke kwaliteit, van masterplan tot bouwplan, kan de valkuil van een *Alleingang* van de overheid wellicht helpen voorkomen.

In het bouwclaimmodel houdt de gemeente de regie van de planontwikkeling in eigen hand door via het toekennen van bouwclaims de eigendom c.q. zeggenschap van de grond in het plangebied te verwerven. Het voeren van regie zou echter niet gelijk moeten staan aan het realiseren van de eigen gemeentelijke ambities. Interactieve betrokkenheid van markt en *civil society* bij de voorbereiding van een (master)plan dient daarom in een beleidsregel te worden vastgelegd. Ten eerste omdat het voorkomt dat de neiging van de overheid tot hiërarchische sturing de overhand krijgt. Ten tweede omdat een dwingende regeling een 'systeemeigen' element is in het bouwclaimmodel. Door sociale interactie, weliswaar via regels, te stimuleren wordt een succesfactor van het normatieve systeem in het bouwclaimmodel geïntroduceerd. De vroege betrokkenheid

van marktpartijen vergroot tegelijkertijd de haalbaarheid van een masterplan en het commitment van marktpartijen.

Door de hoogte van de financiële bijdrage (meestal in de vorm van een grondquote) en/of de toekenning van een extra aandeel in het beschikbare bouwprogramma afhankelijk te maken van de bijdrage van marktpartijen aan een duurzame ruimtelijke kwaliteit zou hun betrokkenheid eveneens kunnen worden bevorderd. Een deel van het bouwprogramma, waarvoor niet reeds eerder afspraken over bouwclaims zijn gemaakt, zou de gemeente door als 'bonus' kunnen worden ingezet. Het programma van eisen voor de competitie om een financieel voordeel of om de bonus zou geënt kunnen worden op het waardedimensiemodel. Daarvoor zullen marktpartijen zelf de inbreng van de gebruikersgroepen moeten organiseren. Door op deze wijze elementen van het cultureel-cognitieve systeem in het bouwclaimmodel op te nemen, kan een gemeente op basis van concrete ambities en randvoorwaarden een interactief ontwerpproces stimuleren. Daarmee is te voorkomen dat ze zelf een sterk sturende rol zou spelen die de sociale interactie zou kunnen belemmeren. Van marktpartijen kan niet worden verwacht dat zij het publieke belang uit eigen beweging internaliseren. Uit elke casus komt duidelijk naar voren dat er een sterke prikkel nodig is om marktpartijen te bewegen tot actief meedenken over de borging van typisch publieke waardedimensies als bijvoorbeeld maatschappelijke voorzieningen⁴. Uit de evaluatie van de joint venture en het concessiemodel blijkt dat de sterkste prikkels tot actieve betrokkenheid van marktpartijen te genereren zijn met het cultureel-cognitieve systeem.

Afspraken over grondtransacties en bouwclaims zullen gemakkelijker tot stand komen wanneer marktpartijen weten dat bij veranderende marktomstandigheden de gemeente bereid is de effecten daarvan te evalueren en op basis daarvan bij te sturen. Duurzame ruimtelijke kwaliteit dient daarbij het uitgangspunt te zijn. Hetgeen hiervoor is opgemerkt over de organisatie van sociale interactie is ook relevant voor momenten van evaluatie en bijsturing.

Joint venture

De constructie van het normatieve systeem in de joint venture biedt een solide basis voor verbetering van het borgingsproces op het punt van interactieve planvorming, evaluatie en bijsturing en meer aandacht voor de gebruiker. De faalfactoren uit het functionele analysemodel manifesteren zich niet, of zijn relatief zwak. De betrokkenheid van marktpartijen bij het publieke belang is daarentegen groter dan in het bouwclaimmodel of in de concessie. De veronderstelling vanuit bestuurskundige hoek dat het delen van risico's sociale interactie bevordert, blijkt voor de eerste fase van de planvorming weliswaar niet op te gaan, maar dat is vooral te wijten aan het streven van de overheid om de regie van de planvorming in eigen hand te houden. Het wordt mee veroorzaakt door de sterke invloed van externe stedenbouwkundigen.

De gemeente dient vooral de *civil society*, gebruikersgroepen in het bijzonder, op een gelijkwaardige wijze als marktpartijen en stedenbouwkundige adviseurs bij de planvorming te betrekken. Het lijkt zinvol daarvoor aansluiting te zoeken bij de gangbare structuur van de joint venture. Een gelijkwaardige invloed van de *civil society* kan worden geïnstitutionaliseerd door toekomstige gebruikers en maatschappelijke organisaties in de PPS-constructie een expliciete rol toe te kennen. Dit zou bijvoorbeeld vorm kunnen krijgen door een panel of klankbordgroep in te stellen die de stuurgroep c.q. aandeelhouders van de publiekprivate onderneming adviseert. De status van die adviezen dient dan contractueel geregeld te worden. Een andere mogelijkheid is vertegenwoordigers van gebruikersgroepen, eventuele bewonersorganisaties en andere maatschappelijke actoren die gericht zijn op specifieke waardedimensies een stem te geven in een

onafhankelijk kwaliteitsteam, zoals dat bijvoorbeeld in Vathorst functioneert. Dat vraagt wel om een herdefiniëring van de taken en bevoegdheden van dat kwaliteitsteam. De taak van het kwaliteitsteam zou sterker dan voorheen gericht moeten zijn op het totale borgingsproces. Het kwaliteitsteam zou moeten toetsen of de eerder genoemde eisen voor interactieve planvorming in acht worden genomen en of alle kwaliteitsdimensies evenredig in het debat aan de orde komen. De taak en bevoegdheid van het kwaliteitsteam dienen net als nu in een overeenkomst te worden vastgelegd. Daarmee kunnen de gebreken in de huidige constructie voor een deel worden ondervangen. Een dergelijk kwaliteitsteam dient te worden geleid door een onafhankelijke voorzitter, niet zijnde een ambtenaar of stedenbouwkundige. Een oplossing die ook perspectief biedt voor het bouwclaimmodel en de concessie.

Omdat de joint venture gebaseerd is op consensusvorming, is het introduceren van concurrentie tussen de deelnemende marktpartijen (dus *binnen* de PPS), zoals voorgesteld voor het bouwclaim model, moeilijk te realiseren. Wel zou deelname aan een joint venture openbaar kunnen worden aanbesteed. Dat is echter alleen mogelijk in situaties waarin marktpartijen door hun grondpositie geen samenwerking kunnen afdwingen. Een competitieve aanbesteding van partnerschap op basis van financiële en kwalitatieve eisen biedt wel een goed perspectief. De werking van het cultureel-cognitieve systeem is in dat geval vergelijkbaar met het functioneren van het concessiemodel.

Bij een onvoldoende sterke grondpositie heeft de gemeente als partner in een joint venture belang bij een integrale en onafhankelijke kwaliteitstoetsing. Uit de ervaringen met de ontwikkeling van Vathorst komt echter wel naar voren dat ook dan concurrentie de private deelnemers in de joint venture prikkelt tot een groter kwaliteitsbewustzijn. In de praktijk betekent dat om een (groter) deel van het woningbouwprogramma op kwaliteit geconcurrereerd zou moeten te worden. Daarbij zou evenals in het concessiemodel sprake kunnen zijn van een integrale aanbesteding van deelplannen. Dan komen de voordelen van het cultureel-cognitieve systeem optimaal tot hun recht.

Concessiemodel

In het concessiemodel ontbreekt de sociale interactie grotendeels, zowel bij de opstelling van het masterplan als bij de uitwerking in deelplannen. Dat is opmerkelijk omdat vanuit bestuurskundig perspectief een focus op prestatie-eisen in het concessiemodel interactieve planvorming juist zou stimuleren.

Een aanbesteding van een concessie kan veel creativiteit en financieel gunstige biedingen opleveren. Voorwaarde is wel dat de aanbestedende dienst de grond voor het grootste deel in bezit heeft. De concessie biedt dan meer mogelijkheden tot borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit dan nu in Ypenburg is benut. Er is geen enkele belemmering om in de eerste fase van de planvorming de sociale interactie beter te organiseren en op basis daarvan te komen tot een programma van (kwaliteits)eisen voor de aanbesteding. Ook marktpartijen zouden bijvoorbeeld via een (Europese) aanbestedingsprocedure kunnen worden uitgenodigd een actieve bijdrage te leveren gedurende de eerste fase van de planvorming. Dat behoeft overigens op zich geen belemmering te zijn voor inschrijving op de aanbesteding van deelplannen, mits er geen sprake is van een concurrentievoordeel in de vorm van bijvoorbeeld een informatievoorsprong.

Een vroege betrokkenheid van marktpartijen vergroot tegelijkertijd de haalbaarheid van het plan en het commitment aan de kwaliteitsambities. Het masterplan en/of ontwikkelingsplan dient dan wel een andere functie te krijgen. Het zou meer dan nu het geval is een programma

van eisen worden dan een ontwerpvisie. Het 'plan' is dan niet bedoeld als eindplaatje, maar zal vooral dienen aan te geven binnen welke inhoudelijke en procesmatige randvoorwaarden duurzame ruimtelijke kwaliteit gerealiseerd en in stand gehouden moet worden. Daartoe dient de planontwikkeling te worden gefaseerd. Per fase zou een deelgebied kunnen worden aanbesteed dat een zodanige omvang heeft dat het als wijk zelfstandig kan functioneren⁵. Dit betekent dat aan alle waardedimensies een zodanige invulling moet kunnen worden gegeven dat duurzame ruimtelijke kwaliteit is geborgd. Gebruikers moeten dus in elke fase van de gebiedsontwikkeling verzekerd zijn van bijvoorbeeld een goede bereikbaarheid en voldoende voorzieningen. Het masterplan en de overeenkomsten dienen te voorzien in een periodieke en integrale evaluatie en bijsturing.

Het aantal marktpartijen waarmee onderhandeld wordt over de deelplannen dient, evenals in het bouwclaimmodel, ook in het concessiemodel beperkt te blijven. Daarmee wordt voorkomen dat deelplannen te klein worden om nog doelmatig te kunnen worden ontwikkeld. Anderzijds geldt dat de omvang van de deelplannen weer niet zodanig groot moet worden dat onzekerheden tot hoge transactiekosten leiden.

Een prekwificatie van marktpartijen lijkt mij zinvol. Via prekwificatie-eisen kunnen partijen worden geselecteerd die ervaring hebben met bijvoorbeeld systematisch gebruikersonderzoek en in andere, vergelijkbare projecten blij hebben gegeven van een proactieve houding bij het realiseren van een duurzame ruimtelijke kwaliteit. De partijen die zich kwalificeren zouden vervolgens kunnen worden uitgenodigd voor een onderhandelingsprocedure op basis van het masterplan of integrale programma van eisen⁶. In die onderhandelingen met de aanbestedende overheid dienen de gegadigden duidelijk te maken hoe zij invulling geven aan de eisen voor een duurzame ruimtelijke kwaliteit, hoe zij die kwaliteit borgen en welke financiële prestatie zij leveren. Daarbij moet worden voorkomen dat prestatie-eisen zodanig worden gefixeerd dat, zoals in Ypenburg gebeurde, de ambities al snel achterhaald zijn, soms zelfs al voordat deelplannen zijn gerealiseerd. Op deze wijze wordt de potentie van het cultureel-cognitieve systeem binnen het concessiemodel optimaal benut.

De *civil society* dient op basis van gelijkwaardigheid in het debat te worden betrokken. Al eerder is aangegeven dat het gewenst is de leiding in handen te geven van een onafhankelijke partij om zo het interactieve proces een kwaliteitsimpuls te geven. Dat geldt om dezelfde redenen voor het concessiemodel. Hetgeen hiervoor is opgemerkt over de organisatie van sociale interactie met marktpartijen en *civil society*, is ook relevant voor momenten van evaluatie en bijsturing. Het concessiemodel bevat voldoende mogelijkheden om ook na de aanbesteding meer ruimte te bieden voor interactieve evaluatie en bijsturing.

Betekenis van het gemeentelijk grondbeleid

Het bezit van grond is belangrijk voor de gemeentelijke regierol en het stimuleren van marktwerking (CPB, 1999). Gemiddeld genomen hebben gemeenten een sterke grondpositie. De zeggenschap van gemeenten over de grond op uitleglocaties betreft driekwart van de tussen 1995 en 2005 te bouwen woningen. Tegelijkertijd is op bijna viervijfde van het aantal locaties sprake van bouwclaims (Groetelaers, 2004). Hoewel op het merendeel van de locaties marktpartijen dus in een gunstige onderhandelingspositie lijken te verkeren, heeft dat volgens gemeenten geen negatieve invloed op de kwaliteit en is het ook niet echt frustrerend voor het ontwikkelingsproces (Groetelaers, 2004, pp. 148-150). Gemeenten vinden zelf dat hun regierol niet in het gedrang komt door beperking van de marktwerking door de toekenning van bouwclaims.

Groetelaers concludeert dat gemeenten primair een actief grondbeleid voeren om kosten beter te kunnen verhalen en bepaalde kwalitatieve doelstellingen te kunnen halen. Het grondbeleidsinstrumentarium zou volgens haar vooral op dat laatste gericht moeten zijn. Dat behoeft dus niet per definitie een keuze voor actief grondbeleid in te houden. Dat geldt bijvoorbeeld in situaties (als Vathorst) waar marktpartijen zelf aangeven medeverantwoordelijkheid te willen nemen voor publieke doelstellingen (Groetelaers, 2004, pp. 279-289). Het ontwerp voor een nieuwe Grondexploitatiewet⁷ lijkt vanuit die optiek nog deels een erfenis uit een verleden waar kostenverhaal het belangrijkste motief voor grondverwerving door gemeenten was. Op pagina 2 van de memorie van toelichting wordt immers gesteld dat “duidelijk is dat de huidige wettelijke instrumenten voor kostenverhaal, te weten de exploitatieovereenkomst en de baatbelasting, op een aantal punten tekort schieten... Dit wetsvoorstel wil gemeenten een meer op de eisen van vandaag toegesneden publiekrechtelijk instrumentarium bieden voor kostenverhaal, verevening en locatie-eisen bij particuliere grondexploitatie”.

Conclusie

De effectiviteit van het borgingsproces kan worden verbeterd door in PPS-arrangementen bewuster gebruik te maken van de sturingsmogelijkheden die de onderscheiden institutionele systemen bieden.

De belangrijkste verbetering in het regulatieve systeem van elk PPS-model is het regelen van evaluatie en bijsturing in zowel plannen als contracten. Die regeling zou dan niet alleen de momenten van evaluatie en bijsturing moeten betreffen, maar ook de procedure. Duidelijk moet zijn wie daartoe het initiatief neemt, wat het referentiekader voor de evaluatie is, hoe marktpartijen en *civil society* worden betrokken en hoe en door wie de bijsturing wordt geëffectueerd.

De mogelijkheden van het normatieve systeem kunnen beter worden benut door de sociale interactie beter te organiseren. Dat geldt met name voor de eerste fase van de planvorming en op de hiervoor bedoelde evaluatiemomenten. Het waardedimensiemodel kan daarbij fungeren als inhoudelijk referentiekader. De regie van het interactieve planproces dient in handen te worden gelegd van een onafhankelijke procesregisseur. Deze dient commitment aan het proces en de uitkomst daarvan als voorwaarde te stellen.

Het cultureel-cognitieve systeem van marktwerking kan beter, en meer gedifferentieerd naar de verschillende PPS-modellen, worden benut. Zo valt het bouwclaimmodel te verbeteren door concurrentie op kwaliteit te stimuleren via het introduceren van een financiële prikkel of een bonussysteem. In de joint venture kan meer concurrentie om partnerschap en/of commercieel interessante deelplannen worden gebracht met als doel partners binnen de gezamenlijke onderneming scherp houden op het leveren van kwaliteit in de publieke onderdelen van het plan. In het concessiemodel zouden via een prequalificatie alleen proactieve aanbieders kunnen worden geselecteerd. Ook kunnen prestatie-eisen worden gekoppeld aan de waardedimensies van duurzame ruimtelijke kwaliteit en kan er meer gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid tot het stellen van proceseisen aan de aanbiedende marktpartijen. Zo wordt de *civil society* interactief bij de planvoorbereiding betrokken.

Zoals in het eerste hoofdstuk aangegeven, was het doel van dit onderzoek niet om het beste PPS-model voor het borgen van duurzame ruimtelijke kwaliteit te selecteren, maar om mogelijke verbeteringen van de effectiviteit van de gangbare samenwerkingsvormen op het spoor te komen. Er is immers vaak geen vrije keuze mogelijk. De grondpositie, belangen en intenties van

partijen zijn in de meeste gevallen doorslaggevend voor de vraag welke vormen van PPS in de concrete situatie mogelijk en haalbaar zijn. Grondpositie is wellicht zelfs de belangrijkste factor (VROM, 2001a; Groetelaers, 2004).

Gemeenten die door actief grondbeleid een zodanige positie verwerven dat zij ook voor het concessiemodel zouden kunnen kiezen, dienen dat mijns inziens serieus en zorgvuldig aandacht te geven. Ook andere vormen van aanbesteding van gebiedsontwikkeling zijn de moeite van het overwegen waard. Zo verwijst Groetelaers in haar dissertatie naar ervaringen met zogenoemde Urban Partnership Zones (APZ's) in het Verenigd Koninkrijk en naar voorstellen voor ont koppeling van bouwrechten en eigendomsrechten om zo meer marktwerking mogelijk te maken (Groetelaers, 2004, p. 288 e.v.). In dergelijke situaties wordt op basis van een concreet en transparant publiek programma van (prestatie)eisen een gebiedsontwikkeling aanbesteed.

De conclusies van hoofdstuk 8 en de hiervoor geschetste institutionele verbeteringen overziend, biedt het concessiemodel in mijn optiek een interessant perspectief voor gemeenten die zowel ruimte willen geven aan de *civil society* voor het bepalen van de kwaliteitsambities als ruimte aan de markt om die ambities op een doelmatige en creatieve wijze gestalte te geven.

9.3 Andere sturingstrategieën

Omdat in het vorige hoofdstuk is geconcludeerd dat de opstelling van de overheid er toe leidt dat de keuze van PPS-vorm bij de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit er feitelijk weinig toe doet, lijkt het interessant in algemene zin ook enkele sturingsalternatieven te beschouwen waarbij er géén sprake is van PPS. Wellicht bieden andere gebiedsontwikkelingsmodellen een vergelijkbaar, of zelfs een beter perspectief op borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit. Verder lijkt in elk gebiedsontwikkelingsmodel, met of zonder publiekprivate samenwerking, de *civil society* een zodanige sleutelrol te vervullen dat het de moeite waard is om daar in deze slotbeschouwing nader op in gaan.

Dit onderzoek richt zich op de vraag hoe duurzame ruimtelijke kwaliteit kan worden geborgd in situaties waarin sprake is van publiekprivate samenwerking. Uitgaande van de definitie zoals geformuleerd in hoofdstuk 2 kennen verreweg de meeste Vinex-locaties een vorm van PPS. Sturingstrategieën waarbij er geen sprake is van publiekprivate samenwerking zijn:

- 1 Het traditionele model: volledig hiërarchische overheidssturing;
- 2 Het marktmodel: volledige zelfsturing;
- 3 Wettelijk vastgelegde 'basiskwaliteit';
- 4 Wettelijk vastgelegde proceskwaliteit.

Sommige Vinex-locaties zijn of worden volgens het 'traditionele' model ontwikkeld. Daarbij bezit de gemeente de grond, doet ze de grondexploitatie voor eigen rekening en risico en stuurt zelf de planvorming aan. In het traditionele model behoeven geen bouwclaims te worden toegekend aan private partijen.

Geheel private ontwikkeling van Vinex-locaties kennen we niet, maar het is wel een vorm van gebiedsontwikkeling die in de Nederlandse praktijk voor komt. Het marktmodel is te beschouwen als een variant op de concessie en kenmerkt zich door private planvorming binnen publieke randvoorwaarden. De private partijen bezitten de grond, eventueel door overdracht

van grond die in publieke handen is. De planvorming, grond- en vastgoedexploitatie zijn in dit model een geheel private aangelegenheid.

De dimensies van duurzame ruimtelijke kwaliteit worden in de huidige praktijk niet evenwichtig in de planontwikkeling meegenomen. Wellicht dat het wettelijk verankeren van een inhoudelijke basiskwaliteit voor woongebieden een te overwegen optie kunnen zijn. Anderzijds is gebleken dat gebreken in het borgingsproces min of meer onafhankelijk zijn van het gekozen PPS-model. Dat zou pleiten voor het wettelijk vastleggen van de kwaliteit van het borgingsproces.

In het navolgende beschouwen we de vier alternatieven vanuit een institutioneel sturingsperspectief. De vraag die we moeten beantwoorden is of één van deze modellen, of wellicht allebei, voordelen kan bieden ten opzichte van de onderzochte PPS-modellen. Die voordelen zouden dan met name betrekking moeten hebben op de sociale interactie tussen overheid, markt en *civil society* tijdens de eerste en laatste stap van de borgingscyclus. Daaraan ontbrak het immers in elke PPS.

Het traditionele model

Vanuit een institutioneel sturingsperspectief is het traditionele model te beschouwen als exemplarisch voor hiërarchische sturing op basis van een regulatief systeem. Vanaf de jaren zestig tot aan het begin van de jaren negentig van de vorige eeuw was het traditionele model op uitleglocaties het toonaangevende ontwikkelingsmodel. De meeste gemeenten met een groeiopgave waren grondeigenaar, hadden eigen stedenbouwkundige capaciteit en hielden de planvorming en grondexploitatie geheel in eigen hand. Marktpartijen waren nog niet op grote schaal bezig met strategische grondverwerving. De grond- en huizenprijzen waren relatief laag⁸ en de consument was nog niet zo kritisch op kwaliteit als tegenwoordig. Het hebben van een woning leek destijds belangrijker dan de kwaliteit van wonen (VROM, 2004).

Nu was het niet zo dat locaties maar klakkeloos werden volgebouwd om aan de grote vraag naar woningen te kunnen voldoen. Over stedenbouwkundige concepten voor de grote uitbreidingslocaties en groeikernen vanuit de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (1966) werd wel degelijk nagedacht, zij het hoofdzakelijk door stedenbouwkundige professionals in dienst van (grote) gemeenten. Marktpartijen en gebruikers werden ook toentertijd niet of nauwelijks in het ontwerpproces betrokken.

De (weinig) stedenbouwkundigen in gemeentelijke dienst hebben tegenwoordig een adviserende en toetsende taak. In het traditionele model wordt het ontwerp veelal uitbesteed aan één of meer externe stedenbouwkundige bureaus, die ook steeds vaker voor private partijen werken.

De wijze van borging in het traditionele model verschilt op enkele punten van het bouwclaimmodel. Zo is er geen langdurige en exclusieve relatie tussen enkele marktpartijen en de gemeente. Om elk deelplan wordt telkens opnieuw geconcurrereerd. Er is in de onderzochte casus (zie box 9.1) tevens sprake van een meer intensieve sociale interactie tussen marktpartijen en overheid dan in het bouwclaimmodel.

Het traditionele model zoals toegepast in Deventer lijkt deels een oplossing te bieden voor de institutionele faalfactoren van het bouwclaimmodel. Door marktpartijen al in een vroeg stadium bij de planvorming te betrekken, wordt de sociale interactie met de gemeente bevorderd. De vroege betrokkenheid van marktpartijen en concurrentie om de deelplannen en projecten vergroot ook de haalbaarheid en ook het commitment van marktpartijen aan de kwaliteitsambi-

Box 9.1 Casus Deventer

Een voorbeeld van een traditionele ontwikkeling van een Vinex-locatie is De Vijfhoek in de gemeente Deventer. De Vijfhoek is een gebied ten oosten de stad waar circa 4.500 woningen worden gerealiseerd, verdeeld over een zes deelgebieden. Een structuurschets voor het gebied werd eind 1994 vastgesteld.

Uit enkele interviews met ambtelijke en bestuurlijke vertegenwoordigers van de gemeente en een marktpartij (zie bijlage 2) is een globaal beeld verkregen van het functioneren van het traditionele model op deze Vinex-locatie. De gemeente Deventer voert een actief grondbeleid. Daarbij streeft zij ernaar haar grondpositie op de te ontwikkelen locaties te versterken. Volgens de Nota Actief Grondbeleid van de gemeente Deventer (2001) dient dat streven twee doelen. In de eerste plaats om de regie van de planontwikkeling volledig in eigen hand te kunnen houden. De gemeente wil zelf verantwoordelijk zijn voor de ruimtelijke kwaliteit en de grondexploitatie. In die laatste wens schuilt het tweede doel van het actieve grondbeleid: de financiering van de stadsvernieuwing uit de opbrengsten van de winstgevende uitleglocaties. Met dat doel voor ogen is Deventer al jaren bezig op strategische plekken grond te verwerven, ook daar waar marktpartijen al grond hebben aangekocht. Om haar positie op de grondmarkt te versterken en speculatie tegen te gaan, maakt de gemeente proactief gebruik van de mogelijkheden van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Op die wijze heeft zij ook in het gebied van De Vijfhoek de regie van de planontwikkeling naar zich toe weten te trekken.

Voor de locatie als geheel is er geen stedenbouwkundig masterplan opgesteld. De gemeente heeft een structuurschets voor het gebied gemaakt. Per deelgebied zijn vervolgens in een masterplan de stedenbouwkundige uitgangspunten en een globaal programma van eisen geformuleerd voor het ontwerp van de woningen en de openbare ruimte geformuleerd. De gemeente selecteerde op basis van eigen ervaringen een aantal marktpartijen die mochten meedingen naar de deelplannen. Tussen de geselecteerde marktpartijen werd geconcurrereerd op prijs en kwaliteit. De kwaliteitstoets betrof niet alleen het stedenbouwkundig ontwerp, maar ook de inrichting van het openbaar gebied. De regie van de planontwikkeling is opgedragen aan een projectbureau binnen de gemeente. Dit projectbureau is verantwoordelijk voor selectie van marktpartijen, het projectmanagement (contract- en financieel management) en de stedenbouwkundige aansturing. Het zijn de geselecteerde marktpartijen zelf die – in overleg met het projectbureau – een stedenbouwkundig bureau inschakelen en deze opdragen de algemene uitgangspunten van het masterplan uit te werken, evenals de daaraan gekoppelde documenten als ontwerpqualificaties en 'receptenboeken' voor de openbare ruimte. De gemeentelijke stedenbouwkundige bewaakt de gemeentelijke uitgangspunten. Per deelgebied treedt één marktpartij (een ontwikkelaar of ontwikkelaar/bouwer) op als hoofdaannemer. De hoofdaannemer is verantwoordelijk voor uitwerking van het masterplan in een ruimtelijk plan voor het betreffende deelgebied. Hij contracteert zelf de externe adviseurs als de stedenbouwkundige, de landschapontwerper en de architect. De keuze van externe adviseurs behoeft echter wel de instemming van de gemeente.

Met name de laatste jaren worden ook maatschappelijke organisaties, waaronder bijvoorbeeld de Vrouwen Advies Commissie (VAC), geregeld door het projectenbureau geconsulteerd. Ook worden marktpartijen gestimuleerd om meer gebruik te maken van de inbreng van maatschappelijke organisaties. Voor wat betreft de wensen van de consument vertrouwen zij op hun eigen kennis van de markt en op informatie en ervaring van de plaatselijke makelaars.

ties. Gemeente noch marktpartijen worden echter in het traditionele model gestimuleerd ook de *civil society* op basis van gelijkwaardigheid in het debat te betrekken. De gemeente koestert eigen opvattingen over duurzame ruimtelijke kwaliteit en marktpartijen menen een goed beeld te hebben van de wensen van de gebruiker. De wijze waarop partijen invulling geven aan het waardedimensie model is daarom niet anders dan in het bouwclaimmodel.

Uit de Deventer casus blijkt dat een interactief ontwerpproces tussen gemeente en marktpartij kan worden gestimuleerd door elementen van het cultureel-cognitieve systeem te integreren in het regulatief systeem van het traditionele model. In het traditionele model is dat eenvoudiger dan in het bouwclaimmodel vanwege de daar reeds aanwezige publiekprivate binding. De grondpositie van de gemeente moet de toepassing van het traditionele model echter wel mogelijk maken. De rol van de *civil society* blijft echter ook in dit model beperkt. Zij heeft geen aandeel in de interactieve planvorming. Overheid en marktpartijen denken zelf wel te weten wat de gebruiker wil.

Marktmodel

Als het traditionele model te beschouwen is als de institutionele constructie van hiërarchische sturing bij gebiedsontwikkeling, dan is het marktmodel dat voor zelfsturing. Het marktmodel wordt op het eerste gezicht gedomineerd door het cultureel-cognitieve systeem. Anders dan bij de concessie is er geen sprake van concurrentie om ontwikkelingsrechten op één locatie, maar van concurrentie tussen verschillende locaties om de gunst van de consument. In het marktmodel is de grond immers al in het bezit van één of meer marktpartijen, waardoor er sprake is van mogelijkheid tot zelfrealisatie, mits er reeds een bestemmingsplan van kracht is die de juridische basis daarvoor biedt. In het marktmodel zijn zowel de grondexploitatie als de vastgoedexploitatie in handen van de marktpartij(en). Omdat er juridisch geen sprake is van aanbesteding van de gebiedsontwikkeling laat het Europese aanbestedingsrecht niet toe dat de openbare ruimte na realisatie wordt teruggeleverd aan de gemeente. Er zou dan immers sprake zijn van een overheidsopdracht en daarbij doet niet meer ter zake of er tegen betaling of om niet wordt geleverd⁹. De ontwikkelende partij zal daarom een keuze moeten maken tussen zelfrealisatie van de openbare ruimte of het aan de gemeente overlaten. In het ideaaltypische marktmodel dat we hier als uitgangspunt nemen wordt het gebied integraal door de marktpartij ontwikkeld. In dat model blijft de marktpartij ook na realisatie van het plan verantwoordelijk voor beheer en onderhoud van de woonomgeving en de daarin gelegen infrastructuur. Complete woonwijken kunnen zo privaat ontwikkeld en geëxploiteerd worden. In Nederland zien we dit soort vormen van ‘woonparkmanagement’ nog nauwelijks, uitgezonderd parken met recreatiewoningen die meestal privaat ontwikkeld en geëxploiteerd worden.

Bij de evaluatie van het concessiemodel is reeds opgemerkt dat verbetering van dat model vraagt om een ijzeren zelfdiscipline aan de kant van de gemeente. Concessievoorwaarden moeten ruimte bieden om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden zonder dat vooraf al duidelijk is wat die veranderingen zullen zijn. In het marktmodel zal de overheid dus nog meer dan in het concessiemodel afstand moeten nemen van gedetailleerde bemoeienis met de planontwikkeling. Haar rol is in het marktmodel strikt toetsend van aard, terwijl zij wel verantwoordelijk is voor het publieke belang. Dit betekent dat met kwaliteitsambities contractueel vertaald dienen te worden in meetbare prestatieverplichtingen en randvoorwaarden die de marktpartijen bereid zijn te accepteren. Zij zullen immers integraal verantwoordelijk zijn voor de kwaliteit van de locatie. En er zullen afspraken nodig zijn over periodieke evaluatie en bijsturing, maar in het licht van het Europese aanbestedingsrecht dient wel elke schijn van opdrachtgeverschap te worden vermeden¹⁰. Pas nadat de afspraken in het private spoor contractueel zijn vastgelegd dient de publiekrechtelijke basis in een bestemmingsplan te worden geregeld.

Als verbetering van zowel het bouwclaimmodel als het concessiemodel is eerder aangegeven dat het wenselijk is de leiding van het interactieve deel van het planvormingsproces in handen te geven van een onafhankelijke partij. Voor het marktmodel ligt dat anders. Daar zijn immers de marktpartijen primair verantwoordelijk voor het proces. De overheid zou wel een debat kunnen organiseren over de aan de marktpartijen te stellen randvoorwaarden. Het waardedimensie model zou daarvoor een kader kunnen bieden.

Vanuit een institutioneel perspectief gezien, biedt maximale zelfsturing in de vorm van het marktmodel geen effectievere borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit dan het concessiemodel. Door het ontbreken van concurrentie om ontwikkelingsrechten, kunnen de voordelen van het cultureel-cognitieve systeem immers niet worden benut. Vanwege de dominantie van het regulatieve systeem vertoont het marktmodel in wezen meer (institutionele) verwantschap met het traditionele dan met het concessiemodel. Voordeel van het marktmodel is wel dat de overheid meer verantwoordelijkheid bij de markt kan leggen voor de optimalisatie van duurzame ruimtelijke kwaliteit. Sociale interactie met de *civil society* in het begin van de planvorming, is zowel in het marktmodel als in het concessiemodel van essentieel belang om de aan de marktpartijen te stellen eisen en randvoorwaarden inzake duurzame ruimtelijke kwaliteit scherp te krijgen.

Gesteld kan worden dat in het geval van een zwakke grondpositie van de overheid het marktmodel wellicht perspectief biedt. In plaats van te proberen haar grondpositie te versterken, met het risico van prijsopdrijving, speculatie en conflictsituaties, zou zij de grond kunnen overdragen aan marktpartijen. Omdat in het marktmodel ook na realisatie één of meer private partijen integraal verantwoordelijk blijven voor de ruimtelijke kwaliteit van het gebied, zal dit hun betrokkenheid bij de planvorming vergroten. Daarmee wordt ook de kwaliteit van het borgingsproces verbeterd. Daar er echter geen sprake is van concurrentie, kunnen de voordelen van het cultureel-cognitieve systeem niet worden benut. Het institutionele karakter van het marktmodel lijkt daardoor paradoxaal genoeg eerder op het traditionele model dan op het concessiemodel. Sturing vindt plaats via het publiekrecht (met name het bestemmingsplan) en voorwaarden bij de grondtransactie.

Een wettelijk verankerde basiskwaliteit?

Met de Vinex heeft de rijksoverheid gekozen voor een meer afstandelijke rol bij grootschalige ontwikkeling van woningbouwlocaties. De Nota Ruimte (VROM, 2004) zet die beleidslijn

voort en onderscheidt een wettelijke basiskwaliteit (basismilieukwaliteit), een (niet afdwingbare) inhoudelijke en procesmatige basiskwaliteit en een financiële basiskwaliteit (veroorzakersbeginsel, exploitatierisico's lokaal). De vraag is of dit rijksbeleid bijdraagt aan de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit bij gebiedsontwikkeling in het algemeen en bij Vinex-locaties in het bijzonder. Is het niet wenselijker in wetgeving op rijksniveau voor elke waardedimensie afzonderlijk een basiskwaliteit vast te leggen? Voor nieuwbouwwoningen is immers voor gebruikswaarde reeds een basiskwaliteit wettelijk verankerd, terwijl er voor de woonomgeving veel minder is geregeld. Een wettelijke basiskwaliteit van de woonomgeving zou het borgingsvraagstuk kunnen reduceren tot een operationele kwestie van het organiseren van toezicht.

Nu is slechts voor een klein deel van de waardedimensies voor duurzame ruimtelijke kwaliteit een basiskwaliteit vastgelegd in regelgeving of subsidievoorwaarden. Het zwaartepunt ligt daarbij op de gebruikswaarde, functionaliteit in het bijzonder. Voor de waardedimensie functionaliteit geldt bijvoorbeeld het Bouwbesluit, dat echter primair regels geeft voor de kwaliteit van de woning zelf. Over bereikbaarheid en voorzieningen op nieuwbouwlocaties is wettelijk niets geregeld. Met betrekking tot een basisniveau van publieke en commerciële voorzieningen in nieuwbouwwijken gelden immers geen landelijke regels. Die gelden evenmin voor duurzaam bouwen, uitgezonderd de genoemde regels in het Bouwbesluit¹¹. In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat het milieuhygiënerecht eveneens is bedoeld om een basisniveau van leefbaarheid te waarborgen.

De dimensies aantrekkelijkheid en vitaliteit kennen geen geregelde basiskwaliteit. De bescherming van waardevol geachte ecologische, cultuurhistorische en archeologische waarden is deels wettelijk geregeld. Het milieubeschermingsrecht borgt de basiskwaliteit voor de waardedimensies diversiteit. Met uitzondering van het milieubeschermingsrecht en een energieprestatienorm in het Bouwbesluit, is er voor toekomstwaarde geen een wettelijk geregelde basiskwaliteit. De mate waarin een plan ruimte zou moeten bieden voor toekomstige transities is niet wettelijk vastgelegd. Dat geldt ook voor de sociale opbouw van een Vinex-wijk. De subsidievoorwaarden van het ministerie van VROM geven wel aan hoeveel woningbouw er in de verschillende prijs-categorieën gerealiseerd mag worden, maar niet hoe die woningen op een duurzame wijze in de sociale structuur van de wijk ingepast zouden moeten worden.

Resumerend: er blijken slechts in beperkte mate landelijke basiseisen te gelden voor duurzame ruimtelijke kwaliteit. Zou er op nationaal niveau meer wettelijk geregeld moeten worden? Vooral voor waardedimensies die nu in de praktijk niet adequaat worden geborgd, zouden wettelijke regels uitkomst kunnen bieden. Te denken valt aan:

- tijdige realisatie van openbaar vervoervoorzieningen;
- tijdige realisatie van publieke en commerciële voorzieningen;
- ruimtereservering voor toekomstige transities;
- wettelijke regels voor de sociale structuur van een wijk (de mix van woningtypen en prijsklassen).

De Nota Ruimte (VROM, 2004) stelt dat in de zogenaamde 'lagenbenadering' (zie paragraaf 2.3) vooral de kwetsbare functies zoals water, natuur en landschap om regulerende uitspraken vragen. Dat impliceert borging door wettelijke regels. De hiervoor genoemde waardedimensies vallen daar echter niet onder. Ook andere argumenten neigen tot terughoudendheid bij het wettelijk vastleggen van basiseisen voor duurzame ruimtelijke kwaliteit. In de eerste plaats blijkt uit de

literatuur en uit dit onderzoek dat kwaliteit in belangrijke mate subjectief wordt ingevuld. Alleen functionele kwaliteit vormt tot op zekere hoogte een uitzondering. Dat maakt de kwaliteit van Vinex-locaties onderling ook zo lastig vergelijkbaar.

Het wekt tegen die achtergrond dan ook geen verbazing dat het institutionele borgingsvraagstuk bij gebiedsontwikkeling zich lijkt toe te spitsen op sociale interactie met de markt en de *civil society*. Van interactieve planvorming die voldoet aan de basisvereisten van openheid, gelijkwaardigheid, debat en invloed was nergens sprake. De overheid kan niet alleen op basis van eigen inzicht bepalen wat die basiskwaliteit zou moeten zijn. Daarnaast is de ruimtelijke context per locatie verschillend. Voor sommige locaties zal de basiskwaliteit op onderdelen wellicht niet nodig zijn, terwijl op andere locaties diezelfde kwaliteit onvoldoende is om aan de behoeften van de toekomstige gebruikers te kunnen voldoen.

Niet in de laatste plaats is het vraagstuk van de handhaving van wettelijk vastgelegde kwaliteitsnormen aan de orde. Hoe en door wie moeten dergelijke normen worden gehandhaafd en welke sanctie staat er op overtreding? Als het, zoals in deze situatie, in essentie gaat om beleidskeuzen die primair in de competentiesfeer van de lokale of regionale overheid liggen, lijkt het niet opportuun dat het Rijk dwingende regels stelt.

Bovendien dringt de volgende vraag zich al op: wie gaat de basiskwaliteit betalen? Een voorbeeld ter illustratie. Stel dat de rijksoverheid wettelijk zou willen vastleggen dat er in elk plan voor uitleglocaties ruimte ter grootte van tien procent van het netto uitgeefbare gebied voor toekomstige transitie gereserveerd dient te worden. Dat betekent dat er minder woningen gebouwd kunnen worden of dat er elders verdicht moet worden. Beide oplossingen zullen weerstand oproepen. In het eerste geval zal de gemeente van het Rijk eisen dat met extra middelen het exploitatietekort wordt afgedekt. In de tweede situatie zal verdichting elders, in of buiten het gebied tot kwaliteitsverlies leiden en beperkt het opnieuw de mogelijkheden voor toekomstige transitie. Per saldo zou de toekomstwaarde daardoor zelfs lager kunnen worden. Daar waar er vanuit het Rijk wel gestuurd is op ambities voor duurzame ruimtelijke kwaliteit, bleek de financiering telkenmale een groot struikelblok. Daarbij doel ik in het bijzonder op de realisering van hoogwaardig openbaarvervoer en de bereikbaarheid per auto. Als er geen adequate financiering aan gekoppeld is, zal ook het wettelijke regelen van een duurzame basiskwaliteit weinig effect hebben. Dat een dergelijke financiering er komt lijkt onwaarschijnlijk, nog afgezien van de eerdere bedenkingen die in deze paragraaf tegen het wettelijk regelen van een basisniveau voor duurzame ruimtelijke kwaliteit zijn geuit.

Ten slotte kan het wettelijk vastleggen van een basiskwaliteit er toe leiden dat er zowel bij marktpartijen als bij de overheid weinig animo is om de ambities hoger te stellen. Zelfs dreigt het gevaar dat de ontwikkeling van meer duurzame alternatieven sneller gaat dan dat de wettelijke normen kunnen worden aangepast.

Als er al een rol voor de rijksoverheid is weggelegd, moeten we eerder denken aan strategisch ruimtelijk beleid en grondbeleid. Beleid dat gericht is op het beleidsmatig, fysiek en financieel scheppen van ruimte voor optimalisering van duurzame ruimtelijke kwaliteit.

De invloed van de rijksoverheid op lokale gebiedsontwikkeling zou misschien juist verder moeten worden beperkt. Het Rijk nam met de Vinex weliswaar afstand van gedetailleerde betrokkenheid bij de ontwikkeling van grote woningbouwlocaties, maar ten aanzien van het woningbouwprogramma werd door de minister van VROM bij de onderhandelingen over de Vinex-uitvoeringsconvenanten wel consequent hetzelfde differentiatiemodel gehanteerd. Dit

model en de vanuit de compacte stad-gedachte afgedwongen hoge dichtheid, beperkten de mogelijkheden voor het optimaliseren van duurzame ruimtelijke kwaliteit.

Wettelijk vastgelegde procescriteria

Naast, of in plaats van het wettelijk vastleggen van kwaliteitsnormen, zou het borgingsproces wettelijk geregeld kunnen worden. Een dergelijke regeling zou zich dan moeten richten op de zwakke schakels in het borgingsproces: de interactieve planvorming en de bijsturing van plannen. De voorkeur van gemeenten om de regie van het planproces in eigen hand te houden, leidt immers niet tot sociale interactie tussen partijen, maar tot een fixatie op de eigen beleidsdoelen.

Het ligt voor de hand een eventuele wettelijke regeling van interactieve planvorming te integreren in de Wet op de ruimtelijke ordening. Interactieve planvorming is een wezenlijk andere juridische figuur dan inspraak. Inspraak veronderstelt immers dat er reeds een ontwerpplan door overheid is vastgesteld waarop gereageerd kan worden. Bij interactieve planvorming zijn *civil society* en private partijen te beschouwen als medeopstellers van het plan dat vervolgens wel in een democratisch besluitvormingsproces wordt vastgesteld.

Wellicht dat de juridische figuur van de 'zienswijze' aanknopingspunten biedt voor het regelen van interactieve planvorming. In de Wet op de ruimtelijke Ordening en in Algemene wet bestuursrecht wordt ten aanzien van 'voornemens' van de overheid tot het nemen van sommige besluiten de mogelijkheid voor tot het inbrengen van een zienswijze geboden. Zie bijvoorbeeld artikel 18 Wet op de Ruimtelijke Ordening. Het bieden van een mogelijkheid tot het inbrengen van een zienswijze garandeert echter nog geen interactief besluitvormingsproces. Daar zal een aanvullende regeling nodig zijn die tevens duidelijkheid schept over de status van het interactief tot stand gekomen plan. Ten behoeve van de inhoudelijke dialoog zou een ministeriële regeling kunnen worden opgesteld of een instructie in de vorm van een beleidsregel voor toepassing van het waardedimensiemodel. Een dergelijke regeling kan borgen dat alle aspecten van duurzame ruimtelijke kwaliteit aandacht krijgen in het interactieve proces. Een andere mogelijkheid is het bij wet instellen van een landelijke kwaliteitscommissie die bij elk voornemen richtlijnen opstelt, dan wel een advies uitbrengt over de aspecten van duurzame ruimtelijke kwaliteit. Die richtlijnen moeten dan bij de planvoorbereiding worden gevolgd. Deze commissie zou ook achteraf moeten toetsen of haar advies is opgevolgd. De regeling van de werkwijze van de commissie voor de milieueffectrapportage kan daarbij als voorbeeld dienen. De vaststelling van het plan blijft in mijn visie wel een verantwoordelijkheid van de gemeenteraad.

Een wettelijke regeling van interactieve planvorming heeft een aantal voordelen. Zo blijft bij een procesregeling de inhoudelijke beleidsruimte in tact. Weliswaar dienen alle waardedimensies evenwichtig aan bod te komen, maar er wordt geen basiskwaliteitsniveau voorgeschreven. De overheid blijft zelf verantwoordelijk voor de inhoud van het plan. Een tweede voordeel is de kwaliteitsverbetering van de planvoorbereiding die ermee bereikt wordt. Door bij de analyse van een ruimtelijke ontwikkelingsopgave ook (potentiële) gebruikers en marktpartijen te betrekken, wordt de effectiviteit en haalbaarheid van het plan vergroot. Ook uniformiteit in planvoorbereiding kan een voordeel zijn. Wanneer interactieve planvorming volgens een uniforme procedure plaatsvindt, kan via systematische evaluatie een continue verbetering van het proces en daarmee van de ruimtelijke kwaliteit worden gerealiseerd. Tenslotte kan een wettelijke regeling voorkomen dat ambtenaren en bestuurders tijdens een interactief proces terugvallen "in het oude patroon van bestuurlijke geslotenheid" (Edelenbos, 2000, p. 326). Het lijkt echter wel zinvol de reikwijdte van een wettelijke regeling voor interactieve planvorming te beperken tot de grotere

ruimtelijke plannen en plannen die naar verwachting economisch, sociaal en/of ecologisch een grote impact zullen hebben. In een aanwijzingsbesluit zullen die plannen concreet moeten worden benoemd.

Maar er zitten ook haken en ogen aan dit alternatief. Zo kunnen burgers en private partijen niet gedwongen worden te participeren in het proces. De representativiteit van de indieners van zienswijzen c.q. deelnemers, zal daarom vaak discutabel zijn. Een mogelijke oplossing kan liggen in het geven van een financiële vergoeding aan deelnemers ter compensatie van de geïnvesteerde tijd. In dat geval zal de overheid wel actief moeten sturen op representativiteit en evenwichtige vertegenwoordiging van gebruikers en private partijen. Een ander knelpunt is van meer principiële aard. Daarbij doel ik op het institutionele dilemma dat ontstaat door het wettelijk willen regelen van een proces dat zich door haar complex en soms grillig verloop heel moeilijk in een regeling laat vangen. Sociale interactie via dialoog en onderhandeling wordt primair beheerst door een normatief institutioneel systeem. Dit systeem veronderstelt dat deelnemers handelen vanuit opvattingen en verwachtingen over de invulling van hun rollen en daarbij passend gedrag. Een dynamisch interactief proces willen beheersen door een star regulatief systeem (wettelijke regeling) werkt contraproductief (Edelenbos, 2000; Weggeman, 2004). Tenslotte ligt er een probleem wanneer bestuurders en politici zich in het interactieve proces hebben geëngageerd aan een gezamenlijk bereikt resultaat en de gemeenteraad toch anders beslist. Wat is de status van het interactief bereikte resultaat als de gemeenteraad uiteindelijk het primaat heeft in de besluitvorming? Mogelijk kan dit probleem ondervangen worden door het interactieve proces door te laten lopen in de fase van formele besluitvorming, bijvoorbeeld door het proces af te sluiten met een 'interactieve raadsvergadering' (Edelenbos en Teisman, 2004, p. 14). Of door een zware motiveringsplicht bij afwijking van het interactief tot stand gekomen (ontwerp)plan.

Conclusie

In de aanhef van paragraaf 9.2 is gesteld dat borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit op Vinex-locaties structureel kan verbeteren mits er gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheden van institutionele sturing. Institutionele verbeteringen van PPS moeten vooral gericht zijn op het vergroten van de invloed van markt en *civil society*, meer structureel arrangeren van evaluatie en bijsturing en bevorderen van marktwerking. Maar ook sturingsalternatieven bieden mogelijkheden voor verbetering van de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit.

Het traditionele model lijkt mogelijkheden te bieden de interactiviteit van ontwerpproces tussen gemeente en marktpartij te stimuleren. Dat kan door het integreren van elementen van het cultureel-cognitieve systeem in het traditionele model. De rol van de *civil society* blijft echter ook in dit model beperkt. Op veel Vinex-locaties is dit model niet haalbaar omdat daarvoor immers een sterke grondpositie van de gemeente nodig is. In het geval van een zwakke grondpositie van de overheid biedt het marktmodel wellicht perspectief. In plaats van te proberen haar grondpositie te versterken, met het risico van prijsopdrijving, speculatie en conflictsituaties, zou de overheid ook de grond kunnen overdragen aan marktpartijen. Omdat in het marktmodel ook na realisatie één of meer private partijen integraal verantwoordelijk blijven voor de ruimtelijke kwaliteit van het gebied, zal dit hun betrokkenheid bij de planvorming vergroten. Omdat er echter geen sprake is van concurrentie, kunnen de voordelen van het cultureel-cognitieve systeem niet worden benut en ook zullen de publieke onderdelen van het plan volgens Europees recht in concurrentie moeten worden aanbesteed.

Als gemeenten niet tot een adequate borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit in staat blijken, biedt borging door wettelijke regels wellicht perspectief. Met name de kwetsbare functies zoals water, natuur en landschap vragen om wettelijke regulering. Het omgevingsrecht voorziet hier echter reeds grotendeels in (Michiels, 2004; Driessen, 2005). Terughoudendheid is geboden bij het wettelijk vastleggen van basiskwaliteitseisen voor andere dan de genoemde waarden. Kwaliteit wordt immers vaak subjectief beleefd, handhaving en financiering zijn problematisch, en het animo van partijen om ambities hoger te stellen dan wettelijk vereist zal naar verwachting niet groot zijn. Een wettelijke regeling van interactieve planvorming kan de borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit wel effectiever maken. Het belangrijkste bezwaar tegen dit sturingsalternatief is van institutionele aard: een normatief systeem laat zich moeilijk wettelijk reguleren.

9.4 Bruikbaarheid van het institutionele perspectief

De conclusies uit het onderzoek bieden aanknopingspunten om de betekenis van het institutionele perspectief nog eens kritisch te beschouwen. De effectiviteit van borging van duurzame ruimtelijke kwaliteit is in hoofdstuk 3 gekarakteriseerd als een vraagstuk dat primair vanuit een institutioneel perspectief zou moeten worden beschouwd. Borging veronderstelt immers, dat gedrag voorspelbaar gemaakt kan worden. Om gedrag voorspelbaar te maken, zal het geconditioneerd, dus gedisciplineerd moeten worden. In PPS gebeurt dat door toepassing van dwingende regels, toekenning van rollen aan actoren en/of door gebruik te maken van de werking van cultureel cognitieve mechanismen, in dit geval marktwerking. Vanuit een institutioneel perspectief worden deze verschillende vormen van conditionering aangeduid als het regulatieve systeem, het normatieve systeem respectievelijk het cultureel-cognitieve systeem. Deze systemen zijn kenmerkend voor achtereenvolgens het bouwclaimmodel, de joint venture en het concessiemodel. Op basis van literatuuronderzoek is verondersteld dat institutionele systemen een significante invloed hebben op het professioneel handelen van actoren.

Uit dit onderzoek blijkt dat een analyse van PPS vanuit een institutioneel perspectief het inzicht in het gedrag en het verloop van processen binnen een PPS vergroot. De functionele analyse bevestigt in hoofdlijnen de veronderstellingen over de werking van institutionele systemen. PPS-constructies sturen het gedrag van actoren waarbij de invloed van succes- en faalfactoren vanuit juridisch, bestuurskundig en economisch perspectief in de praktijk veelal goed herkenbaar is. Door toepassing van het institutionele analysemodel is duidelijk geworden waarom gedrag van actoren soms niet overeenkomt met hetgeen binnen een bepaalde PPS-constructie zou worden verwacht. Zo bleek de motivatie van gemeenten om te kiezen voor een bepaalde PPS-vorm niet congruent met haar houding richting marktpartijen. Analyse van het functioneren van institutionele systemen heeft ons ook geleerd dat de voorwaarden waaronder een bepaald systeem optimaal functioneert, consequent dienen te worden toegepast. Zo passen heldere prestatie-eisen in het cultureel-cognitieve systeem, maar dan dient de overheid ook voldoende beslissingsruimte aan te markt te laten om de doelmatigheid te optimaliseren.

De mogelijkheden voor institutionele conditionering van het gedrag van partijen zijn begrensd. Een op consensus gebaseerde samenwerking als in de PPS Vathorst, waarbij het contract 'in de la blijft liggen', is vanzelfsprekend alleen mogelijk wanneer er een solide vertrouwensbasis tussen partijen bestaat en de individuele belangen niet zodanig conflicteren dat zij non-coöperatief gedrag gaan vertonen. De discussie in de focusgroep bevestigt deze stelling. Omge-

keerd zal het lastig blijken in een bouwclaim of concessiemodel samen te werken op basis van dialoog en onderhandeling wanneer het publiekprivate arrangement geen motieven, structuur, mechanismen en indicatoren kent die typerend zijn voor het normatieve institutionele systeem. Maar ook in deze modellen zijn een vertrouwensbasis en gezamenlijke belangen essentieel.

Het inzicht in ruimtelijke sturingsvraagstukken kan mijns inziens worden verrijkt door deze vanuit verschillende perspectieven te benaderen. Door onderzoek vanuit een strategisch perspectief kunnen we antwoord krijgen op de vraag waaróm partijen zouden willen of moeten samenwerken vanuit relationeel perspectief óf ze *kunnen* samenwerken en vanuit institutionele perspectief hóe die samenwerking optimaal kan worden vormgegeven, gegeven de specifieke context van het vraagstuk.

Noten

- 1 Deze visie wordt ook wel aangeduid als de ‘beslissingsgerichte planningsbenadering’. Zie bijvoorbeeld de dissertatie over gebiedscontracten door Van Ark (2005), Faludi (2000) over Strategic Spatial Planning en het onderzoek van Korthals Altes (1995, p. 20) naar de doorwerking van de Vlna en Vlnex.
- 2 Betrokkenen bij gebiedsontwikkeling zijn het met elkaar eens dat provincies en gemeenten het ontstaan van ideeën vanuit de samenleving waar mogelijk moeten faciliteren. Ook is er een brede consensus over een duidelijke regisseursrol. “Alleen door op procesniveau de touwtjes in handen te houden kan gebiedsontwikkeling uitgroeien tot een waar succes.” (Conclusie van een landelijke conferentie over gebiedsontwikkeling op 23 november 2005 in Den Haag).
- 3 Anderen wijzen erop dat daarmee nog niet het klassieke coördinatieprobleem in de ruimtelijke ordening wordt opgelost (Bregman, 1999; Spit, 2000).
- 4 “Ook als marktpartijen zelf aangeven mee te willen denken over de kwaliteit van het totale plan, dan nog vinden zij dat bijvoorbeeld de locatie en omvang van kinderopvangvoorzieningen een onderwerp is dat vanzelfsprekend op het bordje van de gemeente hoort te liggen”, aldus één van de betrokken projectdirecteuren.
- 5 Wat die omvang minimaal zal moeten zijn, verschilt per locatie. Als er al adequate infrastructuur en openbaar vervoer aanwezig is of bijvoorbeeld een voorzieningencentrum, dan zijn minder woningen nodig dan wanneer dat niet het geval is en er vanuit de grondexploitatie meer wijkoverstijgende investeringen gedaan moeten worden.
- 6 De onderhandelingsprocedure is een variant op de zogenaamde niet-openbare procedure van de Europese richtlijn voor aanbesteding van overheidsopdrachten (93/37/EG; 2004/18/EG).
- 7 Ontwerp wijziging van de ontwerp Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie (13 september 2005, TK 2004-2005, 30218, nrs. 2-3).
- 8 Met uitzondering van een sterke stijging in relatief korte tijd in de tweede helft van de jaren '70.
- 9 Hof Den Haag, 31 januari 2001, rolnr. 00/297 in *Bouwrecht*, vol. 38 (2001), afl. 6, pp. 531-533.
- 10 Refererend aan het eerder genoemde Scala-arrest van het Europese Hof is het zelfs de vraag of de woonomgeving in dit model wel een vrij toegankelijke publieke functie kan krijgen. In dat geval zou er immers sprake kunnen zijn van een overheidsopdracht en dus van een plicht tot Europese aanbesteding wanneer de (fictieve) opdrachtsom het drempelbedrag overschrijdt.
- 11 In de praktijk wordt veelal gebruikt gemaakt van het Nationaal Pakket Duurzaam Bouwen, maar dit pakket heeft het karakter van een richtlijn. Het kent geen wettelijke basis.

Literatuur

- AkroConsult en Instituut voor Bouwrecht (1996), *Publiek- Private samenwerking in de praktijk. Een handleiding*. Den Haag.
- AkroConsult en Instituut voor Bouwrecht (1997), *Publiek- Private samenwerking als uitvoeringsinstrument van het Vinex-beleid*. Den Haag.
- AkroConsult (2003), *PPS, uitbesteding en verzelfstandiging binnen de gemeente Amersfoort*, Den Haag.
- Akro Consult/Scinpost (1987), *Publiek-private samenwerking in de burgerlijke- en utiliteitsbouw*. Onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM. Den Haag.
- Ark, R. van (2005), *Planning, contract en commitment. Naar een relationeel perspectief op gebiedscontracten in de ruimtelijke planning*. Dissertatie. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- Arts, F.S. (2000), *Het succes van PPS!?! Een onderzoek naar de motieven voor Publiek Private Samenwerking (PPS) van gemeenten en projectontwikkelaars bij binnenstedelijke vernieuwingsprojecten*. Scriptie. Amersfoort.
- Assche, K.A.M. van en M Jabobs (2002), *Kwaliteit in complexiteit. Ruimtelijke kwaliteit en kennisontwikkeling daarover*. Wageningen: Alterra.
- Axelrod, R. (1984), *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Bakker, R. (1998), *15.500.000 collega's*. Oratie. Technische Universiteit Eindhoven.
- Bartelsman, W. et al. (1998), *Economie van Publiek Private Samenwerking*, ESB oktober 1998, 4170.
- Beek, H.M. ter en Klinkers, G.F. (2000), *Intensief ruimtegebruik en publiek- private samenwerking. Quick scan op wederzijdse invloed intensief ruimtegebruik en publiek- private samenwerking bij zeven lokale ontwikkelingsprojecten*. Utrecht.
- Beekman, P. (1993), *Stedenbouwkunde en stadsbestuur*, Technische Universiteit Eindhoven.
- Berenschot Osborne B.V. (2004), *Struikelblokken en stimulansen. Leidsche Rijn Monitor 2003*.
- Blomberg, A.B. en F.C.M.A. Michiels (1997), *Handhaven met effect: een empirisch juridische studie naar de mogelijkheden voor een effectieve handhaving van het milieurecht*. Den Haag: VUGA.
- Bogt, H.J. ter (1995), *Neo-institutionele economie, management control en verzelfstandiging van overheidsorganisatie.s* Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Boon, G. (2002), *PPS, de weg naar duurzaamheid? Een evaluatie van publiek private samenwerking bij de ontwikkeling van de Leidsche Rijn*. Scriptie. Utrecht.
- Borgdorff, A.J. (1992), *Bestuurlijk-juridische aspecten van Publiek-Private Samenwerking*. De Gemeentestem, november 1992, pp. 577-584.
- Bovenberg, A.L. en C.N Teulings (1999), *Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht*. In: Derksen, W. et al., *Over publieke en private verantwoordelijkheden*. WRR, 1999.
- Bovens, M.A.P. en Scheltema M. (1999), *Rechtsstatelijke redeneerpatronen*. In: Derksen, W. et al., *Over publieke en private verantwoordelijkheden*. WRR, 1999.
- Bregman, A.G. (1999), *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming*. Dissertatie. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Bregman, A.G. (2002), *Ruimtelijke plancoördinatie en projectbesluitvorming. Naar aanleiding van het Scala-arrest*. Bouwrecht, januari 2002: pp. 10-20.

- Broekhuis, M. (2001), *Kwaliteitsmanagement in de professionele dienstverlenende sector. Sturen op kwaliteit als een sociaal construct*. Dissertatie. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Bruijn, J.A. de, en Heuvelhof, E.F. ten (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid. Over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese.
- Bruijn, J.A. de (1995), *Netwerkmanagement: strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma.
- Bruijn, J. A. de et al. (1996), *Grote projecten. Besluitvorming & management*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Bruijn, J.A. de, en Heuvelhof E. ten (1998), *Procesmanagement*. Bestuurswetenschappen, 1998 nr. 2: pp.120-135.
- Bruijn, J.A. et al. (1998), *Procesmanagement, over procesontwerp en besluitvorming*. Schoonhoven: Academic Service.
- Bruijn, J.A.. de (2000), *Processen van verandering*. Oratie. Utrecht: Lemma.
- Buck Consultants International BV (1998), *Publiek- private samenwerking in een nieuw perspectief*. Nijmegen.
- Bult- Spiering, W.D. (2003), *Publiek- private samenwerking: de interactie centraal*. Dissertatie. Utrecht: Lemma.
- Cammen, H. van der en L. de Klerk (2003), *Ruimtelijke ordening. Van grachtengordel tot Vinex- wijk*. Utrecht: Het Spectrum.
- Cammen, H. van der et al. (1998), *Overheid en markt op Vinex-locaties. Op zoek naar een nieuwe samenwerking en rolverdeling*. Den Haag: TNO.
- Canoy, M. et al. (2001), *PPS: een uitdagend huwelijk. Publiek- private samenwerking bij Combinatieprojecten*. Centraal Planbureau. Den Haag: Sdu.
- CPB (Centraal Planbureau) (1999), *De grondmarkt. Een gebrekkige markt en een onvolmaakte overheid*. Den Haag: Sdu.
- Commissie Duivesteyn (2004), *Eindrapportage van de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten*. TK 2004-2005, 29283, nrs. 5-6.
- Carpenter, S. (1999), Choosing appropriate consensus building techniques and strategies. In: Susskind, L. et al. *The Consensus Building Handbook*. 1999. London: Sage.
- Damme, E. van en Ph. Eijlander (2001), *Toezicht op marktwerking: algemeen of specifiek?* In: "Toezicht en regulering van nieuwe markten. Opstellen over de juridische aspecten van regulering", Special bij Tijdschrift Privatisering, Peters, J.A.F. (ed.) Den Haag, 2001.
- Dankers- Hagens, D.L.M.T. (2000), *Op het spoor van de concessie. Een onderzoek naar het rechtskarakter van de concessie in Nederland en in Frankrijk*. Oegstgeest: Boom.
- Dauvellier, P. en J. Luttik (2003), *Ruimtelijke kwaliteit in de praktijk*. Wageningen: Habiforum.
- Deming, W.E. (1982), *Quality, productivity and competitive position*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Derksen, W. et al. (1999), *Over publieke en private verantwoordelijkheden*. WRR Voorstudies en achtergronden. Den Haag: Sdu.
- Dewulf, G. en W.D. Bult-Spiering (2002), *Publiek-private samenwerking bij infrastructurele en stedelijke projecten*. Enschedé: P3BI.
- Dewulf, G. en W.D. Bult-Spiering (2003), *Publiek-private samenwerking: een noodzakelijk kwaad?* Openbaar Bestuur, februari 2003: pp. 12-15.
- Dirven, J.M.C. et al. (red.) (1998), *Stuur of overstuur. Over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving*. Den Haag: Elsevier.
- Driessen, P.P.J. en Glasbergen, P. (ed.) (2000), *Milieu, samenleving en beleid*. Den Haag: Elsevier.
- Driessen, P.P.J. en De Gier, A.A.J. (2001), *Sturing van grote ruimtelijke inrichtingsprojecten*. In: Driessen et al., *Duurzaam ruimtegebruik*. Den Haag: Boom, 2001.
- Driessen, P.P.J. en Glasbergen, P. (ed.) (2002), *Greening Society. The Paradigm Shift in Dutch Environmental Politics*. Dordrecht: Kluwer.
- Driessen, P.P.J. et al. (2001), *Duurzaam ruimtegebruik. Juridische en beleidswetenschappelijke opstellen*. Den Haag: Boom.

- Driessen, P.P.J. (2005), *Sturen op kwaliteit. Over veranderende ambities en strategieën in het omgevingsbeleid*. Oratie. Universiteit Utrecht.
- Dubbink, W. (1999), *Duurzaamheid als patstelling. Over de onvriendelijke betrekkingen tussen openbaar bestuur, markt en civil society*. Dissertatie. Utrecht: Eburon.
- Dubbink, W. (2004), *Zonder liefde wordt het niks. Marktwerking als politieke filosofie*. Openbaar Bestuur, april 2004: pp. 15-18.
- Ecorys (2002), *Evaluatie voortgang PPS in Nederland*. In opdracht van het Kenniscentrum PPS. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Ecorys (2005), *Evaluatie voortgang PPS in Nederland*. In opdracht van het Kenniscentrum PPS. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Edelenbos, J. (2000), *Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten*. Dissertatie. Utrecht: Lemma.
- Edelenbos, J. en G.R. Teisman (2004), *Interactief beleid en besluitvorming*. Openbaar Bestuur, november 2004, pp. 12-15.
- Engel, C. (2001), *Gemeinschaftsgüter: Recht, Politik und Ökonomie. A Constitutional Framework for Private Governance*.
- Faludi, A. (2000), *The Performance of Spatial Planning*. Planning Practice & Research, no. 4 2000: pp. 299-318.
- Feigenbaum, A.V. (1991), *Total Quality Control*. New York: McGraw-Hill.
- Fisher et al. (1981), *Getting to yes. Negotiating agreement without giving in*. Boston: Penguin Books.
- Galthorpe, P. (2004), *The Next American Metropolis*. In: Wheeler, S.M. *The Sustainable Urban Development Reader*. London: Routledge UK.
- Garvin, D.A. (1988), *Managing Quality*. New York: Free Press.
- Gemeente Amersfoort (2000), *Blijven doen wat nodig is. Ervaringen met privatiseringen en publiek-private samenwerking in Amersfoort*.
- Giddens, A. (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. London: MacMillan.
- Glasbergen, P. (1995), *Managing Environmental Disputes. Network Management as an Alternative*. Dordrecht: Kluwer.
- Glasbergen, P. (ed.) (1998), *Co-operative Environmental Governance. Public- Private Agreements as a Policy Strategy*. Dordrecht: Kluwer.
- Glasbergen, P. (2000), *New Steps in Environmental Governance. Agreements as Institutional Change*. Elni 1/2000: pp. 87-93.
- Goodin, R.E. (1996), *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Greenbaum, T.L. (1998), *The Handbook for Focus Group Research*. Second edition. Thousand Oaks: Sage.
- Grimsey, D. and M.K. Lewis (2004), *Public Private Partnerships. The Worldwide Revolution in Infrastructure Provision and Project Finance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Groetelaers, D.A. (2004), *Instrumentarium locatieontwikkeling. Sturingsmogelijkheden voor gemeenten in een veranderende marktsituatie*, Stedelijke en Regionale Verkenningen 32. Delft: OTB.
- Groot, E.W.J. (2002), *Publiek- Private samenwerking en exploitatiekosten: een lastig verhaal?*. Openbaar bestuur 2002, nr. 2: pp. 25-28.
- Ham, H. en J. van Koppenjan, (ed.) (2002), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief?* Utrecht: Lemma.
- Heijden, G.M.A. van der, et al. (2000), *Publiek Private Samenwerking: Risico's en Regulering. Een onderzoek in het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening naar de vraag inzake regulering van Publiek Private Samenwerking in de wet*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

- Heijden, J. van der en Spiering, B. (red.) (2002), *Publiek opdrachtgeverschap. De burger als klant. Een verkenning naar trends rondom publiek private samenwerking en rijkswaterstaat*. Den Haag: Eburon.
- Heuvel, J.H.J. van den (1998), *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma.
- Hoekema, A.J. (1994), Enkele inleidende vragen over onderhandelend bestuur, In: Stout, H.D. en A.J. Hoekema (1994), *Onderhandelend Bestuur*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Hoekema, A.J. en N.F. van Manen (1998), Bewakers van onderhandelend bestuur, In: Hertogh, et al., *Omgaan met de onderhandelende overheid*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 1998.
- Hof, G.J.J. van den, et al. (2004), *Duurzaamheidsborging op Vinex-locaties. Lessen uit Leidse Rijn*: Tijdschrift voor Bestuurskunde, juli 2004, pp. 171-180.
- Hoogerwerf, A. (ed.) (1998), *Het ontwerpen van beleid. Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Samsom.
- Hooimeijer et al. (2001), *Kwaliteit in meervoud. Conceptualisering en operationalisering van ruimtelijke kwaliteit voor meervoudig ruimtegebruik*. In opdracht van Habiforum.
- Hopkins, L.D. (2001), *Urban Development. The logic of making plans*. Washington: Island Press.
- IBO Grondbeleid (2000) *Grond voor Beleid*. Eindrapportage Interdepartementaal Beleidsonderzoek Grondbeleid. Den Haag.
- International Organization for Standardization (2000), *The ISO 9000 Handbook*.
- International Organization for Standardization (2001), *Guidance on the Process Approach to Quality Management Systems*. Document ISO/TC 176/SC 2/N544R.
- In 't Veld, R.J. en G.R. Teisman (1996), Technisch-complexe projecten en interactief bestuur. In: Bruijn, J. A. de et al. (1996), *Grote projecten. Besluitvorming & management* () Alphen aan den Rijn: Samsom H. D. Tjeenk Willink.
- Jacobs, M. (1991), *The Green Economy. Environment, Sustainable Development and the Politics of the Future*. London: Pluto.
- Jessop, B. (1998), *The rise of governance and the risk of failure: the case of economic development*: International Social Science Journal, nr. 155, Unesco, 1998.
- Jong, M. de (1999), *Institutional transplantation. How to adopt good transport infrastructure decision-making ideas from other countries*. Delft: Eburon.
- Jong, W.M. de (1985), *Stedelijke ontwikkeling en revitalisering in Baltimore; de betekenis van 'public/private partnerships'*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Jong, W.M. de (1998), *Hybriditeit en ongelijkheid van opdrachtgeverposities*: Bestuurskunde 1998, nr. 8: pp. 348-357.
- Jong, W.M. de en G.V.A. Mulder (2000), *Rolverdeling bij interactieve beleidsvorming*: Bestuurskunde, januari 2000: pp. 2-15.
- Jong W.M. de, W.G.M. Salet (ed.) (2001); *Institutionele condities voor meervoudig ruimtegebruik; stimulansen en belemmeringen op regionaal niveau*, Amsterdam: Centre for the Metropolitan Environment/Habiforum.
- Keetell-Homringhausen, I.R. en I.A.A. Manders (2002), *Ontwikking van het voorkeursrecht voorgoed verleden tijd? De reparatie van de Wet voorkeursrecht gemeenten*: Bouwrecht, januari 2002: pp. 30-35.
- Kenniscentrum PPS (1998), *Meer Waarde door Samen Werken*". Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (1999-2005), *Voortgangsrapportages*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (1999a), *Handleiding Publiek Private Comparator*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (1999b), *Handleiding Publieke Sector Comparator*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (1999c), *Added value with the concession model. A model for Public- Private Partnerships*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Kenniscentrum PPS (2004), *Handleiding Europese aanbesteding bij PPS bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

- Klaassen, H. L. (1995), *Besluitvorming in afhankelijkheid. Over de rol van procesarchitect bij overheidsprojecten*. Delft: Eburon.
- Klein, K.L. (2001), *Milieuaspecten Vinex-locatie Wateringse Veld nader belicht*. Scriptie. Den Haag.
- Klijn, E. (1996), *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Dissertatie. Delft: Eburon.
- Klijn, E. en G.R. Teisman (2000), Governing public-private partnerships: analysing and managing the processes and institutional characteristics of public-private partnerships, In: Osborne, S.P. (ed.) (2000), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. London: Routledge.
- Klijn, E en G.R. Teisman (2002), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur. Wenkend of wijkend perspectief?* Utrecht: Lemma.
- Knibbe, A. (2002) *Publiek private samenwerking*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Koppenjan J.F.M. et al. (1993) *Netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. Den Haag: VUGA.
- Korthals Altes, W.K. (1995) *De Nederlandse planningdoctrine in het fin de siècle. Voorbereiding en doorwerking Vierde Nota over de ruimtelijke ordening (Extra)*. Dissertatie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam,.
- Korthals Altes, W.K. en D.A. Groetelaers (2000), *De ontwikkeling van uitbreidingslocaties: context en praktijk*. Achtergrondinformatie van de Vereniging van grondbedrijven, nr. 1, 2000.
- Kouwenhoven, V.P. (1991), *Publiek-Private Samenwerking. Mode of model?* Dissertatie. Delft: Eburon.
- Kreukels, A.M.J. en T.J.M. Spit (1990), *Public-Private partnership in the Netherlands*: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie 81, 1990 nr. 5: pp. 388-392.
- Leidsche Rijn Monitor* (1999-2004), Utrecht: Utrechts Nieuwsblad/Universiteit Utrecht, jaarlijkse uitgave.
- Lemstra, W. (1987) *Public private partnerships*: ESB, mei 1987: pp. 514-517
- Levitt R.L. et al. (1985) *Managing Development through Public/Private Negotiations*. Washington D.C.: ULI.
- March, J.G. and J.P. Olsen (1989), *Rediscovering institutions. The organizational basis of politics*. New York: Free Press.
- Meadowcroft, J. and W.M. Lafferty (ed.) (1996), *Democracy and the Environment. Problems and Prospects*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Meadowcroft J. (1998), Power, Participation and Partnership, In: Glasbergen, P. (red) (1998), *Co-operative Environmental Governance. Public-Private Agreements as a Policy Strategy*. Dordrecht: Kluwer.
- MDW-werkgroep (2001), *Eindrappport concessies en aanbestedingen*. Den Haag.
- Meij, J.P. van der, et al. (2000), *Inventarisatie faal- en succesfactoren van lokale PPS- Projecten*. Utrecht.
- Michiels, F.C.M.A. (1991) Handhaving van het publiekrechtelijk bouwrecht. Preadvis voor de Vereniging voor Bouwrecht, Publicaties van de Vereniging voor Bouwrecht nr. 19. Deventer: Kluwer
- Michiels, F.C.M.A. (1992) *De Wet milieubeheer*. Zwolle: Tjeenk Willink.
- Michiels F.C.M.A. et al. (1998), *Handhaven op niveau*. Deventer: Tjeenk Willink.
- Michiels, F.C.M.A. (2001), *Kleur in het omgevingsrecht*. Oratie. Den Haag: Boom.
- Ministerie van LNV (1991), *Structuurschema Landbouw, Natuur en Openluchtrecreatie*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1990), *Derde Nota Waterhuishouding*.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1990), *Tweede Structuurschema Verkeer en Vervoer*.
- Montfort, C.J. en A.M.B. Michels (1999), *Publieke verantwoordelijkheid en verantwoording. Een overzicht van enkele nieuwe publicaties*: Bestuurskunde, 1999: pp. 323-333.
- Moret Advies (1987), *Publiek-private samenwerking in de grond-, weg-, en waterbouw*, onderzoek in opdracht van het ministerie van VROM.
- Needham, D.B. et al. (1994), *Verstedelijking. De stand van zaken. Evaluatie Vln-Vinex*. Onderzoek in opdracht van de Rijksplanologische Dienst, Nijmegen.

- Needham, D.B. et al. (2000), *Kwaliteit, Winst en Risico. De invloed van het Vinex-onderhandelingsmodel op de programmatische ontwikkeling van Vinex-locaties*. Nijmegen.
- Neelen, G.H.J.M. (1993), *Principal-agent relations in non-profit organizations. A comparative analysis of housing associations and municipal housing companies in the Netherlands*. Enschedé.
- NEI B.V. (2000), *Concessies en aanbestedingen. Inventarisatie van mogelijkheden voor concessieverlening bij uitvoering van publieke taken*. Rotterdam.
- Nelissen, N.J.M. et al. (1996), *Vernieuwing van bestuur: inspirerende visie*. Bussum: Coutinho.
- Nelissen, N.J.M. et al. (2000), *Bestuurlijk vermogen; analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*. Bussum: Coutinho.
- Nijhof, M.B. (2000), *De concessie in Europeesrechtelijk perspectief. Een onderzoek naar de plaats van de concessie in het Europese recht en het Nederlandse bestuursrecht*. Deventer: Kluwer.
- Noordanus, P. (1995), *Publiek-private samenwerking in het stedelijk inrichtingsbeleid*: Openbaar bestuur 1995, nr. 8: pp. 27-30.
- Osborne, S.P. (ed.) (2000), *Public-Private Partnerships. Theory and practice in international perspective*. London: Routledge.
- Pepel, R.A. van de en M.T. Prummel (2002), *De selectiviteit van interactief beleid*: Bestuurskunde, januari 2000: pp. 5-24.
- Peters, K. (2005), *Een zoektocht naar integrale stedelijke kwaliteit*. Een uitgave van het Kenniscentrum Grote Steden.
- PMR (2000), *Resultaten marktconsultatie*. Rotterdam: Projectbureau Mainportontwikkeling Rotterdam.
- PRC Bouwcentrum (2002), *Projectaudit Ontwikkelingsbedrijf Vathorst*. Amersfoort.
- Pröpper, I. en D. Steenbeck (1999), *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Raad voor Verkeer en Waterstaat (2000), *Meer markt, andere overheid. Advies over de veranderende relatie tussen markt en overheid op het terrein van verkeer en waterstaat*. Den Haag.
- RIGO Research en Advies BV (1999), *Vinex-kwaliteit door de ogen van de bewoners*.
- RIGO Research en Advies BV (2000), *Dossier kwaliteit Vinex-uitleg stadsgewest Amersfoort*.
- RIVM Natuur- en milieuplanbureau (2001), *Milieubalans*. Bilthoven: Sdu.
- RIVM Natuur- en milieuplanbureau en RIGO Research en Advies BV (2003), *Kwaliteit van de leefomgeving en leefbaarheid. Naar een begrippenkader en conceptuele inkadering*. Bilthoven.
- RIVM Natuur- en milieuplanbureau (2004), *Kwaliteit en toekomst. Verkenning van duurzaamheid*. Bilthoven: Sdu.
- Rooij, A. de (red.) (2001), *Fysica van Samenwerking. Naar een krachtenfusie van Burgers, Bestuurders, Bureaucraten en Bedrijven*. Den Haag: Rijkswaterstaat.
- Rosenthal et al. (2001), *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Alphen a/d Rijn: Kluwer.
- Sappington, D.E. en J.E. Stiglitz (1987), *Privatization, information and incentives*: Journal of Policy Analysis and Management, 6, 1987: pp. 567-582.
- Scharpf, W. (1997), *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Oxford: Westview Press.
- Meeuwse en Schoorlemmer (2002), *Ruimtelijke kwaliteit, verdieping en verbreding van het begrip*. Habiforum.
- Schouten et al. (2000), *PPS: een verkenning van juridische ruimte. Opstellen over Publiek-private samenwerking*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Scott, J. (1999), *Understanding The Present*, In: Browning, G. et al. *Theory and Society*. London: Sage, 1999.
- Scott, W.R. (2001), *Institutions and Organizations*. London: Sage.
- Scott, W.R. (2003), *Organizations. Rational, Natural and Open Systems*. Fifth Edition. London: Sage.
- Simon, H. (1990), *Tweewegenleer*: Publiek Domein, 1990 nr. 5: pp.148-160.
- Smit, M. et al. (2002), *De publieke visie op PPS. Rapportage resultaten enquête & workshop*. Enschede: P3BI.
- Smith, A. (1991; heruitgave), *The Wealth of Nations*. London: Everyman's Library.

- Spit, T.J.M. (2000), Ruimtelijk procesmanagement: wordt een oud probleem nieuw leven ingeblazen? In: *Nova Cura*, RMNO. Utrecht: Lemma, 2000.
- Spit, T.J.M. (2002), *Ontwikkelingsplanologie als beleidsopgave*. Oratie. Utrecht.
- Stevens, H. (1997), *De institutionele positie van zeehavens. Een internationale vergelijking*. Delft: Eburon.
- Stichting Bouw Research (2001), *Publiek- Private samenwerking bij herstructurering. Een leidraad voor ontwikkelende partijen*. Delft.
- Stoker, G. (1998), *Governance as theory: five propositions*: International Social Science Journal, nr. 155, Unesco.
- Swanborn, P.G. (1999), *Evalueren. Het ontwerpen, begeleiden en evalueren van interventies: een methodische basis voor evaluatie- onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Tatenhove, J. et al. (2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht: Kluwer.
- Teisman, G.R. en Veld, R.J. in 't (red.) (1992), *Over effectieve structuren tussen overheid en bedrijfsleven. Mogelijkheden van en voorstellen tot een gemeenschappelijke publiek-private aanpak van maatschappelijke problemen*. Den Haag: VUGA.
- Teisman, G.R. (1995), *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Teisman, G.R. (1998), *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag: VUGA.
- Teisman, G.R. (2000), Sturingsaspecten, Ruimtelijk procesmanagement en meervoudig ruimtegebruik. In: *Nova Cura*, RMNO. Utrecht: Lemma, 2000.
- Teisman, G.R. (2001a), *Sturen met strategisch beleid. Sturingsopvattingen in ruimtelijk beleid, resultaten en lessen*: Bestuurskunde, mei 2001, pp. 129-138.
- Teisman, G.R. (2001b), *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement*. Delft: Eburon.
- Teunissen, J.M.H.F. (1996), *Het burgerlijk kled van de staat. Beschouwingen over de tweewegenleer*. Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Tops, P.W. (1999), *Co-productie als bestuursstijl. Ervaringen en vuistregels*: Bestuurswetenschappen, 1999 nr. 3.
- Twist, M. van et al. (2001), 'Benefit Sharing' bij Publiek-private samenwerking. *Van principe naar praktijk*: Bestuurswetenschappen 2001 nr. 3, pp. 205-217.
- Twist, M. van (2000), *De afstemming tussen beleid en uitvoering. Ervaringen met het toetsen van uitvoerbaarheid van nieuw beleid*: Bestuurskunde, januari 2000: pp. 25-34.
- Twist, M. van (2001), *De tempo-paradox van PPS. Kunst van het besturen*: Staatscourant, november 2001.
- Twist, M. van (2002), *Dubbelspel. Publiek- private samenwerking en het management van verwachtingen*. Oratie. Utrecht: Lemma.
- Van Dale (2002), *Groot woordenboek der Nederlandse taal*.
- Venema et al. (2000), *Buitenplaats Ypenburg. Een bevolgen bouwlocatie*. Bussum: THOTH.
- Verbart, J. (2004), *Management van ruimtelijke kwaliteit. De ontwikkeling en verankering van inrichtingsconcepten in het Utrechtse stationsgebied*. Dissertatie. Delft: Eburon.
- Verbeeten, T.C.M. (1999), *Wijs met de Waddenzee? Een onderzoek naar leerprocessen*. Dissertatie. Utrecht.
- Verhage, R. (2000), *Local Policy for Housing Development. European experiences*. Aldershot: Ashgate.
- Vliet, M. van (1992), *Communicatieve besturing van het milieuhandelen van ondernemingen*. Delft: Eburon.
- Vlist, M. van der (1998), *Duurzaamheid als planningsopgave*. Dissertatie. Wageningen: Universiteit Wageningen.
- Vries, P. de et al. (2003), *Knelpuntenmonitor Woningbouw 2003. Ervaren knelpunten door marktpartijen, gemeen en provincies*. Delft.
- VROM (Ministerie van VROM) (1988), *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel a: beleidsvoornemen*, TK 1987-1988, 20490, nrs. 1-2.

- VROM (Ministerie van VROM) (1989), *Nationaal Milieubeleidsplan*. Den Haag: Sdu.
- VROM (Ministerie van VROM) (1990), *Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra*; deel 1: ontwerp-PKB, 1990. Den Haag: Sdu.
- VROM (Ministerie van VROM) (1996), *Ruimtelijk Beter Investeren*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- VROM (Ministerie van VROM) (1997), *Nota Stedelijke Vernieuwing*. Den Haag.
- VROM (Ministerie van VROM) (1999a), *Toepassing Europese aanbestedingsrichtlijnen. Publiek Private Samenwerking bij gezamenlijke bouwopgaven*. Den Haag.
- VROM (Ministerie van VROM) (1999b), *Slagvaardig en Democratisch, parallelschakeling: een strategisch concept voor ruimtelijke besluitvormingsprocessen in de gemeente*. Den Haag: Rijksplanologische Dienst.
- VROM (Ministerie van VROM) (2000a), *Op weg naar een nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening*. Discussienota. Den Haag.
- VROM (Ministerie van VROM) (2000b), *Fundamentele Herziening wet op de Ruimtelijke Ordening*. Den Haag: Sdu.
- VROM (Ministerie van VROM) (2000c), *Mensen wensen wonen. Wonen in de 21e eeuw*. Den Haag: Sdu.
- VROM (Ministerie van VROM) (2001a), Ministerie van Financiën. *Op grond van nieuw beleid*. Nota Grondbeleid. Den Haag.
- VROM (Ministerie van VROM) (2001b), *Vierde Nationaal Milieubeleidsplan*. Den Haag.
- VROM (Ministerie van VROM) (2001c), *Ruimte maken, ruimte delen*. Vijfde nota over de Ruimtelijke ordening 2000/2020 deel 1. Den Haag.
- VROM (Ministerie van VROM) (2003), *Jaarverslag VROM-Inspectie 2002*. Den Haag.
- VROM (Ministerie van VROM) (2004) *Nota Ruimte*. Den Haag.
- VROM (Ministerie van VROM) (2005), *Ontwikkelkracht!* Eindrapportage van de Adviescommissie Gebiedsontwikkeling. Den Haag.
- VROM (Ministerie van VROM) (2001-2005), *Voortgang Verstedelijking Vinex*. Jaarlijkse voortgangsrapportage Vinex-uitvoeringsconvenanten 1995-2005. Den Haag.
- VROM-Raad (1998a), *De sturing van een duurzame samenleving. Advies over de sturing van het omgevingsbeleid*, Advies 006. Den Haag.
- VROM-Raad (1998b), *Naar een duurzamer ruimtelijk- economische structuur. Advies over de ruimtelijk- economische structuurversterking van Nederland*. Advies 009. Den Haag.
- VROM-Raad (2000), *Het instrument geslepen. Voorstellen voor een herziene WRO en voor een betere kostenverdeling bij grondexploitatie*. Advies 020. Den Haag.
- VROM-Raad (2004), *Gereedschap voor ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Advies 039. Den Haag.
- Wassenberg, F. et al. (1994), *Woonwensen en realisatie van Vinex-locaties in de Randstad*. Delft: OTB.
- Weggeman, J. (2004), *Resultaatgericht polderoverleg*. Openbaar Bestuur, augustus 2004, pp. 11-14.
- Welters, L.A. (2001), *De voorbereiding van een PPS- onderneming*.
- Wijk, H.D. van et al. (2002), *Hoofdstukken van bestuursrecht*. Den Haag: Elsevier.
- Williamson, O.E. (1985), *The Economic Institutions of Capitalism*. London: Collier Macmillan.
- Williamson, O.E. (2000), *The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead*: Journal of Economic Literature, Vol. XXXVIII (September 2000): pp. 595-613.
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1987), *Ruimte voor groei*. Den Haag.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1998a), *De kern van het ruimtelijk beleid. Een onderzoek naar het begrip ruimtelijke kwaliteit*, Werkdocument 99. Den Haag.

- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1998b), *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Rapport nr. 53. Den Haag: Sdu.
- WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (2000), *Het borgen van publiek belang*. Rapport aan de regering nr. 56. Den Haag: Sdu.
- Yin, R.K. (1994), *Case study research. Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Zundert, J. W. van (2001), *Het Bestemmingsplan. Een juridisch- bestuurlijke inleiding in de ruimtelijke ordening*. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Interviews en Focusgroep

Interviews casus Leidsche Rijn (Utrecht)

Dhr. Dankers (grondbedrijf gemeente Utrecht)
Dhr. Dorjee (projectbureau)
Mw. den Heijer (projectbureau)
Dhr. Hoogenberg (projectbureau)
Dhr. Kampers (milieucentrum, NMOL)
Dhr. Kleinjan (marktpartij)
Dhr. Rasink (projectontwikkelaar)
Mw. Rijckenberg (wethouder gemeente Utrecht)
Dhr. Smit (marktpartij)
Dhr. Vreeken (projectbureau)
Dhr. De Wit (projectbureau)
Dhr. Zeegers (projectbureau)

Interviews casus Vathorst (Amersfoort)

Dhr. Ashouwer (grondbedrijf gemeente Amersfoort)
Dhr. Dieleman (Milieu, gemeente Amersfoort)
Dhr. Franck (consortium private partijen)
Dhr. Van der Horst (directeur OBV, gemeente)
Mw. Kiesstra (kwaliteitsteam)
Dhr. Koolstra, (woningbouwcorporatie, consortium)
Dhr. De Jonge (concerncontroller, gemeente Amersfoort)
Dhr. Duijvestein (kwaliteitsteam Vathorst)
Dhr. Ormel (grondbedrijf gemeente Amersfoort)
Mw. Sangers, (kwaliteitsteam Vathorst)
Dhr. Van Veelen (directeur OBV, consortium)
Vertegenwoordiging belangenvereniging Hooglanderveen

Interviews casus Ypenburg (Haaglanden)

Dhr. Bouwhuis (marktpartij)
Dhr. Brulleman (projectbureau)
Dhr. Dorrestein (marktpartij)
Dhr. Hooning (marktpartij)
Dhr. Last (projectmanagement Pijnacker-Nootdorp)
Dhr. Melotte (projectbureau)
Dhr. Noordanus, (voorm. wethouder Den Haag)
Dhr. Slagter (marktpartij)
Dhr. Van der Stoep (wethouder Pijnacker-Nootdorp)

Mw. Voskuil (stadsontwikkeling Den Haag)
Dhr. Van der Wijk (projectbureau)

Interviews casus De Vijfhoek (Deventer)

Dhr. Bergmans (volkshuisvesting gemeente Deventer)
Dhr. Doornebos (wethouder gemeente Deventer)
Dhr. Jansen (marktpartij)
Dhr. Stadhouders (projectbureau)
Dhr. Streefkerk (projectbureau)
Dhr. De Wilde (bouw- en woningtoezicht gemeente Deventer)

Focusgroep (deelnemers en ervaring)¹

Dhr. Buisman (bouwclaimmodel, binnenstedelijke locaties en uitleglocaties)
Dhr. Engelsman (joint venture Vinex-locatie, traditioneel model, PPS OV-project)
Dhr. Van Dijk (joint venture)
Dhr. Van Huet (bouwclaimmodel en joint venture)
Dhr. Van Lemmen (joint venture uitleglocaties, bouwclaimmodel)
Dhr. Salomons (joint ventures Vinex-locaties)
Dhr. Sommer (alle modellen, Vinex-locaties)

1 Een drietal projectmanagers met relevante ervaring was verhinderd, maar heeft schriftelijk op de conclusies gereageerd. Die reacties zijn samen met de resultaten van de focusgroepdiscussie verwerkt in hoofdstuk 8.

Summary

Public Private Partnership in the Dutch Polders

The significance of PPP for achieving and maintaining a sustainable quality level in large urban development areas in the Netherlands (so-called Vinex-areas).

Introduction

In the mid-eighties of the previous century, the Dutch policy towards realisation of large new urban residential areas was at a turning point. The suburban development initiated by the Second National Policy Document on Spatial Planning of 1966 had led to major problems. The suburbs were not only taking up too much space, they were monotonous, caused far more traffic movements than initially expected and were a threat to the economic sustainability of the inner cities of the 'old' towns. The planning process of the suburbs was directed by the national rather than regional or local government and spatial quality was not regarded as an important. The Fourth National Policy Document on Spatial Planning (1988) concluded that there was still a substantial need for new houses – approximately 1 million. To tackle the problems, new residential areas had to be developed in a compact way (densities of about 37 units per square acre) in 'polders' bordering the existing urban areas. The policy was aimed explicitly at realising a more sustainable spatial quality. The influence of local governments and the private sector on the planning process was to be strengthened, to the extent that municipalities were expected to carry the financial risks. The private sector was challenged to take more responsibility for investments in the public domain.

In the Fourth National Policy Document on Spatial Planning Extra (1990)¹, development areas were identified (the so-called "Vinex areas"). This encouraged project developers to buy large and strategically situated plots of land in order to get their hands on a piece of the development cake. The result of this policy strategy is that over 80% of Vinex areas are being developed under some form of Public Private Partnership (PPP). The core question of my research is to what extent PPP does in fact, or could, assure the desired sustainable spatial quality. Generally, the first generation of Vinex inhabitants seem satisfied with their new houses and neighbourhoods. The key question is how to ensure that later generations of inhabitants, politicians and developers will still be prepared to invest in quality improvement. Not just driven by their own interests, but working together for the public interest.

Concepts

The main concepts – sustainable spatial quality, quality assurance and public private partnership (PPP) – have already been mentioned in the introduction.

The concept of sustainable spatial quality is examined from the perspective chosen by the Brundtland Commission in its acclaimed report on sustainable development, 'Our Common Future' (1987). From this perspective, Vinex areas need to meet the spatial quality demands

of the present generation without depriving future generations from their possibilities to create the quality that they need. In the Fourth National Spatial Policy Plan, this concept is translated into three quality issues: functional optimisation, consumer needs and sustainability. More recent literature on spatial planning demonstrates that spatial quality can also be studied effectively from an economic, social, as well as from an ecological point of view. Combined, these perspectives provide us with a matrix of so-called value-dimensions, suitable to analyse the ambitions for sustainable spatial quality of Vinex master plans.

Quality Assurance is a concept made operational in Quality Management practices based on the ISO 9000 standards. The essential mechanism of Quality Assurance is the Deming cycle: plan-do-check-act. The assumption behind the assurance-mechanism is that human behaviour, in a professional organisation, can be directed towards client satisfaction, even if preferences or circumstances change. The concept of Quality Management in organisations can also be applied in spatial development processes, with (Master) Plans as the set of goals to be achieved.

The recent history of Public Private Partnerships in the Netherlands starts around 1985/1986. In the development of the Dutch Vinex areas, three types of PPP are fairly common: the so-called Development Claim, the Joint Venture and the Concession. In the first type, landowners (usually project developers) trade their property rights for development rights in real estate, usually within the scope of the plan. In the Joint Venture, public and private parties participate in a mutual development corporation on an equal base. A Concession is a right, won in competition, to develop a plan as a whole: real estate, public space and infrastructure. Usually the latter two are transferred back to the government who then takes responsibility for maintenance. Typical features for all three types of PPP are the time perspective (public-private interdependency for a long but defined period of at least 5 years), complex interwoven public-private interests and structures for dialogue, negotiation and the solving of conflicts.

Theoretical Framework

A basic assumption behind the effectiveness of Quality Assurance is the ability to control human behaviour and, in our case, spatial planning and development processes by means of institutional systems. Institutional governance is based on the idea that in a consistent institutional context different people will act more or less similar in a predictable way. The institutional perspective does not deny the individual will, it merely stresses that the influence of social structures on spatial processes could be more important than was thought before. Scott (2001) provides us with a theoretical framework based on extensive research of (neo)institutional literature. By combining the scientific work of economists with that of social and political scientists, he creates a concept for the analysis of institutions. This concept consists of three types of institutional systems: Regulative, Normative and Cultural-cognitive. The Regulative system is typically rule-based. Regulative governance depends on the power of rules stipulated in laws and contracts. The Normative system is primarily role-based: governance through mutual agreement about tasks, responsibilities and authority. In the Normative system, objectives are met through dialogue and negotiation. The Cultural-cognitive system knows neither written rules nor roles. Its functioning depends mainly on shared convictions and cultural patterns of collective behaviour. An example of governance using the Cultural-cognitive system, is stimulating qualitative competitiveness between the development companies.

The three types of PPP mentioned earlier are each dominated by one of the institutional systems. The Regulative system is typical for the Development-Claim model. The Joint Venture,

however, is based on equal dialogue and negotiation between public and private parties. The effectiveness of the Concession model for the public interest is determined by the way the government uses the willingness of private parties to compete against each other.

Research Method

The concepts and results of the theoretical framework were combined into four analytical models, to be used in the empirical stage of the research.

In order to analyse the level of ambition and realisation of a master plan, the matrix with quality-value dimensions is developed into nine concrete criteria. The same has been done for the analysis of the level of Quality Assurance, but the criteria focus on the process rather than on the ambitions themselves. The next step is to determine which institutional systems are dominant within the PPP-structures under investigation. Each system can be characterised by motives, structure, prevailing institutional mechanism and dominant indicator. The outcome of this analytical exercise provides us with essential information regarding the last stage of the research. In this stage, the effectiveness of PPP's with respect to the level of Quality Assurance is explained. With this goal in mind, a functional analytical framework was developed. The framework consists of critical factors for each type of PPP, based upon scientific research of the effectiveness of the 3 institutional systems from a legal, organisational and economic perspective.

The empirical research was conducted in three different Vinex locations: Leidsche Rijn (near Utrecht), Vathorst (near Amersfoort) and Ypenburg (near The Hague). By Dutch standards the areas are fairly big: 11.000 units in both Vathorst and Ypenburg and about 30.000 in Leidsche Rijn. A large part of Leidsche Rijn is being realised under a Development-Claim model, Vathorst by a Joint Venture between the City of Amersfoort and six private partners, while Ypenburg was the first Vinex area to become subject to European tendering (13 separate plans in concession). The research included analysis of plans, contracts and documents, followed by a series of interviews with stakeholders. Facts and figures were then verified twice by the leading project managers of each separate Vinex area. Conclusions were discussed in a Focus Group of consultants with a wide range of experience in PPP.

Conclusions

On the whole, the ambitions of the master plans for the three Vinex areas seem to have been realised, though not always within the scheduled timeframe. Especially public and commercial facilities, infrastructure and public green spaces faced delays in their realisation. The choice for a certain type of PPP, however, does not seem to influence the level of ambition for sustainable spatial quality. What does cause differences in ambition for functional optimisation, consumer needs and sustainability is on the one hand political preferences of the local government, and on the other the professional preferences of the urban planner. In The Netherlands, this is usually an external consultant whose focus is mainly on functional land-use planning, architectural design and landscape design and not so much on the level of facilities, the economic value that can be generated by a plan, the vitality of neighbourhoods and the flexibility necessary to cope effectively with changing user preferences.

Quality Assurance is failing on several critical points. Indifferent of the PPP-type, the weakest elements in the process are the poorly developed interactive involvement of (potential) user groups in the planning process, along with the inability of both public and private parties to react adequately to changing circumstances and preferences of user groups. However, the causes

differ per type of PPP. The regulative system that dominates the Development Claim type PPP is not suitable for arranging an interactive planning process. The classic top-down governing strategy does not produce feasible plans nor is this strategy sensitive to changes in market conditions.

The normative system that governs the Joint Venture provides a better basis for dialogue and negotiation. Plans are more feasible than in the DC-type PPP but there is still little tendency towards a more interactive and user-oriented planning. The grip of local government on the design stage is as strong as ever. Sharing the financial risks does not appear to have a significant impact on the assurance of public interests, as we might have expected. Another presumption addresses the negative effect of the consensus-building nature of the joint venture. Although we might expect consensus-building to lead to inefficiency, no evidence points in that direction.

In a concession type of PPP, added value is created by introducing competition for development rights. However, our analysis leads us to conclude that the potential advantages of the cultural-cognitive system are not fully exploited. Local government is still reluctant in offering the market more space to optimise designs and solutions, and the same applies to the interactive involvement of (potential) users in discussions and the decision-making process towards the Terms of Reference for tendering the concession. The fear of losing control appears to be the main reason.

Solutions

There is no 'best' PPP for assuring sustainable spatial quality. Our recommendations to optimise the quality assurance function are in part applicable to all types of PPP and partly specific to each type separately.

Applicable in general is the recommendation for improving the interactivity of the planning process, as well as enhancing a more proactive strategy of anticipation of changing user preferences. Interactive planning calls for transparency (no hidden agendas), equality in level of information and position, substantial debate on the key-issues and real influence on the decision-making process. In short, we need empowerment of the civil society, led by an independent process-manager, using the value-dimension model as a framework for the debate. Anticipation of changing user-preferences can be improved by introducing periodic evaluations.

The quality assurance function of the DC-type of PPP can profit by the introduction more competition, for example by rewarding private parties' efforts to make their plans more sustainable. The Joint Venture could also benefit from more competition. Public tendering of a more substantial part of the programme could trigger the parties within the coalition to be more competitive on both quality and price. The assurance function of the Concession can be improved by introducing a pre-qualification stage and by paying more attention to user needs and sustainability objectives in the Terms of Reference.

Instead of improving the assurance function of PPP, we could also look for alternative governance strategies. We analysed the following four strategies:

- The 'traditional' (full public) development model;
- Full private development;
- Legislation to ensure a basic quality level;
- Legislation to ensure the interactivity of the planning process.

None of these alternative strategies seem to offer a better perspective on quality assurance than PPP.

Note

- 1 The Third National Policy Plan (1973) focussed mainly on improvement of the housing quality of the inner cities.

