

Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling

Een afwegingskader voor het Rijksvastgoedbedrijf

Mark Gort
13-10-2025

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	3
1.1 Probleemstelling en doelstelling	3
1.2 Onderzoeksvragen	4
1.3 Onderzoeksaanpak en leeswijzer	5
2. Gebiedsontwikkeling en actoren	6
2.1 Gebiedsontwikkeling	6
2.2 Ontwikkelproces	6
2.3 Actoren in gebiedsontwikkeling.....	8
2.4 Het Rijksvastgoedbedrijf.....	11
3. Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling	18
3.1 Aanleiding en meerwaarde van samenwerking	18
3.2 Overzicht samenwerkingsvormen.....	18
3.3 Traditioneel model en bouwclaimmodel	19
3.4 Joint venture bij overeenkomst of rechtspersoon	20
3.5 Concessiemodel.....	23
3.6 Zelfrealisatie	24
3.7 Analyse en vertaling naar context RVB	24
3.8 Theoretisch model en overzicht keuzefactoren.....	28
4. Methodologie	31
4.1 Onderzoeksstrategie	31
4.2 Dataverzameling en -analyse	32
4.3 Beantwoording onderzoeksvragen.....	33
4.4 Betrouwbaarheid en validiteit	34
5. Samenwerking in de praktijk	35
5.1 Overzicht keuzefactoren	35
5.2 Analyse keuzefactoren.....	36
5.3 Reflectie op samenwerkingsvormen	46
5.4 Reflectie op theoretisch model.....	49
6. Afwegingskader Rijksvastgoedbedrijf	52
6.1 Ontwerputgangspunten	52
6.2 Samenwerkingsvormen voor het RVB.....	52
6.3 Afwegingskader	53
6.4 Implementatie.....	57
6.5 Overige aanbevelingen	57
7. Conclusie	59
8. Reflectie.....	60
Literatuurlijst.....	62
Bijlagen.....	66

Managementsamenvatting

Het woningtekort in Nederland is al jaren groot en het versnellen van de woningproductie blijkt in de praktijk lastig. Eén manier waarop het Rijk een bijdrage aan deze opgave wil leveren is door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) een actieve rol te geven in gebiedsontwikkeling op rijksgrond. Hiervoor is in 2023 de taak van het RVB verbreed en is een nieuwe afdeling opgericht. Om haar rol in gebiedsontwikkelingen goed te kunnen vervullen heeft de afdeling uitvoeringsbeleid nodig, onder andere als het gaat om samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling. Het doel van dit onderzoek was om hieraan bij te dragen met het opstellen van een afwegingskader voor de keuze van een samenwerkingsvorm. Hiervoor geeft het onderzoek antwoord op de volgende hoofdvraag: Hoe kan het Rijksvastgoedbedrijf tot een onderbouwde afweging komen voor de keuze van een passende samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling op rijksgrond?

Om de hoofdvraag te beantwoorden is literatuuronderzoek gedaan en is kwalitatief onderzoek uitgevoerd in de vorm van semigestructureerde interviews. In totaal zijn er voor het onderzoek 12 experts geïnterviewd, waarvan de helft vanuit het RVB en de andere helft extern. Het literatuuronderzoek richtte zich op het identificeren van mogelijk samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling en vormde de theoretische basis voor de interviews. In de literatuur zijn drie hoofdcategorieën van samenwerkingsvormen geïdentificeerd met telkens twee modellen. Dit zijn de publieke grondexploitatie (traditioneel model en bouwclaimmodel), de publiek-private grondexploitatie (joint venture bij overeenkomst en bij rechtspersoon) en de private grondexploitatie (concessiemodel en zelfrealisatie). Samengevat geldt daarbij dat in een publiek-private grondexploitatie zowel publieke als private partijen risicodragend deelnemen, terwijl de grondexploitatie risico's in de andere modellen bij één van beide ligt.

Uit het onderzoek blijkt dat respondenten voor alle samenwerkingsmodellen redenen zien om deze in specifieke situaties toe te passen. Wel neigt men bij grotere en complexere ontwikkelingen eerder naar een publiek-private samenwerking (de joint-venture modellen). Bij kleinere ontwikkelingen liggen juist het traditionele model of zelfrealisatie meer voor de hand. De tussenmodellen – het bouwclaim- en het concessiemodel – acht men alleen bij specifieke situaties en/of de juiste voorwaarden toepasbaar. Voor het RVB komt nog een aantal extra aandachtspunten naar voren. Zo worden de mogelijkheden voor bepaalde samenwerkingsvormen ingeperkt door regelgeving binnen het Rijk. Ook moeten bepaalde vormen voor het RVB anders worden geïnterpreteerd. Zo zal het RVB niet snel 'volledige' zelfrealisatie toepassen bij gebiedsontwikkeling maar een locatie altijd overdragen aan één of meerdere ontwikkelende partijen die vervolgens de vastgoedontwikkeling ter hand nemen.

Uit zowel het literatuuronderzoek als de interviews komt een breed spectrum aan factoren naar voren die bepalend zijn bij het kiezen van een samenwerkingsvorm. Deze keuzefactoren hebben betrekking op een aantal hoofdthema's: de ontwikkeling zelf (o.a. eigendomssituatie, omvang, complexiteit), de mogelijke partners (o.a. kenmerken en houding van de gemeente, vertrouwen en relatie), de eigen organisatie (o.a. doelen en belangen, beschikbaarheid personeel en kennis) en tenslotte de kenmerken van de samenwerkingsvormen zelf. Denk daarbij aan de mate van grip die een samenwerkingsvorm geeft of de mogelijkheden die deze biedt voor winst- en risicodeling. Hoewel veel factoren overeenkomen valt op dat voor het RVB interne factoren als haalbaarheid binnen de eigen organisatie en wet- en regelgeving relatief zwaar wegen.

Op basis van de onderzoeksresultaten is vervolgens een afwegingskader opgesteld dat het RVB in de praktijk kan toepassen bij het kiezen van een samenwerkingsvorm. Concreet gaat het om een proces waarin kenmerken van de ontwikkeling, de mogelijke partners en de samenwerkingsvormen stapsgewijs worden geanalyseerd. Daarbij wordt rekening gehouden met de eigen doelen en belangen van het RVB en de haalbaarheid binnen de organisatie. In de praktijk kan het RVB een dergelijke keuze uiteraard niet alleen maken: ook de beoogde partner moet de samenwerkingsvorm passend achten. Het afwegingskader zorgt er wel voor dat hier binnen het RVB tijdig en systematisch over wordt nagedacht. Dit stelt het RVB in staat om meer strategisch te handelen.

1. Inleiding

Het woningtekort in Nederland blijft nijpend. Voor 2024 rapporteerde onderzoeksinstituut ABF Research een tekort van 401.000 woningen en in 2025 was dit tekort met 396.000 woningen vrijwel gelijk (NOS, 2024; NOS, 2025). De ambitie van het Rijk om dit tekort in te lopen met de bouw van 100.000 woningen per jaar is nog niet in zicht. Zo zijn er in 2024 circa 82.000 woningen aan de voorraad toegevoegd, een lager aantal dan in de 5 jaar ervoor (CBS, 2025a). Ook de komende jaren lijkt de doelstelling niet te worden gehaald wanneer wordt gekeken naar het aantal verleende bouwvergunningen (een goede indicator voor de woningproductie op korte termijn). Hoewel het aantal verleende vergunningen in 2024 enigszins is toegenomen naar circa 67.000 is dit nog ruim onvoldoende om op korte termijn de benodigde woningaantallen te realiseren (CBS, 2025b). Voor 2026 en 2027 is de verwachting dat het aantal vergunningen rond de 70.000 blijft steken (ING, 2025). Ondertussen stijgen de prijzen hard: koopwoningen gingen in het 2e kwartaal van 2025 gemiddeld voor € 495.000 van de hand (NVM, 2025). Om dit volledig hypotheckair te kunnen financieren is een bruto-inkomen van ongeveer € 100.000 nodig, iets meer dan tweemaal modaal (Rabobank, 2025). Dit maakt een koopwoning voor steeds meer mensen onbereikbaar.

De laatste jaren is er in de Haagse politiek dan ook veel aandacht voor maatregelen om het woningtekort in te lopen en klinkt er een roep om meer regie vanuit het Rijk. Hiertoe heeft minister Keijzer onlangs het aangepaste wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting naar de tweede kamer gestuurd. Hiermee stuurt het Rijk onder meer op waar welke aantallen gebouwd worden en in welke prijssegmenten (Rijksoverheid, 2025a). Een andere manier waarop het Rijk bijdraagt aan de woningbouwopgave is door het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) – als uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) – een actieve rol te laten nemen bij gebiedsontwikkeling (specifiek voor woningbouw) op rijksgronden. Daarvoor is in 2023 de formele taak van het RVB verbreed en is een nieuwe directie (Gebieds- en Vastgoedontwikkeling) opgericht met een afdeling Project- en Gebiedsontwikkeling. Deze afdeling gaat in samenwerking met gemeenten en marktpartijen gebiedsontwikkelingen ter hand nemen met als doel de woningbouw te versnellen (Rijksoverheid, 2023; Gebiedsontwikkeling.nu, 2023). De nieuwe afdeling is inmiddels qua personele bezetting ingevuld en staat nu voor de opgave om haar rol verder vorm te geven.

1.1 Probleemstelling en doelstelling

Wat is het probleem?

Om de nieuwe taak van het RVB succesvol te kunnen uitvoeren heeft de afdeling Project- en Gebiedsontwikkeling nieuw uitvoeringsbeleid en nieuwe werkprocessen nodig. Op onderdelen ontbreekt dit nu nog omdat de afgelopen twee jaar de focus lag op organisatorische inrichting en het werven van personeel. Een strategisch thema waarvoor uitvoeringsbeleid moet worden opgesteld is het kiezen en implementeren van samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling. Tot nu toe zijn afwegingen hierover per gebiedsontwikkeling gemaakt zonder dat hieraan een vaste strategie of vast beleid ten grondslag lag. Daarnaast is er binnen de afdeling nog beperkte ervaring met aantal samenwerkingsvormen omdat deze in de nu lopende projecten niet zijn toegepast.

Wat zijn de gevolgen/hoe groot is het probleem?

Gevolgen van het ontbreken van een vaste werkwijze zijn onder andere dat het opstarten van een samenwerking langer kan duren dan nodig is. Per gebiedsontwikkeling worden telkens opnieuw de verschillende samenwerkingsmodellen in kaart gebracht en afgewogen. Daarnaast worden geleerde lessen uit eerdere of lopende samenwerkingen/projecten onvoldoende benut bij het starten van nieuwe samenwerkingen. Dit is nu sterk afhankelijk van informele afstemming tussen projectmanagers of eigen kennis die projectmanagers vanuit eerdere gebiedsontwikkelingen meenemen. Ook geldt voor een aantal samenwerkingsvormen dat er binnen de organisatie nog beperkt kennis over is. Tenslotte kan het ertoe leiden dat niet voor de meest optimale samenwerkingsvorm wordt gekozen. Bijvoorbeeld omdat factoren die bepalend zijn voor het keuzeproces over het hoofd worden gezien of omdat bepaalde samenwerkingsvormen niet in beeld zijn of ten onrechte niet haalbaar of relevant worden geacht.

Voor wie is het een probleem?

Het ontbreken van beleid op samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling is in eerste instantie een probleem voor het RVB zelf; het gaat om een intern proces dat nog niet optimaal is ingericht. Echter hebben ook de partners waarmee het RVB gaat samenwerken (gemeenten, ontwikkelaars, andere overheidsdiensten) baat bij een optimaal ingerichte samenwerking en meer snelheid bij de totstandkoming daarvan. Vanuit een breder perspectief is er ook een maatschappelijk belang: hoe sneller een gebiedsontwikkeling op gang komt en hoe beter de samenwerking loopt, hoe sneller er een concrete bijdrage wordt geleverd aan de woningbouwopgave. Ook draagt dit bij aan het zo effectief mogelijk benutten van maatschappelijk geld waarmee het RVB als overheidsorganisatie werkt.

Doelstelling onderzoek

De doelstelling van het onderzoek is om te komen tot een praktisch en onderbouwd afwegingskader dat het Rijksvastgoedbedrijf kan toepassen voor het afwegen van verschillende samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling. Achterliggende doelen zijn het versnellen van de totstandkoming van samenwerkingen en het stroomlijnen van de werkwijze waardoor ook de samenwerking zelf verbetert. Hiermee wordt een bijdrage geleverd aan de professionalisering die hoort bij de nieuwe taak van het RVB.

1.2 Onderzoeksvragen

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt: Hoe kan het Rijksvastgoedbedrijf tot een onderbouwde afweging komen voor de keuze van een passende samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling op rijksgrond?

Om deze hoofdvraag te beantwoorden worden de volgende deelvragen behandeld:

1. Het speelveld: met welke actoren werkt het RVB samen bij gebiedsontwikkeling en hoe verhoudt de rol van het RVB zich daartoe?
2. De opties: wat zijn de verschillende samenwerkingsvormen die in de praktijk van gebiedsontwikkeling worden toegepast?
3. De keuzefactoren in de praktijk: welke factoren zijn in de praktijk bepalend bij de keuze voor een samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling?
4. De keuzefactoren voor het RVB: welke factoren zijn specifiek voor het RVB bepalend bij de keuze voor een samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling?
5. Het afwegingsproces: hoe kan het RVB het interne afwegingsproces voor samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling optimaal inrichten?

Het onderzoek heeft met deze hoofdvraag en deelvragen een tweeledig karakter. Eerst richt het onderzoek zich op het vergaren van kennis en inzicht (deelvragen 1 tot en met 4). Daarna ligt de focus op ontwerpen: de opgedane kennis wordt gebruikt om voorstel te doen voor een intern proces binnen het RVB (deelvraag 5 en de hoofdvraag).

Relevantie onderzoek

De maatschappelijke relevantie van dit onderzoek komt voort uit de woningnood en de maatschappelijke en politieke oproep aan het Rijk om hierin meer regie te nemen. Een en ander zoals toegelicht in de inleiding. Door het RVB in staat te stellen een onderbouwde afweging te maken voor samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling kan dit onderzoek bijdragen aan de versnelling van woningbouwprojecten op gronden van het Rijk. Meer in het algemeen helpt het onderzoek het RVB zo om invulling te geven aan zijn nieuwe rol en de opgave die het RVB vanuit de maatschappij heeft meegekregen. Tenslotte kunnen de uitkomsten van dit onderzoek en specifiek het afwegingskader ook behulpzaam zijn voor andere partijen die voor vergelijkbare vragen staan. Denk aan gemeenten of projectontwikkelaars die een samenwerking willen opzetten voor een gebiedsontwikkeling.

De wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek komt voort uit de bijdrage die geleverd wordt ten opzichte van bestaande wetenschappelijke literatuur. Hoewel er al veel is geschreven over samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling stamt een fors deel van de literatuur van voor of

rond de financiële crisis (vanaf 2008), met name over meer traditionele Publiek-Private Samenwerking (PPS) constructies. Met dit onderzoek wordt inzicht gegeven in de actuele praktijk. Daarnaast wordt in veel literatuur wel omschrijvend ingegaan op de verschillende samenwerkingsvormen, maar minder op de afweging om voor de ene of de andere vorm te kiezen. Door actuele praktijkinzichten te bundelen en te vertalen naar een afwegingskader kan dit onderzoek een relevante bijdrage leveren. Tenslotte is het RVB in de Nederlandse context van gebiedsontwikkeling een bijzondere en relatief nieuwe speler: het RVB is een publieke organisatie die publieke doelen nastreeft maar daarbij als private partij acteert. De analyse vanuit een hybride publiek-private partij als het RVB kan nieuwe inzichten opleveren ten opzichte van bestaande literatuur en biedt een nieuw perspectief op gebiedsontwikkeling.

1.3 Onderzoeksaanpak en leeswijzer

Om tot een antwoord op de hoofdvraag te komen wordt eerst een theoretisch kader neergezet op basis van literatuurstudie. In Hoofdstuk 2 wordt geduid welke partijen een rol spelen in gebiedsontwikkeling en hoe het Rijksvastgoedbedrijf zich hiertoe verhoudt. In hoofdstuk 3 worden de mogelijke samenwerkingsvormen toegelicht en welke keuzefactoren daarbij van belang zijn. Het hoofdstuk sluit af met een theoretisch model op basis van de literatuur. Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de onderzoeksmethoden: een kwalitatief onderzoek aan de hand van semigestructureerde interviews met experts binnen en buiten het RVB. In hoofdstuk 5 worden de onderzoeksresultaten toegelicht en gespiegeld aan het theoretisch model op basis van de literatuur. Daarna worden in hoofdstuk 6 onderzoeksresultaten vertaald naar een praktijkadvies voor het Rijksvastgoedbedrijf in de vorm van een afwegingskader. Hiermee wordt de doelstelling van het onderzoek ingevuld. Het onderzoek sluit vervolgens af met een conclusie en een reflectie (hoofdstukken 7 en 8).

2. Gebiedsontwikkeling en actoren

Dit hoofdstuk dient ter beantwoording van deelvraag 1: met welke actoren werkt het Rijksvastgoedbedrijf samen bij gebiedsontwikkeling en hoe verhoudt de rol van het Rijksvastgoedbedrijf zich daartoe? Het hoofdstuk start met het definiëren van gebiedsontwikkeling en het duiden van het ontwikkelproces. Daarna worden de verschillende actoren die een rol (kunnen) spelen bij gebiedsontwikkeling geduid. Als laatste wordt uitgebreider ingegaan op de rol van het Rijksvastgoedbedrijf in relatie tot de overige actoren.

2.1 Gebiedsontwikkeling

Gebiedsontwikkeling is een veelgebruikte term die verschillend geïnterpreteerd wordt. Het Planbureau voor de Leefomgeving [PBL] (2011) constateerde destijds dat er geen eenduidige definitie is maar dat de term in de praktijk vooral toegepast wordt voor integrale ontwikkelingen van gebieden op een relatief grote schaal. Ook benoemt men het onderscheid tussen uitleglocaties (veelal grote onbebouwde locaties in het buitengebied) en binnenstedelijke locaties waarbij sprake is van bestaande bebouwing die wordt vervangen of waarvan de functie wordt gewijzigd. Een greep uit de definities die verschillende partijen door de jaren heen hebben voorgesteld:

- De Raad voor het Landelijk Gebied [RLG] (2007) definieerde gebiedsontwikkeling als: “een resultaatgerichte werkwijze om een verzameling van uiteenlopende grootschalige opgaven op verschillende beleidsterreinen die bestuurlijke en sectorale grenzen doorsnijden en betrekking hebben op een afgebakend gebied, in samenhang uit te voeren, waarbij de overheid (rijk, provincie en/of gemeente) maatschappelijke partners verbindt en daarbij zelf een ondernemende, risicodragende rol kiest”.
- Van der Berg et al. (2024) stellen in hun Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen de volgende definitie voor: “Gebiedsontwikkeling is het proces van (her)ontwikkeling van een gebied door planvorming, financiering en uitvoering van verschillende ruimtelijke projecten. Dit heeft als doel om ruimte te creëren voor diverse functies en om de kwaliteit van de fysieke leefomgeving te verbeteren. Bij gebiedsontwikkeling worden meerdere omgevingsaspecten afgewogen en werken publieke en private partijen samen.”
- Een andere definitie is die van de Zeeuw (2024): “Gebiedsontwikkeling is de kunst van het verbinden van functies, disciplines, partijen, belangen en geldstromen, met het oog op de ontwikkeling of transformatie van een gebied.”

Opvallend aan de definitie van de RLG is de nadruk die men legt op de rol van de overheid. Deze zou per definitie een risicodragende rol nemen. De definitie van de Zeeuw (2024) is hierin meer neutraal en spreekt over het verbinden van ‘partijen’ en laat de kenmerken van deze partijen open. Van den Berg et al. (2024) leggen meer nadruk op de activiteiten die worden uitgevoerd (o.a. planvorming, uitvoering projecten) en het einddoel om de kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Naast de hiervoor genoemde definities is ook het onderscheid tussen gebiedsontwikkeling en projectontwikkeling behulpzaam bij het duiden van het begrip gebiedsontwikkeling. Zo lichten Peek en Gehner (2018) in hun handboek projectontwikkeling toe, dat bij projectontwikkeling projectmatig wordt gewerkt, terwijl bij gebiedsontwikkeling procesmatig wordt gewerkt. Ook stellen ze dat gebiedsontwikkeling veelal gericht is op het creëren van randvoorwaarden en kaders waarbinnen vervolgens projectontwikkeling kan plaatsvinden. Gebiedsontwikkeling is daarmee vaak een voorloper van projectontwikkeling(en). Waarbij sprake is van meer afgebakende ontwikkelingen die volgens een vast proces worden gerealiseerd. Dit onderscheid komt ook duidelijk terug in de definitie van van der Berg et al. (2024).

2.2 Ontwikkelproces

Het proces van gebiedsontwikkeling wordt in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling (Kersten et al. 2019) omschreven aan de hand van 4 fasen: de initiatieffase, de haalbaarheidsfase, de realisatiefase en de exploitatie- en beheerfase. De NEPROM (2022) hanteert een iets andere indeling met 3 fasen: initiatieffase, definitiefase en ontwikkelings- en realisatiefase. De

verschillende fasen uit beide procesomschrijvingen worden hieronder kort toegelicht op basis van de indeling in figuur 1. Hierin is de omschrijving van de NEPROM als basis genomen, met toevoeging van de exploitatie- en beheerfase uit de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling.

Initiatiefase: De initiatiefase start met een initiatief tot ontwikkeling van een locatie vanuit één of meerdere private of publieke partij(en). De focus ligt in deze fase op het verkennen van de mogelijkheden en haalbaarheid en het benaderen van mogelijke samenwerkingspartners. De fase eindigt veelal met het vastleggen van eerste afspraken – bijvoorbeeld in een intentieovereenkomst – en een plan of visie op hoofdlijnen als basis voor verdere uitwerking.

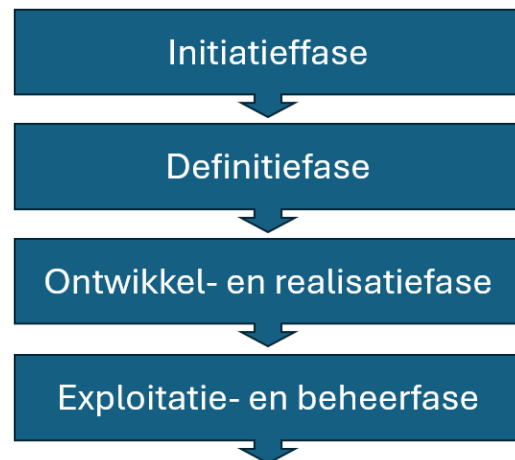
Definitiefase (onderdeel haalbaarheidsfase uit de reiswijzer): In de definitiefase worden de randvoorwaarden voor de gebiedsontwikkeling bepaald. Deze fase is doorgaans een iteratief proces van rekenen (planeconomie) en tekenen (stedenbouw) op een wat hoger abstractieniveau.

De fase eindigt met het publiekrechtelijk vastleggen van deze randvoorwaarden (doorgaans door de gemeente in een omgevingsplan). De NEPROM (2022) benadrukt dat hierbij van belang is dat gemeenten randvoorwaarden integraal doordenken zodat deze niet onderling strijdig zijn. Ook moeten randvoorwaarden zodanig worden vastgelegd dat het speelveld duidelijk is.

Ontwikkel- en realisatiefase: In de ontwikkelfase wordt het plan tot een ontwerp uitgewerkt op basis van de randvoorwaarden uit de definitiefase. Het iteratieve proces van rekenen en tekenen vindt nu op een gedetailleerder schaalniveau plaats. Vervolgens vindt op basis van het ontwerp de voorbereiding van de uitvoering plaats. De (sub)fase eindigt met concrete afspraken over de realisatie; welke partij realiseert wat en tegen welke voorwaarden? In de realisatiefase vindt de daadwerkelijke realisatie van het plan plaats: gronden worden overgedragen en vastgoed en openbaar gebied worden gerealiseerd conform de afspraken die hierover zijn gemaakt.

Exploitatie- en beheerfase: In deze fase is de gehele ontwikkeling gerealiseerd en zijn het vastgoed en de openbare ruimte overgedragen aan de partijen die dit langdurig gaan exploiteren en/of beheren. Daarbij kan het onder andere gaan om gemeenten (voor openbare ruimte, voorzieningen), beleggers (voor huurwoningen of commercieel vastgoed), woningcorporaties (voor sociale huurwoningen) of particulieren (voor koopwoningen).

Figuur 1: ontwikkelproces



Een belangrijke kanttekening vanuit de NEPROM (2022) bij het hiervoor omschreven proces is dat gebiedsontwikkeling in de praktijk vaak geen geordend proces is waarin deze stappen één voor één worden doorlopen. Het proces van iedere gebiedsontwikkeling is uniek en het komt vaak voor dat stappen opnieuw moeten worden doorlopen. Dit kan allerlei oorzaken hebben, van bestuurlijke wisselingen tot extreme marktomstandigheden. Procesomschrijvingen voor gebiedsontwikkeling zijn dus nadrukkelijk geen blauwdruk. Wel stelt men dat grote terugwaartse processprongen onwenselijk zijn en dat deze vaak vermeden kunnen worden. Hiervoor wordt een aantal instrumenten benoemd, zoals zorgen dat de gemeentelijke organisatie qua capaciteit en inhoudelijke kennis op orde is en het hanteren van een helder ontwikkelproces. Daarbij is het ook behulpzaam om met vaste fasen te werken, waarbij aan het einde van elke fase de resultaten worden vastgelegd. Verder is het van belang om op strategisch niveau plannen op te stellen en deze niet te gedetailleerd te maken. Hiermee wordt voorkomen dat wijzigingen en nieuwe inzichten er direct toe leiden dat een volledig nieuw plan nodig is waarbij veel werk opnieuw uitgevoerd moet worden.

Een tweede kanttekening is dat zowel in de Reiswijzer Gebiedsontwikkeling als de indeling van de NEPROM de activiteiten gebiedsontwikkeling en projectontwikkeling als vanzelf in elkaar over lijken te lopen. Zoals eerder benoemd is gebiedsontwikkeling gericht op het creëren van kaders en randvoorwaarden waarbinnen vervolgens projectontwikkeling kan plaatsvinden. Beide expertises

vergen ook een andere manier van werken (Peek en Gehner, 2018). Het is dan ook niet vanzelfsprekend dat het hele ontwikkelproces door dezelfde partij(en) wordt doorlopen. Er zijn ontwikkelaars die zowel gebiedsontwikkeling als projectontwikkeling doen, maar er zijn ook partijen die zich specialiseren in één van beide expertises. Dit wordt in de volgende paragraaf nader toegelicht.

2.3 Actoren in gebiedsontwikkeling

In deze paragraaf wordt ingegaan op de belangrijkste actoren die een rol spelen in gebiedsontwikkeling. Daarbij ligt de focus op actoren die direct betrokken zijn in de initiatieffase tot en met de ontwikkel- en realisatiefase: gemeenten, grondeigenaren, ontwikkelaars en corporaties. Dit omdat deze partijen actief zijn in of direct na fases waarin ook het RVB actief is. Daarnaast wordt nog kort ingegaan op publieke ontwikkelbedrijven en overige actoren.

2.3.1 Gemeenten

Gemeenten kunnen in gebiedsontwikkeling meerdere rollen aannemen. In alle gevallen zijn ze het bevoegd gezag op het gebied van ruimtelijke ordening, waarbij het omgevingsplan het belangrijkste publiekrechtelijke instrument is. Daarbij hebben gemeenten de wettelijke taak om te zorgen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (voorheen: “een goede ruimtelijke ordening”). Naast hun publiekrechtelijke rol zijn gemeenten regelmatig ook grondeigenaar in gebiedsontwikkelingen, waardoor zij automatisch ook een privaatrechtelijke rol hebben. Ook kan een gemeente – als zij nog geen grondpositie heeft maar dit wel wenst – haar publiekrechtelijk instrumentarium inzetten om deze alsnog te verkrijgen. Dit kan door vestiging van een gemeentelijk voorkeursrecht (eerste recht van koop) of zelfs onteigening (Informatiepunt leefomgeving, 2025a; Informatiepunt leefomgeving, 2025b).

Gemeenten kunnen bij gebiedsontwikkeling kiezen tussen het voeren van actief of faciliterend grondbeleid. Bij actief grondbeleid hebben of verkrijgen gemeenten zelf het grondeigendom binnen een locatie, wijzigen ze de bestemming, maken ze de gronden bouwrijp en verkopen ze deze weer aan derden/ontwikkelaars. Bij faciliterend grondbeleid zet de gemeente alleen haar publiekrechtelijk instrumentarium in (wijziging omgevingsplan) en draagt zij zelf geen financieel risico. Bij actief grondbeleid verdient de gemeente haar kosten terug via de uitgifte van bouwgrond. Bij faciliterend grondbeleid gaat dit via de wettelijke regels rondom kostenverhaal. In beide gevallen heeft de gemeente doorgaans in de eindsituatie het eigendom van de openbare ruimte en is zij verantwoordelijk voor het beheer (Ministerie van BZK, 2021). Bij actief grondbeleid doet zich de zogenaamde ‘dubbele-petten’ problematiek voor: gemeenten zijn tegelijkertijd marktmeester (zij bepalen de bestemming van gronden) en marktspeler (ze hebben financieel belang bij functiewijziging van eigen grond). Dit kan leiden tot ongewenste prikkels als prioriteren van eigen gronden of te veel sturing op grondwaarde (van der Krabben, 2021).

Historisch gezien heeft de nadruk bij gemeenten lang op actief grondbeleid gelegen. In de wederopbouwperiode na de tweede wereldoorlog hebben gemeenten op grote schaal actief grondbeleid gevoerd en waren zij de enige aanbieder van bouwrijp gemaakte grond. Tot de jaren 90 lag daarbij de nadruk op het kostendekkend realiseren van betaalbare woningbouw. Vanaf de jaren 90 kwam er meer nadruk te liggen op vrijesectorprogramma met hogere grondopbrengsten voor gemeenten tot gevolg. Tijdens en na de financiële crisis heeft de nadruk op actief grondbeleid echter tot grote verliezen op grondposities geleid. Diverse gemeenten hebben hierdoor fors moeten bezuinigen. Sindsdien is door fiscale wijzigingen en aanpassing van gemeentelijke begrotingsregels actief grondbeleid minder aantrekkelijk gemaakt en lag de nadruk lang op faciliterend grondbeleid (Ministerie van BZK, 2021). Als gevolg hiervan is de hoeveelheid bouwgrond in exploitatie bij gemeenten tussen 2011 en 2021 gehalveerd (Deloitte, 2021).

De laatste jaren heeft de woningnood geleid tot behoefte aan meer regie bij zowel Rijk als gemeenten, waardoor er weer een tendens richting actief grondbeleid zichtbaar is (ROMagazine, 2024). Zo heeft de minister van VRO in juli 2025 een brief aan de tweede kamer gestuurd waarin zij aankondigt dat het Rijk voornemens is een regeling te creëren waarmee gemeenten ondersteund worden bij het voeren van actief grondbeleid. Concreet gaat het om ondersteuning bij

het innemen van grondposities. De minister stelt daarbij dat meer actief grondbeleid woningbouw kan versnellen, de publieke tekorten op gebiedsontwikkelingen kan verminderen en kan helpen bij het sturen op een betaalbaar woonprogramma. Het streven is deze regeling in 2026 operationeel te hebben (Ministerie van VRO, 2025).

2.3.2 Grondeigenaren

Bij veel ontwikkellocaties zijn gronden op dit moment deels of volledig in eigendom van andere partijen dan gemeenten. Uit onderzoek van het Kadaster (2024) naar planlocaties in 8 provincies blijkt dat overheidspartijen (met name gemeenten) 42% van de grond in eigendom hadden, waarvan circa een derde bestaande openbare ruimte betreft. Particuliere eigenaren zijn daarna de grootste groep met 28%, gevolgd door woningcorporaties met 9%. De overige circa 20% is handen van marktpartijen, variërend van ontwikkelaars en grondbedrijven tot beleggers. De helft van de grond die in eigendom is van marktpartijen is eigendom van partijen die zelf nieuwbouwwoningen verkopen. Een kanttekening die het Kadaster zelf plaatst is dat ontwikkelaars vaak koopoptiecontracten hebben gesloten met particulieren of bouwclaims hebben bij gemeenten, waarbij pas na de bestemmingswijziging de gronden formeel worden overgedragen. Hierdoor beschikken ze over een grotere ontwikkelportefeuille dan de kadastrale eigendomssituatie laat zien en is de exacte omvang niet goed te bepalen.

Om de rol van de grondeigenaar te kunnen begrijpen is het goed te beseffen dat grondeigenaren in de Nederlandse context een sterke machtspositie hebben. Dit komt vooral door het zelfrealisatierecht: als een gemeente een ruimtelijke ontwikkeling beoogt op gronden die zij zelf niet in eigendom heeft, dan heeft de grondeigenaar het recht om deze ontwikkeling zelf te realiseren. Dit maakt het aankopen van grond in (toekomstige) ontwikkelgebieden voor ontwikkelaars de beste manier om een sterke positie te krijgen. Als gevolg hiervan is er risico op prijsopdrijving zodra een beoogde ontwikkeling bekend wordt en is er vaak sprake van moeizame onderhandelingen tussen grondeigenaren en gemeenten over onder andere de planinvulling en het kostenverhaal. Vanwege de sterke positie van grondeigenaren en de problemen die hierdoor kunnen ontstaan zijn er partijen die oproepen om het zelfrealisatierecht af te zwakken. De per 1 januari 2025 ingevoerde omgevingswet neemt hierin een eerste stap door een titel voor onteigening te creëren als een eigenaar na drie jaar nog niet met realisatie is gestart (Vereniging van Grondbedrijven, 2024). Vooralsnog blijft de positie van de grondeigenaar desalniettemin sterk.

2.3.3 Ontwikkelaars

Ontwikkelaars begeleiden het proces om tot ontwikkeling te komen, ze hebben een coördinerende rol en verbinden de verschillende experts, disciplines en belangen. Zie ook de definities van gebiedsontwikkeling in paragraaf 2.1; de ontwikkelaar is de spin in het web die alle activiteiten coördineert. De werkzaamheden die zij (laten) uitvoeren zijn onder andere stedenbouwkundige planvorming, onderzoeken, bouw, marketing en branding en de verkoop van nieuw vastgoed aan eindgebruikers. Veelal zijn zij zelf grondeigenaar (geworden) en ontwikkelen ze voor eigen rekening en risico, maar het komt ook voor dat zij in opdracht van derden ontwikkelen. De werkzaamheden, belangen en focus van ontwikkelaars verschillen per type ontwikkelaar. Van Gool et al. (2020) onderscheiden de volgende typen ontwikkelaars:

- Ontwikkellende bouwers: dit zijn ontwikkelaars die onderdeel zijn van, of gelieerd zijn aan bouwbedrijven. Zij streven vooral naar het creëren van bedrijfscontinuïteit (bouwvolume) en het genereren van cashflow (Heurkens & Daamen, 2020).
- Ontwikkellende beleggers: deze partijen ontwikkelen vastgoed voor de eigen beleggingsportefeuille en houden daarmee regie op de kwaliteit. Sinds de financiële crisis is het aantal ontwikkelende beleggers afgenomen, met Amvest als bekende uitzondering.
- Ontwikkelaars gelieerd aan banken: ontwikkelaars die gelieerd zijn aan banken kunnen via de bank financiering aantrekken en kunnen andersom weer koopwoningen ontwikkelen waarvoor de bank de hypotheekverstrekking kan verzorgen. Ook dit type partij is in aantal afgenomen sinds de crisis, wel is BPD nog een grote en bekende speler die in eigendom is van een bank (Rabobank).

- Pure ontwikkelaars: de laatste categorie betreft 'pure' ontwikkelaars die geen relaties hebben met andere (typen) bedrijven. Zij zijn gespecialiseerd in het proces van ontwikkeling en specialiseren zich vaak in bepaalde segmenten en/of regio's.

2.3.4 Corporaties

Woningcorporaties hebben een wettelijke taak om te zorgen voor betaalbare huurwoningen en om deze woningen toe te wijzen aan huurders binnen wettelijk vastgelegde inkomensgrenzen. Hierover maken zij prestatieafspraken met de gemeenten waarin zij actief zijn en met huurdersorganisaties (Rijksoverheid, 2025b). Corporaties kunnen enigszins worden vergeleken met ontwikkelende beleggers (zie onder 2.3.3); ze ontwikkelen of kopen woningen die ze zelf exploiteren. Andere kenmerken van corporaties zijn dat ze doorgaans goed zijn ingevoerd bij gemeenten omdat zij regionaal actief zijn en dat zij over extra financieringsmogelijkheden beschikken doordat zij kunnen lenen met borging vanuit het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (Van Gool et al., 2020; Heurkens & Daamen, 2020). Van Gool et al. (2020) constateren wel dat de ontwikkelcapaciteit van corporaties sinds de crisis is teruggelopen. Men ontwikkelt veelal binnen de bestaande portefeuille (herontwikkeling, sloop/nieuwbouw) en is voor nieuwe projecten steeds meer afhankelijk van derden. De meest recente 'Staat van de corporatiesector' constateert dan ook dat het relatieve aandeel van corporatiewoningen in de totale woningvoorraad steeds kleiner wordt en dat nieuwbouwdoelstellingen door de sector al jaren niet worden gehaald. Wel worden er ook enkele positieve ontwikkelingen gezien, zoals de enigszins verbeterde financiële positie van corporaties vanwege de afschaffing van de verhuurderheffing (Autoriteit woningcorporaties, 2025).

2.3.5 Publieke ontwikkelbedrijven

Een minder bekend type partij is het publieke ontwikkelbedrijf: een ontwikkelaar in publieke handen. De meest bekende voorbeelden hiervan zijn de verschillende regionale ontwikkelingsmaatschappijen (ROM's) die Nederland per provincie heeft. Dit zijn bedrijven in publiek eigendom (zowel Rijk als regio participeren) die zijn opgericht met als doel om de regionale en lokale economie te versterken (Ondernemersplein, 2025). Hoewel betrokkenheid bij gebiedsontwikkeling voor veel ROM's zeldzaam is, zijn er wel voorbeelden van te vinden. Zo is de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU) actief betrokken bij de herontwikkeling van bedrijventerreinen in de provincie Utrecht, inclusief de aankoop en uitgifte van grond. Hiervoor participeert men indien nodig ook in samenwerkingsverbanden met marktpartijen (OMU, 2025). Een ander voorbeeld van een publiek ontwikkelbedrijf is de Schiphol Area Development Company (SADC). Dit bedrijf is eigendom van de gemeentes Amsterdam en Haarlemmermeer, de Schiphol Group (zelf ook in publiek eigendom) en de provincie Noord-Holland en ontwikkelt werklocaties rondom Schiphol (SADC, 2025).

In het buitenland zijn er ook publieke ontwikkelbedrijven die een grotere rol hebben in gebiedsontwikkeling. Zo kent Brussel al sinds 1974 het publieke ontwikkelbedrijf citydev.brussels. Deze instelling is opgericht om economische ontwikkeling te bevorderen – vergelijkbaar met de ROM's – maar heeft zijn taak in de jaren 80/90 verbreed naar stadsvernieuwing en de bouw van betaalbare woningen. Sindsdien heeft citydev bijna 5.000 woningen ontwikkeld, veelal via publieke private partnerschappen (Brussels Hoofdstedelijk Gewest, 2025; citydev.brussels, 2025). Ook Antwerpen heeft met AG Vespa een eigen publiek ontwikkelbedrijf dat zich naast het (ver)bouwen van maatschappelijk vastgoed bezighoudt met woningbouw via transformatie/vervanging van verwaarloosd vastgoed. De projecten van AG Vespa lopen uiteen van de bouw van scholen en restauratie van monumentale kerken tot onderhoud aan openbare ruimte en de transformatie van oude pakhuizen (AG Vespa, 2025a; 2025b). Een laatste voorbeeld is HafenCity Hamburg. Dit publieke ontwikkelbedrijf is volledig in eigendom van de stad Hamburg en is opgericht voor de ontwikkeling van een voormalig haven- en industriegebied van ruim 150 hectare. De organisatie coördineert de ontwikkeling, verkoopt (bouw)grond en gebruikt de verkoopopbrengsten om investeringen in openbare ruimte bekostigen (HafenCity Hamburg GmbH, 2025).

2.3.6 Overige actoren

Naast de hiervoor genoemde actoren zijn er nog actoren die indirect betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling (bijvoorbeeld via de ontwikkelaar) of die pas in de exploitatie- en beheerfase

in beeld komen. Vaak is het echter wel nodig om eerder in het ontwikkelproces al rekening te houden met de belangen en wensen van deze actoren. Daarom worden deze actoren hier nog kort benoemd. Het gaat onder andere om:

- Bouwers/aannemers: de partijen die daadwerkelijk de woningen bouwen in opdracht van ontwikkelaars. Zoals eerder genoemd komt het ook voor dat bouwer en ontwikkelaar aan elkaar gelieerd zijn.
- Financiers: ontwikkelaars financieren ontwikkelingen veelal voor 20-50% uit hun eigen vermogen. Voor het overige deel trekken zij vreemd vermogen aan bij banken, particuliere investeerders en bij beleggers. Een kanttekening daarbij is dat institutionele beleggers zoals pensioenfondsen vanwege regelgeving alleen indirect (via fondsen) in gebieds- en vastgoedontwikkeling kunnen investeren (Heurkens en Daamen, 2020). Daarnaast kunnen banken door toenemende regelgeving sinds de crisis een beperktere rol spelen in de financiering van gebiedsontwikkeling. Dit maakt dat ontwikkelaars steeds meer aangewezen zijn op andere typen partijen die vaak hogere rendementseisen hanteren (Stadszaken, 2021).
- Eindgebruikers: de uiteindelijke gebruikers van het te realiseren vastgoed. Het gaat onder andere om particulieren die koopwoningen afnemen, bedrijven die commercieel vastgoed afnemen of maatschappelijke organisaties die vastgoed voor voorzieningen afnemen.

2.4 Het Rijksvastgoedbedrijf

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de achtergrond, kenmerken en wettelijke taak van het RVB. Vervolgens wordt ingegaan op de rol die het RVB nu heeft in gebiedsontwikkeling en hoe dit zich verhoudt tot het ontwikkelproces (2.2) en de overige actoren in het speelveld van gebiedsontwikkeling (2.3).

2.4.1 Achtergrond en kenmerken

Het RVB is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) met in totaal circa 3.000 medewerkers. De organisatie is verantwoordelijk voor een veelzijdige portefeuille rijksvastgoed met in totaal 12 mln. m² bruto vloeroppervlak (BVO) aan gebouwen en 83.000 hectare aan grond. Het vastgoed varieert van kantoren tot gevangenissen en van defensie terreinen tot paleizen. Het RVB is daarbij actief in de hele vastgoedketen: van aan- en verkoop tot nieuwbouw en beheer (Rijksvastgoedbedrijf, 2024a).

Het RVB is ingericht als agentschap: een zelfstandig organisatieonderdeel binnen het ministerie van VRO met een eigen begroting en directie. Het RVB levert als agentschap diensten binnen de Rijksoverheid voor een vergoeding. Voor de uitvoering van werkzaamheden is dus altijd een opdrachtgever nodig, bijvoorbeeld het ministerie van Justitie en Veiligheid als het gaat om gevangenissen. Omdat het RVB binnen het ministerie is ondergebracht blijft de minister van VRO eindverantwoordelijk voor het RVB. Daarmee heeft een agentschap als het RVB een beperktere mate van zelfstandigheid ten opzichte van het ministerie dan een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO). ZBO's zijn eigen rechtspersonen die specifiek zijn opgericht voor uitvoering van een overheidstaak en de verantwoordelijkheden van de minister bij ZBO's zijn beperkt. Voorbeelden van ZBO's zijn de Sociale verzekeringsbank en Staatsbosbeheer (BZK, 2025; Parlement.com, 2025a; Parlement.com, 2025b). Ter vergelijking: het Rijksvastgoedbedrijf is geen separate rechtspersoon maar valt onder de rechtspersoon 'Staat der Nederlanden'.

2.4.2 Taakverbreding

Het Rijksvastgoedbedrijf is in 2014 gevormd vanuit een fusie van vier bestaande vastgoeddiensten van het Rijk: de Dienst Vastgoed Defensie (ministerie van Defensie), het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf (ministerie van Financiën), de Directie Rijksvastgoed (ministerie van Financiën) en de Rijksgebouwendienst (voormalig ministerie van VROM en later BZK). Het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf is 5 jaar eerder op zijn beurt weer ontstaan vanuit een fusie van de dienst Domeinen Onroerende Zaken (ministerie van Financiën) en het Gemeenschappelijk Ontwikkelbedrijf (voormalig ministerie van VROM). Een deel van deze

voorlopers kent een lange historie. Zo is de basis voor de Dienst Vastgoed Defensie al in de 17e eeuw gelegd en is de Rijksgebouwendienst in 1922 opgericht (Rijksvastgoedbedrijf, 2025a). Het voorgaande heeft tot gevolg dat hele organisatieonderdelen en individuele medewerkers binnen het RVB hele uiteenlopende achtergronden kunnen hebben.

Bij de oprichting van het RVB is een relatief smalle taakopvatting vastgelegd: het RVB diende zich primair te richten op huisvesting van rijksdiensten en beheer en instandhouding van vastgoed (Ministerie van BZK, 2017). Dit terwijl één van de fusiediensten die opging in het RVB – het Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf – ook de expliciete taak had om deel te nemen aan gebiedsontwikkelingen (Ministerie van Financiën, 2009). Deze smallere taak is onder andere het resultaat van de tijdgeest en politieke leiding in die periode: de fusie heeft plaatsgevonden onder de verantwoordelijkheid van Stef Blok (VDD), de minister onder wiens verantwoordelijkheid ook het ministerie van VROM is opgeheven (Het Financiële Dagblad, 2017). Ook was de nasleep van de financiële crisis in die periode nog voelbaar en stond met name de kantorenmarkt er slecht voor (PBL, 2014). In de eerste jaren na de oprichting van het RVB lag er binnen het Rijk dan ook een sterke nadruk op bezuinigingen, hetgeen ook leidde tot de verkoop van veel gronden en gebouwen door het RVB (Algemene Rekenkamer, 2018).

In de periode 2017-2022 is onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Raymond Knops (CDA) weer meer focus gelegd op de maatschappelijke rol van het RVB en de mogelijkheden om met het Rijksvastgoed bij te dragen aan opgaven als woningbouw (Rijksvastgoedbedrijf, 2018). Dit heeft uiteindelijk in 2023 onder minister Hugo de Jonge (ook CDA) geleid tot een formele extra taak voor het RVB: met het rijksvastgoed ondersteunen bij de verwezenlijking van nationale beleidsdoelen voor de fysieke leefomgeving. In het vernieuwde taakbesluit zijn expliciete activiteiten benoemd die het RVB mag ondernemen om invulling te geven aan deze taak. Het gaat onder andere om: het (laten) opstellen van ruimtelijke plannen, het aankopen van vastgoed, het sluiten van samenwerkings- en realisatieovereenkomsten en het participeren in entiteiten gericht op realisatie van een nieuwe functie (Overheid.nl, 2025). Zoals in hoofdstuk 1 is toegelicht heeft deze nieuwe taak geleid tot het oprichten van de afdeling Project- en Gebiedsontwikkeling. Concluderend is er een duidelijke golfbeweging zichtbaar van een meer maatschappelijk georiënteerde rol voor (voorlopers van) het RVB, naar een beperktere en meer financieel gestuurde rol, en de laatste jaren weer terug naar een meer maatschappelijke rol.

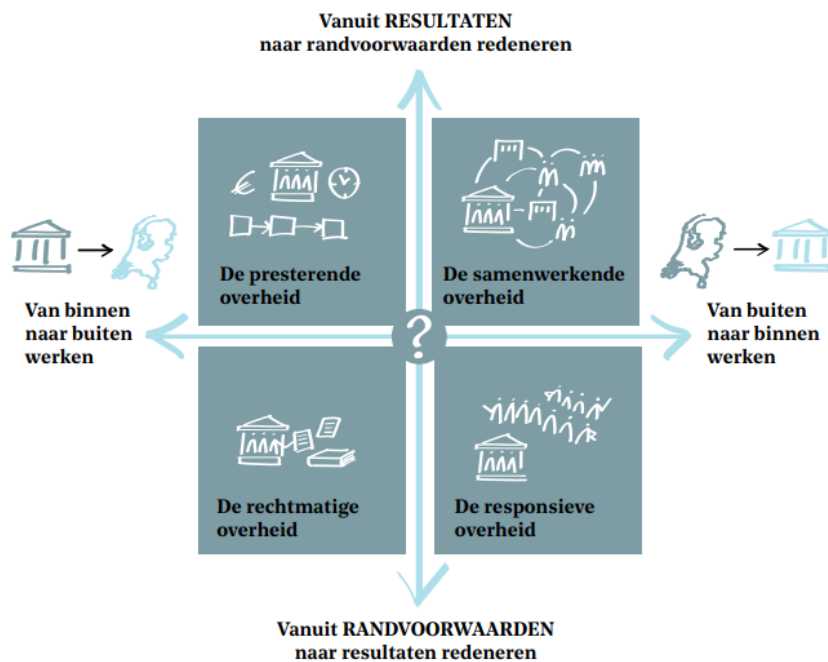
2.4.3 Overheidsrollen

Om de rol van het RVB goed te kunnen duiden wordt gebruik gemaakt van het kwadrantenmodel van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) in figuur 2 op de volgende pagina. Dit model identificeert vier perspectieven op overheidssturing aan de hand van twee assen: de mate waarin de focus ligt op resultaten of juist op randvoorwaarden (y-as) en de mate waarin het initiatief vanuit de overheid of vanuit de samenleving komt (x-as). Deze vier sturingsperspectieven kan een overheidsorganisatie afhankelijk van de situatie en het beschikbare instrumentarium inzetten. De perspectieven zijn als volgt (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, 2021; NSOB, 2023):

- Rechtmatige overheid: in dit meer traditionele model bepaalt de overheid zelf wat de doelstellingen zijn en vindt sturing vooral plaats via wet- en regelgeving en formele juridische middelen (bijvoorbeeld normering). Het initiatief ligt ook bij de overheid.
- Presterende overheid: in dit model bepaalt de overheid nog steeds zelf de doelen, maar pakt de overheid ook zelf een rol als dienstverlener om de doelen effectief en efficiënt te realiseren. De nadruk ligt meer op het meetbaar realiseren van doelen dan op het proces om de doelen te formuleren. De uitvoering kan onder meer via zelfstandige publieke uitvoeringsorganisaties worden gedaan.
- Samenwerkende overheid: bij de samenwerkende overheid bepaalt de overheid de doelen niet zelf, maar worden in samenspraak met partners doelen gedefinieerd waarbij deze partners ook eigen doelen inbrengen. De overheid heeft hierin veel meer een netwerkende rol en moet partijen verbinden. Ook worden er afspraken gemaakt over hoe deze doelen gezamenlijk te realiseren. Realisatie vindt vaak plaats via tijdelijke samenwerkingsvormen.
- Responsieve overheid: bij de responsieve overheid heeft de overheid een meer reactieve en faciliterende rol en wordt er aangesloten bij maatschappelijke bewegingen. Het

realiseren van doelen gebeurt hier door maatschappelijke spelers en de overheid probeert dit te faciliteren – bijvoorbeeld met kennis of subsidies – of bij te sturen waar nodig.

Figuur 2: vier perspectieven op overheidssturing (NSOB, 2023).



Het RVB lijkt als uitvoeringsorganisatie binnen het Rijk het meest te acteren als presterende overheid of samenwerkende overheid. Als het gaat om vastgoedontwikkeling voor huisvesting van ambtenaren (één van de kerntaken) lijkt de presterende overheid het meest passend; de doelen worden vanuit het Rijk bepaald en het RVB is zelf ook verantwoordelijk voor de uitvoering. Dit lijkt enigszins op de rol van Rijkswaterstaat bij infrastructurele projecten. Bij gebiedsontwikkeling ligt de samenwerkende overheid het meest voor de hand. Het RVB is in hogere mate afhankelijk van samenwerking met derden: gemeenten als het gaat om het scheppen van kaders en randvoorwaarden en ontwikkelaars als het gaat om projectontwikkeling en realisatie. Er ligt daarmee meer nadruk op de netwerkende rol. Hier is uiteraard ook sprake van bij ontwikkeling voor eigen huisvesting, maar in mindere mate.

Het sturingsperspectief van de responsieve overheid kan ook van toepassing zijn. Bijvoorbeeld als het RVB een initiatief van buiten met betrekking tot rijksgronden/gebouwen ontvangt en hierbij een faciliterende rol aanneemt. Het perspectief van de rechtmatige overheid lijkt echter vrijwel niet toepasbaar. Het RVB beschikt zelf namelijk niet over het publiekrechtelijk en/of wetgevend instrumentarium dat kenmerkend is voor de rechtmatige overheid. Het moederdepartement van het RVB – het ministerie van VRO – beschikt hier wel over. Het RVB kan dus wel afstemming met VRO zoeken over wet- en regelgeving en kan er mogelijk voordeel bij hebben dat dit een interne relatie binnen het Rijk is. Concluderend lijken drie van de vier perspectieven op overheidssturing voor het RVB toepasbaar, waarbij het perspectief van de samenwerkende overheid het best toepasbaar lijkt voor gebiedsontwikkeling.

2.4.4 Praktijkvoorbeelden

Om een beeld te krijgen van de rol die het RVB op dit moment al heeft in gebiedsontwikkeling worden hieronder drie bestaande ontwikkelprojecten beschreven: Valkenhorst in Katwijk, Zuiderhage in Lelystad en de Schapenweide in Bilthoven. Bij elk van deze ontwikkelingen is een andere samenwerkingsvorm toegepast. Deze voorbeelden illustreren hoe het RVB zijn (nieuwe) taak invult en zijn hier toegevoegd om het RVB beter te kunnen vergelijken met andere actoren in het speelveld (zie de volgende paragraaf).

Valkenhorst - Katwijk

De gebiedsontwikkeling Valkenhorst omvat de herontwikkeling van het voormalig marinevliegveld Valkenburg in Katwijk tot een nieuwe wijk van 5.600 woningen (zie de impressie in figuur 3). De aanleiding om de locatie te ontwikkelen was de sluiting van het vliegveld in 2006. De nieuwe wijk wordt voor 90% (4.900 woningen) gerealiseerd op het voormalig vliegveld (eigendom RVB). De overige 10% (700 woningen) wordt gerealiseerd op naastgelegen gronden van ontwikkelaar BPD. Het RVB en BPD hebben beide separaat een samenwerkingsovereenkomst (SOK) met de gemeente Katwijk gesloten voor het eigen deel van de ontwikkeling. De essentie van de SOK tussen Katwijk en het RVB is dat Katwijk zich vooral richt op haar publiekrechtelijke rol: het faciliteren van de ontwikkeling door onder andere het wijzigen van het bestemmingsplan. Terwijl het RVB volledig risicodragend verantwoordelijk is voor zijn deel van de gebiedsontwikkeling. Ofwel: de gemeente voert faciliterend grondbeleid en het RVB is verantwoordelijk voor de grondexploitatie. In de SOK (en vervolgovereenkomsten) is ook het wettelijke kostenverhaal voor de gemeente geborgd (Gemeente Katwijk & RVB, 2020).

De SOK bevat een ontwikkelproces waarin het RVB en de gemeente samen een stedenbouwkundig kader opstellen als basis voor een bestemmingswijziging. Daarna legt het RVB hoofdinfrastructuur in het gebied aan (hoofdwegen en -watergangen) en worden ontwikkelvelden binnen die structuur aan ontwikkelaars verkocht. Deze ontwikkelvelden omvatten zowel vastgoedprogramma als openbaar gebied. De ontwikkelaars zijn na aankoop verantwoordelijk voor de verdere planuitwerking en realisatie en sluiten met de gemeente een ontwikkelovereenkomst. Na realisatie wordt het openbaar gebied in beheer overgedragen aan de gemeente (Gemeente Katwijk & RVB, 2020). De SOK tussen de gemeente en BPD is in opzet grotendeels gelijk, waardoor het RVB en BPD in deze ontwikkeling een relatief vergelijkbare rol hebben (Gemeente Katwijk en BPD, 2021). Het belangrijkste verschil is BPD zelf de vastgoedontwikkeling verzorgt terwijl het RVB de gronden verkoopt. Doordat de verkoop en ontwikkeling in fases plaatsvindt zal het RVB nog langdurig (>10 jaar) bij de ontwikkeling betrokken zijn en ook zelf gefaseerd de hoofdinfrastructuur realiseren.

Figuur 3: impressie ontwikkeling Valkenhorst (Rijksvastgoedbedrijf, 2025b)



Zuiderhage - Lelystad

De gebiedsontwikkeling Zuiderhage betreft de realisatie van een nieuw stadsdeel in Lelystad met 9.000-16.000 woningen. Hierbij worden woningbouw en natuurontwikkeling gecombineerd (zie de plankaart in figuur 4). De aanleiding voor de ontwikkeling is de gewenste stadsuitbreiding vanuit de gemeente Lelystad. Het plangebied is voor 90% in eigendom van het Rijk. Dit is van oudsher al zo en is het gevolg van de inpoldering van de Zuiderzee. De overige 10% van het plangebied is eigendom van de gemeente Lelystad. De gemeente en het RVB hebben samen een mastervisie voor het gebied ontwikkeld welke in juli 2024 is vastgesteld door de gemeenteraad. De essentie van het plan is de realisatie van compacte buurtschappen binnen een omvangrijke groen- en

waterstructuur. Het plan bestaat uit drie fasen, waarbij met name de laatste fase afhankelijk is van de (nog onzekere) realisatie van een nieuw treinstation (Gemeente Lelystad en RVB, 2024a). De gemeente en het RVB werken op dit moment aan de voorbereiding van de eerste fase van circa 2.000 woningen.

De gemeente Lelystad en het RVB hebben in 2024 een SOK gesloten voor de ontwikkeling van het gebied. Hierin is afgesproken dat beide partijen naar rato van hun grondeigendom risicodragend deelnemen in de gebiedsontwikkeling en dat er een uitvoeringsorganisatie wordt opgericht. De uitvoeringsorganisatie wordt dagelijks aangestuurd door een gezamenlijk aangestelde projectdirectie en bestaat uit medewerkers van beide organisaties, aangevuld met ingehuurd personeel. De uitvoeringsorganisatie is voorsnog niet als rechtspersoon ingericht, maar de SOK geeft wel de ruimte om hier later alsnog voor te kiezen. Omdat de organisatie geen rechtspersoon is voert het RVB de administratie voor de ontwikkeling namens beide partijen. Als het gaat om het ontwikkelproces heeft de SOK een globaler, minder vastomlijnd karakter dan de SOK voor Valkenhorst. Het belangrijkste uitgangspunt is dat de uitvoeringsorganisatie alle werkzaamheden uitvoert en dat besluitvorming plaatsvindt in een stuurgroep waaraan beide partijen deelnemen. De precieze ontwikkelaanpak en de wijze waarop de markt wordt betrokken kan per buurtschap verschillen en wordt ook per buurtschap afzonderlijk bepaald (Gemeente Lelystad & RVB, 2024b)

Figuur 4: plankaart Zuiderhage (Gemeente Lelystad & Rijksvastgoedbedrijf, 2024a)



Schapenweide – de Bilt

De Schapenweide is een kleinere ontwikkellocatie in de Bilt met ruimte voor de realisatie van 450 woningen en 25.000 m² BVO bedrijven (zie de impressie in figuur 5). De locatie was grotendeels in eigendom van het RVB en voor een klein deel in eigendom van de gemeente de Bilt. De locatie is in mei 2025 verkocht aan gebiedsontwikkelaar AM (Gemeente de Bilt, 2025). Ter voorbereiding op de verkoopprocedure hebben de gemeente en het RVB een ontwikkelperspectief opgesteld waarin randvoorwaarden voor de ontwikkeling en kaderstellend beleid zijn vastgelegd. Het ontwikkelperspectief is vastgesteld door de gemeenteraad maar er is geen planologische procedure doorlopen. Dit dient de koper zelf te initiëren en is dus voor risico van de koper. De gehanteerde verkoopprocedure is een verkoop met eenvoudige voorselectie. Dit houdt in dat er een voorselectie wordt gedaan waarin de ervaring van partijen wordt getoetst aan de hand van referenties, waarna direct aan de hoogste bidder wordt gegund (Rijksvastgoedbedrijf, 2024b). Er is na verkoop geen verdere betrokkenheid van het RVB bij de ontwikkeling.

Vergeleken met de eerdere voorbeelden valt bij dit voorbeeld op dat de locatie is verkocht nog voordat de bestemmingswijziging gerealiseerd was. Bij deze werkwijze worden ontwikkellocaties

verkocht op basis een nota van uitgangspunten, een visiedocument of een ander soortgelijk kader dat door de gemeente(raad) wordt vastgesteld. Dit kader legt vast binnen welke uitgangspunten de gemeente bereid is om mee te werken aan een bestemmingswijziging. Het is aan de koper om na aankoop met de gemeente in overleg te treden over de daadwerkelijke wijziging van de bestemming. Deze methode is door het RVB de afgelopen jaren veelvuldig toegepast. Zowel bij grotere locaties als het Hembrugterrein in Zaanstad (ca. 1.000 woningen) als kleinere locaties zoals de Schapenweide en een ontwikkellocatie in Hoorn (265 woningen) (Biedboek.nl, 2024; Rijksvastgoedbedrijf, 2017). Dit komt waarschijnlijk voort uit het feit dat de primaire opdracht die het RVB voor veel van deze locaties had bestond uit het verkopen van overtollig rijksvastgoed. Voor projecten die nog onder het gemeenschappelijk ontwikkelbedrijf (Valkenhorst) of het nieuwe taakbesluit (Zuiderhage) zijn gestart is er ook een nadrukkelijker maatschappelijke opdracht.

Figuur 5: impressie Schapenweide Bilthoven (Rijksvastgoedbedrijf, 2024b)



2.4.5 Rol in gebiedsontwikkeling

Op basis van de vorige paragrafen kan een aantal conclusies worden getrokken als het gaat om de rol van het RVB in gebiedsontwikkeling:

- Aanleiding betrokkenheid: het RVB raakt tot nu betrokken bij gebiedsontwikkelingen via zijn bestaande vastgoedportefeuille. Het nieuwe taakbesluit noemt expliciet de mogelijkheid om vastgoed aan te kopen ten behoeve van de realisatie van beleidsdoelen als woningbouw. Dit zou aanleiding kunnen zijn voor de aankoop van (strategische posities binnen) nieuwe ontwikkellocaties. Tot op heden zijn hier echter geen voorbeelden van.
- Mate van betrokkenheid: de mate van betrokkenheid van het RVB kan sterk variëren: van een trekkende rol in planvorming en planologie gevolgd door een uitgebreide verkoopprocedure (Valkenhorst), tot een relatief eenvoudige verkooptransactie op basis van een ontwikkelkader (Schapenweide).
- Fases ontwikkelproces: de nadruk van de huidige inzet van het RVB ligt in de initiatieffase, definitiefase en ontwikkelfase van gebiedsontwikkeling (zie paragraaf 2.2). Bij de realisatiefase van projecten in een gebiedsontwikkeling heeft het RVB doorgaans geen rol. Valkenhorst is hier een uitzondering op, de rol van het RVB in de realisatiefase heeft daar echter alleen betrekking op de hoofdinfrastructuur en niet op het vastgoedprogramma. In de exploitatie- en beheerfase heeft het RVB geen rol.
- Ontwikkelactiviteiten: het RVB voert in de eerste fases van gebiedsontwikkelingen activiteiten uit die sterk lijken op die van een private (gebieds)ontwikkelaar. Dit blijkt onder andere uit het voorbeeld van Valkenhorst waarin het RVB en ontwikkelaar BPD vergelijkbare contractafspraken met de gemeente hebben.

- Publiek-privaat: het RVB is een publieke organisatie die publieke doelen nastreeft, maar opereert als private speler (zie ook het punt hiervoor) om deze doelen te bereiken. Het RVB is daarmee een soort hybride actor op het snijvlak van publiek en privaat.
- Samenwerkende overheid: het RVB is bij gebiedsontwikkeling in belangrijke mate aangewezen op het sturingsperspectief van de samenwerkende overheid (zie paragraaf 2.4.3). Er is sprake van een grote afhankelijkheid van samenwerking met derden, mede omdat het RVB zelf niet over publiekrechtelijk instrumentarium beschikt.

Wanneer het RVB wordt vergeleken met de actoren die zijn benoemd in dit hoofdstuk zijn er verschillende parallellen zichtbaar. Het RVB is een overheidspartij die met het eigen vastgoed beleidsdoelen nastreeft en lijkt in dat aspect op een gemeente. Echter beschikt het RVB weer niet over planologisch instrumentarium en is het niet lokaal gebonden, hetgeen juist kenmerkend is voor de gemeentelijke rol. Het RVB lijkt gelet op zijn betrokkenheid in de eerste ontwikkelfases op een ontwikkelaar. Anderzijds heeft het RVB tot op heden geen/beperkte betrokkenheid in latere ontwikkelfase en heeft het geen commerciële doelstelling (uiteraard wel financiële kaders). De rol van het RVB is wellicht het beste te vergelijken met de publieke ontwikkelbedrijven uit paragraaf 2.3.5, met als belangrijkste verschil dat de genoemde voorbeeldpartijen lokaal gebonden zijn terwijl het RVB landelijk opereert. Concluderend kan het RVB worden omschreven als een publieke ontwikkelaar die beleidsmatige doelen nastreeft en primair actief is in de initiatief-, definitie- en ontwikkelfase. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op wat deze rol betekent voor samenwerkingsvormen die het RVB kan aangaan bij gebiedsontwikkeling.

3. Samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling

In dit hoofdstuk worden op basis van literatuuronderzoek de belangrijkste samenwerkingsvormen bij de gebiedsontwikkeling uiteengezet. Na een korte introductie (paragraaf 3.1) en een overzicht van de verschillende vormen (paragraaf 3.2) worden de samenwerkingsvormen per vorm nader toegelicht (paragrafen 3.3-3.6). Daarbij wordt ook ingegaan op de keuzefactoren om voor een bepaalde samenwerkingsvorm te kiezen. Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing van de verschillende samenwerkingsvormen vanuit het perspectief van het Rijksvastgoedbedrijf, het theoretisch model en een overzicht van de keuzefactoren die aan bod zijn gekomen (paragrafen 3.7 en 3.8).

3.1 Aanleiding en meerwaarde van samenwerking

Kersten et al. (2019) zien samenwerking tussen publieke en private partijen bij gebiedsontwikkeling als onmisbaar gelet op de afhankelijkheden tussen beide. Zo hebben private partijen publieke partijen (specifiek de gemeente) nodig voor in elk geval planologische toestemming en vaak ook om de beschikking te krijgen over grond. Andersom hebben publieke partijen baat bij de kennis en expertise van marktpartijen bij het opstellen van plannen, zowel op planinhoudelijke aspecten als op financiële haalbaarheid. Ook zijn het de marktpartijen die uiteindelijk het (commerciële) vastgoedprogramma zullen realiseren. Samenwerkingen bij gebiedsontwikkeling ontstaan dan ook vaak bij publieke partijen die een private partij willen selecteren voor de ontwikkeling van een locatie (via partner- of planselectie), of andersom bij een private partij die een initiatief voorlegt aan een publieke partij.

In de literatuur worden drie hoofdthema's benoemd waarop publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling meerwaarde kan creëren (Gijzen, 2009; Deloitte, 2017; Kersten et al., 2019):

- Inhoud: door inbreng van kennis en expertise vanuit verschillende partijen wordt de ontwikkeling meer integraal benaderd. Dit kan zo leiden tot plannen met een hogere plankwaliteit tegen lagere kosten.
- Proces: doordat publieke en private partijen verschillende rollen in het ontwikkelproces hebben beschikken zij over complementaire kennis. Zo hebben private partijen marktkennis en ervaring met de uitvoering, terwijl publieke partijen juist kennis en bevoegdheden hebben op het gebied van procedures en regelgeving. Door deze kennis tijdig bij elkaar te brengen om een gezamenlijk doel te bereiken kan het proces worden verbeterd en versneld.
- Financiën: binnen een samenwerking kunnen partijen het risicoprofiel – en daarmee de financiële haalbaarheid – van een ontwikkeling verbeteren door gezamenlijk te sturen op risico's en risico's te delen of verdelen. Ook zijn er meer mogelijkheden om investeringen te dragen.

3.2 Overzicht samenwerkingsvormen

Diverse auteurs hebben de afgelopen jaren overzichten gemaakt van de mogelijke samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling (onder andere Holkers, 2006; Deloitte, 2008; Ommen, 2009; Deloitte, 2017; Kersten et al., 2019). Wat opvalt is dat – hoewel de classificatie en indeling soms verschillen – de geïdentificeerde samenwerkingsvormen vrijwel gelijk zijn en door de jaren heen ook weinig zijn gewijzigd. In tabel 1 zijn de samenwerkingsvormen weergegeven aan de hand van de indeling die de Reiswijzer gebiedsontwikkeling hanteert (Kersten et al., 2019). Voor de omschrijvingen in de tabel is ook gebruik gemaakt van eerdergenoemde bronnen. De samenwerkingsvormen zijn geclassificeerd op basis van de mate waarin de gemeente risicodragend participeert in de grondexploitatie (GREX). Daarbij is het ene uiterste een GREX die volledig door de gemeente gevoerd wordt en het andere uiterste een volledig private ontwikkeling zonder een risicodragende rol voor de gemeente. In de volgende paragrafen worden de samenwerkingsvormen per vorm nader toegelicht. Hierbij wordt ook ingegaan op de redenen en overwegingen om voor een dergelijke samenwerkingsvorm te kiezen.

Tabel 1: Overzicht samenwerkingsvormen

	Vorm	Beschrijving
Publieke GREX	Traditioneel model	De gemeente heeft of verwerft gronden in een plangebied, werkt de plannen uit en geeft bouwrijpe kavels uit aan ontwikkelaars. Het risico voor de grondexploitatie ligt volledig bij de gemeente.
	Bouwclaimmodel	De gemeente verwerft gronden in een plangebied van marktpartijen en geeft hen in ruil hiervoor een ontwikkel- en of bouwclaim (bijvoorbeeld een eerste recht van koop) voor een vooraf bepaald aantal woningen. Het risico voor de grondexploitatie ligt volledig bij de gemeente.
Publiek-private GREX	Joint-venture bij overeenkomst	Publiek-private samenwerking door middel van een SOK. Samenwerking zonder een separate nieuwe rechtspersoon, maar met gezamenlijk dragen van risico's in de grondexploitatie. In de overeenkomst worden de scope van de activiteiten en de financiële verhoudingen vastgelegd.
	Joint-venture bij rechtspersoon	Publiek-private samenwerking waarbij gronden in een plangebied worden overgedragen aan een gezamenlijke publiek-private onderneming (veelal een grondexploitatie maatschappij: GEM). Partijen delen inbreng, zeggenschap en risico's in een bepaalde verhouding. In de oprichtingsaktes van de entiteit worden de scope van de activiteiten en de financiële verhoudingen vastgelegd.
Private GREX	Concessiemodel	Model waarbij een gemeente vooraf de eisen voor een (deel)plan specificeert en de grond inclusief eisen uit geeft aan een marktpartij die de ontwikkeling voor eigen rekening en risico realiseert. Dit door middel van het aanbesteden van een concessie, waarbij het tevens mogelijk is een realisatieplicht op te leggen. De gemeente draagt zelf geen risico in de grondexploitatie.
	Zelfrealisatie	Marktpartijen hebben de gronden in eigendom en realiseren de ontwikkeling volledig voor eigen rekening en risico, inclusief de openbare ruimte (over te dragen aan de gemeente). Door de gemeente gemaakte of te maken kosten worden naar evenredigheid aan de grondeigenaar toegerekend (via een anterieure overeenkomst of publiekrechtelijk kostenverhaal).

Rol RVB

Een belangrijk aandachtspunt bij alle bovenstaande samenwerkingsvormen is dat deze uitgaan van een reguliere samenwerking tussen een gemeente als publieke partij en één of meerdere ontwikkelaars als private partij. Zoals in paragraaf 2.4 reeds is toegelicht is het Rijksvastgoedbedrijf niet één op één te vergelijken met reguliere spelers in gebiedsontwikkeling als gemeenten en ontwikkelaars. Het RVB kan als hybride publiek-private partij soms ook verschillende rollen op zich nemen binnen een samenwerking. Om de samenwerkingsvormen goed te kunnen toelichten wordt in de komende paragrafen uitgegaan van de reguliere rolverdeling uit de theorie. Daarna wordt in paragraaf 3.7 uitgebreider ingegaan op hoe de verschillende samenwerkingsvormen toe te passen zijn voor het Rijksvastgoedbedrijf.

3.3 Traditioneel model en bouwclaimmodel

In het traditionele model beschikt de gemeente over alle voor de ontwikkeling benodigde gronden of verwerft zij deze vooraf. De gemeente geeft vervolgens bouwrijpe kavels uit aan ontwikkelaars waarop de ontwikkelaars het (woon)programma realiseren. Deze uitgifte verloopt doorgaans – zeker sinds het Didam-arrest¹ – via een openbare selectieprocedure. Dit model betekent dat de

¹ Arrest van de Hoge Raad d.d. november 2021 waarin is geoordeeld dat overheden bij de verkoop van vastgoed gegadigden de gelegenheid moet bieden om mee te dingen. Het gevolg hiervan is dat overheden niet zonder meer onderhands vastgoed kunnen verkopen (Pels Rijcken, 2021).

gemeente zelf voorbereidende werkzaamheden uitvoert, plannen uitwerkt en de openbare ruimte aanlegt. De gemeente draagt dus zelf het risico voor de grondexploitatie. Bij het bouwclaimmodel is het belangrijkste verschil dat er in de startsituatie sprake is van private eigenaren (ontwikkelaars) binnen een plangebied. De gemeente neemt de gronden van deze partijen over in ruil voor het recht voor de ontwikkelaar om op een later moment bouwrijpe kavels af te nemen van de gemeente. Dit zijn niet noodzakelijkerwijs dezelfde percelen als de percelen die door de ontwikkelaar zijn ingebracht en het kan ook om kavels op andere locaties gaan. Ook in dit model ligt het volledige grondexploitatierisico bij de gemeente (Kersten et al., 2019; Deloitte, 2017).

Overwegingen bij keuze

Gijzen (2009) geeft aan dat het traditionele model door gemeenten zelf vaak als het meest efficiënt wordt ervaren. De gemeente heeft hierbij zelf zeggenschap en regie en hoeft niet met private grondeigenaren af te stemmen, hetgeen bij het bouwclaimmodel wel nodig is. Bij versnipperd (privaat) grondeigendom waarbij de private eigenaren de ontwikkeling zelf willen realiseren is het traditionele model echter niet mogelijk (zie ook paragraaf 3.6 over zelfrealisatie). Het kan in dit geval om een aantal redenen aantrekkelijk zijn voor gemeenten om voor het bouwclaimmodel te kiezen:

- Integrale planvorming: door de structuur van het bouwclaimmodel kan de gemeente tot een integraal plan voor het hele gebied komen, waarbij geen rekening hoeft te worden gehouden met de oorspronkelijke eigendomsgrenzen (Deloitte, 2017).
- Hogere plankwaliteit: hoewel de afstemming met marktpartijen als nadeel gezien kan worden (als het gaat om efficiëntie), kan intensief overleg met marktpartijen ook leiden tot een plan met meer kwaliteit dat beter aansluit op de actuele marktsituatie (Gijzen, 2009).
- Winstdeling: door het waardeverschil tussen het moment van inkoop van grond door de gemeente en het moment van verkoop als bouw kavels aan ontwikkelaars kan de gemeente meedelen in de winst. Deze opbrengsten kan de gemeente gebruiken om de inrichting van het openbaar gebied of andere niet-winstgevende delen van de ontwikkeling te bekostigen (Deloitte, 2017; Ommen, 2009).
- In potentie aantrekkelijk voor ontwikkelaars: het bouwclaimmodel is voor veel ontwikkelaars aantrekkelijk omdat het risicoprofiel voor hen beter is: ze kunnen zich richten op vastgoedontwikkeling (hun 'corebusiness') en lopen geen risico in de grondexploitatie. Daarbij is wel van belang dat ontwikkelaars hun gronden kunnen inbrengen en bouw kavels kunnen afnemen tegen een voor hen redelijke waarde (Gijzen, 2009). Dit kan op gespannen voet staan met het vorige punt.

Kanttekeningen

Voor zowel het traditionele model als het bouwclaimmodel is het van belang dat de gemeente bereid is het risico voor de grondexploitatie nemen, dit financieel ook kan dragen en over voldoende kennis en personeel beschikt om dit te doen (Ommen, 2009). Finance Ideas (2024) noemt dit als reden waarom het bouwclaimmodel bij grootschalige gebiedsontwikkelingen veelal minder goed toepasbaar is. Men ziet dat gemeenten over onvoldoende kapitaal beschikken om deze rol in de grotere ontwikkelingen te nemen en pleit daarom voor joint ventures waarin ook de Rijksoverheid deelneemt (zie ook paragraaf 3.7). Hoewel niet expliciet in het rapport vermeld, is het aannemelijk dat deze belemmering ook geldt voor het traditionele model. Ook hier voert de gemeente de grondexploitatie immers volledig zelfstandig uit en is het kapitaalbeslag groot.

3.4 Joint venture bij overeenkomst of rechtspersoon

Een joint venture is een vorm van publiek-private samenwerking waarbij publieke partijen (gemeente) en private partijen (ontwikkelaars) gezamenlijk risicodragend deelnemen in de grondexploitatie. Daarbij is kenmerkend dat kosten en opbrengsten, zeggenschap, risico's en werkzaamheden niet worden verdeeld maar juist worden gedeeld (Kersten et al. 2019; Finance Ideas, 2024). Dit betekent voor de gemeente dat zij inlevert op doorzettingsmacht, maar ook een deel van het risico voor de grondexploitatiefase kan overdragen aan de partners. Andersom nemen de private partners grondexploitatierisico's op zich die zij normaliter niet zouden dragen. Hier staat tegenover dat zij via de joint venture meer invloed krijgen op de (vroeg stadia van) planvorming (Ommen, 2009). De joint venture verzorgt doorgaans de planontwikkeling en grondexploitatie en

geeft bouwgrond/kavels uit aan de private partners die deelnemen in de joint venture. Deze partners realiseren het vastgoed vervolgens buiten de joint venture (Holters, 2006).

Wel of geen rechtspersoon

In de basis kan een joint venture op twee manieren worden vormgegeven, waarbij er uiteraard varianten mogelijk zijn in de uitwerking:

- Joint venture met rechtspersoonlijkheid: bij deze vorm wordt de joint venture ondergebracht in een aparte rechtspersoon/entiteit waarin alle partners deelnemen. Deze rechtspersoon wordt veelal een gemeenschappelijk exploitatiemaatschappij of grondexploitatiemaatschappij (GEM) genoemd (Finance Ideas, 2024).
- Joint venture via overeenkomst: bij deze vorm is er geen sprake van een rechtspersoon maar worden afspraken alleen contractueel vastgelegd, bijvoorbeeld in een samenwerkingsovereenkomst (Kersten et al., 2019). Het ligt daarbij voor de hand dat het (administratieve) beheer van de grondexploitatie bij één van de partners wordt belegd vanwege het ontbreken van een gezamenlijke entiteit (Holters, 2006).

Bult-Spiering et al. (2005) noemen een aantal voordelen van het oprichten van een separate rechtspersoon. Zo kan een joint venture met rechtspersoonlijkheid zelfstandig rechtshandelingen verrichten zonder dat de deelnemende partijen daar ieder afzonderlijk een besluit over moeten nemen. Ook is er hiermee een voor de buitenwereld herkenbare organisatie waar men terecht kan. Verder biedt rechtspersoonlijkheid (afhankelijk van de juridische vorm) deelnemers beperking van aansprakelijkheid tot de hoogte van hun inbreng, komt een rechtspersoon veelal eerder voor subsidies in aanmerking en kunnen er kansen zijn voor fiscale optimalisatie. Kersten et al. (2019) geven daarnaast aan dat deelname in een rechtspersoon veelal tot een betere gezamenlijke werkcultuur leidt: er is een sterker gevoel van eigenaarschap en minder vrijblijvendheid bij de betrokken partijen. Ook is er (afhankelijk van de juridische vorm) al een aantal zaken wettelijk vastgelegd in het Burgerlijk Wetboek, waardoor het niet nodig is hier nog separaat afspraken over te maken.

Het belangrijkste voordeel van een joint venture via een overeenkomst is de vrijheid die deze vorm biedt om afspraken naar eigen inzicht en op maat in te richten. Ook kunnen partijen vaak makkelijker uit elkaar wanneer dit nodig is. Wel zijn veel van de genoemde voordelen van een rechtspersoon juist nadelen bij een joint venture via een overeenkomst: partijen kunnen soms ook te makkelijk uit elkaar in moeilijke tijden, er is minder gevoel van eigenaarschap en er kunnen nadelen zijn als het gaat om fiscaliteit, subsidies en dergelijke (Kersten et al., 2019).

Na de financiële crisis was er een tendens zichtbaar naar lichtere samenwerkingen met meer flexibiliteit, bijvoorbeeld als het gaat om aanpassingen in programma, ontwikkelsnelheid, rolverdeling en het toe- en uitreden van partijen (Deloitte, 2017). Verheul et al. (2019) noemen als reden hiervoor dat zowel private als publieke partijen minder bereid zijn om constructies met een groot kapitaalbeslag aan te gaan. Voor gemeenten komt dit in belangrijke mate door de eerdergenoemde aanscherping van de gemeentelijke begrotingsregels (zie paragraaf 2.3.1). Voor ontwikkelaars speelt de terughoudendheid van financiers – in het bijzonder banken – als gevolg van regelgeving hierbij een belangrijke rol (zie paragraaf 2.3.6).

Overwegingen bij keuze voor een joint venture

In de literatuur worden diverse factoren genoemd die een rol spelen bij de vraag om wel of niet voor een joint venture te kiezen:

- Grondeigendom: in de praktijk is verdeling van het grondeigendom in het plangebied vaak één van de eerste redenen om voor een joint venture te kiezen. Deze vorm ligt het meest voor de hand als naast de gemeente ook ontwikkelaars of andere potentiële partners een grondpositie hebben (Verhees, 2014). Deze partijen krijgen veelal de mogelijkheid om vastgoed te ontwikkelen naar rato van hun inbreng in de joint venture.
- Omvang en complexiteit: naarmate een ontwikkeling groter en complexer wordt neemt de noodzaak tot samenwerking toe, mede omdat het financiële belang en de risico's te groot worden voor één partij. Ook is het lastig om over een complexe ontwikkeling in een vroeg

stadium al precieze afspraken met een risicoverdeling te maken. Een joint venture kan dan een oplossing zijn (Gijzen, 2009).

- Kwaliteit en haalbaarheid: als reden voor het aangaan van een joint venture wordt vaak genoemd dat het vroegtijdig betrekken van de kennis en expertise van de private sector de kwaliteit en haalbaarheid van plannen kan vergroten (Deloitte, 2008; Bult-Spiering et al., 2005). Eversdijk en Korsten (2015) plaatsen hierbij wel de kanttekening dat bij infrastructuurprojecten een dergelijke meerwaarde nog niet empirisch is aangetoond.
- Risico's delen: binnen een joint venture kunnen partijen gezamenlijk risico's inschatten en beperken. Doordat er zowel publieke als private deelname is worden alle typen risico's qua expertise in de samenwerking gedekt. Publieke partijen kunnen het beste sturen op bestuurlijke en beleidsmatige risico's (bijvoorbeeld bestuurlijke wisselingen en beleidskeuzes) terwijl private partijen het beste kunnen sturen op commerciële risico's (bijvoorbeeld wijzigingen in marktvraag) (Bult-Spiering et al., 2005).
- Type partijen en complementariteit: uit het punt hiervoor volgt al dat publieke en private partijen complementair zijn in het sturen op risico's. Dit geldt evenzeer als het gaat om de focuspunten vanuit de verschillende partijen bij de ontwikkeling: publieke partijen focussen extra op het maatschappelijke belang en private partijen leggen meer nadruk op haalbaarheid en marktvraag (Gijzen, 2009).
- Financiën: bij gebrek aan publieke middelen kan een publieke partij een joint venture initiëren om zo privaat kapitaal te mobiliseren en de ontwikkeling alsnog op gang te krijgen (Verhees, 2014; Eversdijk en Korsten, 2015). Daarbij plaatst Verhees (2014) wel de kanttekening dat bij een te sterke focus op dit financiële motief het risico ontstaat dat ruimtelijke kwaliteit het onderspit delft.
- Belangen op één lijn: door gezamenlijk (financiële) risico's te dragen komen de belangen van de deelnemende partijen meer op één lijn. Zo hebben wijzigingen in uitgangspunten direct financiële gevolgen voor alle deelnemers. De NEPROM (2022) verwijst hiernaar als 'skin in the game' en stelt dat dit ontwikkelaars vertrouwen geeft in ontwikkelingen en hen daarmee motiveert om in te stappen.
- Verevening: met een joint venture is het gemakkelijker om onrendabele projectonderdelen en rendabele projectonderdelen met elkaar te verevenen. Denk aan de verlegging van een snelweg die gefinancierd wordt uit opbrengsten van woningbouw op de oorspronkelijke locatie (Bult-Spiering et al., 2005; Verhees, 2014).
- Grip op de ontwikkeling: met een joint venture kan een publieke partij gedurende het ontwikkelproces meer grip houden op de ontwikkeling en het bereiken van maatschappelijke doelen dan bij een volledig private grondexploitatie (Bult-Spiering et al., 2005).
- Bestuurlijke voorkeuren: naast de diverse inhoudelijke overwegingen komt de keuze voor een joint venture in de praktijk ook regelmatig voort uit voorkeuren van de betrokken bestuurders (Eversdijk en Korsten, 2015).

Kanttekeningen

Een belangrijke kanttekening die verschillende auteurs bij de joint venture plaatsen is dat dubbele petten problematiek vaak opspeelt bij gemeentes in deze samenwerkingsvorm (zie ook paragraaf 2.3.1) (Holkers, 2006; Bult-Spiering et al., 2005). De gemeente is tegelijkertijd beleidsmaker met RO-bevoegdheid, (toekomstig) beheerder van het openbaar gebied, en risicodragend participant in de ontwikkeling. Hoewel deze rollen organisatorisch wel gescheiden kunnen worden is het voor individuele medewerkers vaak lastig om altijd vanuit de juiste rol te denken en handelen. Dit wordt vooral problematisch als de private en publieke belangen uiteen gaan lopen (Bult-Spiering et al., 2005). Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de gemeente vanuit haar publieke belang een bepaald beleidsdoel nastreeft dat tot gevolg heeft dat de financiële haalbaarheid van de (eigen) ontwikkeling onder druk komt te staan. Ook voor ontwikkelaars kan het lastig zijn om vanuit het gezamenlijke belang van de joint venture te denken. Men heeft vaak de neiging te blijven sturen op het eigen belang van opbrengstpotentie in de vastgoedontwikkeling (Gijzen, 2009).

Een tweede aandachtspunt is dat het voor een succesvolle joint venture van belang is dat de gezamenlijke organisatie voldoende mandaat en doorzettingskracht heeft om de gebiedsontwikkeling effectief aan te kunnen sturen (NEPROM, 2022). Verheul et al. (2019) zien dat dit vaak leidt tot een neiging om joint ventures op afstand te plaatsen van de politiek, waarmee de invloed van de politieke waaier van de dag wordt beperkt. Dit is soms ook een reden

voor partijen om voor deze vorm te kiezen. Men benadrukt echter dat te veel afstand ook tot problemen kan leiden. Zo kan dit ten koste gaan van (wettelijk verplichtte) informatieverstrekking aan de gemeenteraad, hetgeen juist wantrouwen kan veroorzaken. Het is bij het opzetten van een joint venture zeker mogelijk om de sturing vanuit de politiek tot de hoofdlijnen te beperken, echter is het wel van belang dat afstemmingsprocessen en informatievoorziening goed worden ingericht.

3.5 Concessiemodel

Bij het concessiemodel heeft de gemeente het grondeigendom en komt het initiatief tot ontwikkeling ook van de gemeente, maar wordt de ontwikkeling inclusief grondexploitatie volledig door een of meerdere private partijen gerealiseerd. De gemeente specificeert vooraf de kaders voor de ontwikkeling en selecteert via een aanbestedingsprocedure een private partij die het recht krijgt om de integrale ontwikkeling te realiseren. Na realisatie neemt de gemeente doorgaans wel het openbaar gebied in beheer (Kersten et al., 2019). Met deze structuur heeft de opdrachtgever (de gemeente) vooraf veel regie doordat in de aanbestedingsprocedure voorwaarden dwingend opgelegd kunnen worden. Ook is het mogelijk om een bouwplicht op te nemen. Tegelijkertijd zijn de risico's in de ontwikkel- en realisatiefase volledig voor de private partij (Bult-Spiering et al., 2005). Dit maakt dat publieke en private verantwoordelijkheden in dit model duidelijk zijn gescheiden: de gemeente heeft een kaderstellende rol en neemt niet risicodragend deel in de ontwikkeling. Dit in tegenstelling tot joint ventures, waarbij de gemeente wel risicodragend deelneemt (Deloitte, 2008).

Overwegingen bij keuze

In de literatuur worden diverse factoren genoemd die een rol spelen bij de vraag om wel of niet voor een concessie te kiezen:

- Omvang en complexiteit ontwikkeling: het vooraf specificeren van kaders wordt steeds lastiger naarmate de ontwikkeling groter en complexer wordt. Ook is er bij een lange doorlooptijd behoefte aan flexibiliteit om in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden. Dit gaat niet goed samen met het vooraf vastleggen van kaders. Het concessiemodel is daarmee het beste bruikbaar bij kleinschalige en eenvoudige ontwikkelingen (Finance Ideas, 2024; Gijzen, 2009)
- Eigenschappen ontwikkeling: de verhouding tussen vastgoedprogramma en openbaar gebied en de invulling van het vastgoedprogramma (veel wonen/commercieel of veel maatschappelijk) hebben invloed op de aantrekkelijkheid van een concessie voor ontwikkelaars. Veel ontwikkelaars focussen zich primair op (commerciële) vastgoedontwikkeling (Gijzen, 2009).
- Integraliteit: door één partij integraal verantwoordelijk te maken voor de ontwikkeling kan deze partij optimaal sturen op plankwaliteit en wordt geborgd dat de verschillende planonderdelen integraal ontwikkeld worden (Gijzen, 2009).
- Rolopvatting van partijen: als de overheidspartij zich zoveel mogelijk wil beperken tot haar publiekrechtelijke rol en de grond- en vastgoedontwikkeling aan de private sector wil overlaten is het concessiemodel het meest passend (Wezenberg, 2008). Een motivering hiervan kan de visie vanuit de overheidspartij op marktwerking zijn (zie volgend punt).
- Marktwerking/efficiëntie: meerdere auteurs noemen de opvatting dat marktwerking leidt tot een betere prijs/kwaliteitverhouding en efficiëntere en snellere uitvoering als reden waarom in het verleden is gekozen voor het concessiemodel (Bult-Spiering et al., 2005; Wezenberg, 2008; Warsen et al., 2018). Uit onderzoek naar concessies in het openbaar vervoer bleek echter dat dit argument achteraf niet altijd uitkwam (Wezenberg, 2008).
- Eenvoud besluitvorming: de duidelijke rolverdeling en opdrachtgever-opdrachtnemer relatie maakt dat besluitvormingsprocessen bij een concessiemodel veelal eenvoudiger en duidelijker zijn dan bij een joint venture (Gijzen, 2009).
- Innovatie: in het verlengde van het vorige punt is er de opvatting dat marktpartijen tot innovatievere oplossingen weten te komen dan overheidspartijen. Door meer werkzaamheden bij marktpartijen neer te leggen geeft een concessie hier meer ruimte voor (Wezenberg, 2008).
- Life-cycle benadering: bij infrastructuur en gebouwen is de 'life-cycle' benadering vaak een reden om voor de concessie te kiezen: door één partij verantwoordelijk te maken voor de

hele levenscyclus van een object – inclusief exploitatie – is er ketenefficiëntie te behalen (Bult-Spiering et al., 2005).

- Financiën en risicobereidheid: als de financiële situatie of risicobereidheid van de gemeente onvoldoende ruimte biedt om risico te dragen in de grondexploitatie kan het concessiemodel uitkomst bieden (Ommen, 2009; Gijzen, 2009).
- Kennis en capaciteit: als een gemeente onvoldoende kennis en/of capaciteit heeft om zelf de grondexploitatie te voeren – al dan niet in een joint venture – dan kan zij voor het concessiemodel kiezen. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het uitschrijven van een concessie en het goed invullen van de opdrachtgeversrol ook specialistische kennis vergt (Wezenberg, 2008).
- Persoonlijke voorkeuren: Bult-Spiering et al. (2005) benadrukken dat de keuze voor een concessie niet altijd voortkomt uit 'rationele' overwegingen, ook persoonlijke voorkeuren en visies van personen betrokken bij de besluitvorming spelen vaak een rol in de keuze.

Kanttekeningen

In de literatuur wordt ook een aantal belangrijke kanttekeningen bij het concessiemodel geplaatst. Zo stelt Gijzen (2009) dat het concessiemodel veel potentie heeft, maar in de praktijk vaak niet goed werkt. Dit komt door scheve machtsverhoudingen: de publieke partij heeft wel de goedkeuringsmacht en gebruikt deze om te sturen, maar draagt geen (financieel) risico. Andersom draagt de ontwikkelaar wel de verantwoordelijkheden en risico's maar heeft deze niet de bevoegdheden die nodig zijn om effectief op de risico's te kunnen sturen. Hij pleit er dan ook voor dat als publieke partijen voor het concessiemodel kiezen, ze ook bereid moeten zijn de sturing meer los te laten om ontwikkelaars in hun kracht te zetten. Daarnaast leent de concessie zich – zoals eerder al benoemd – niet goed voor complexe ontwikkelingen. Dit komt met name door de toenemende complexiteit van de contractvorming naarmate de ontwikkeling groter wordt en de beperkte flexibiliteit na het sluiten van de contracten. Deloitte (2017) constateert dan ook dat het model in de praktijk bij gebiedsontwikkeling weinig (meer) wordt toegepast.

3.6 Zelfrealisatie

De principes van het recht op zelfrealisatie en de sterke positie die grondeigenaren hiermee hebben is in paragraaf 2.3.2 al toegelicht. In de Omgevingswet is vastgelegd waar een eigenaar aan moet voldoen om zich te kunnen beroepen op zelfrealisatie. Samengevat moet de eigenaar: (1) bereid en in staat zijn om de ontwikkeling te realiseren, (2) de ontwikkeling realiseren op de wijze die door het bevoegd gezag (de gemeente) beoogd is en (3) concrete en bij de gemeente kenbaar gemaakte voornemens hebben om over te gaan tot realisatie (Pranger, 2024). Uit jurisprudentie volgt dat de eigenaar daadwerkelijk persoonlijk de ontwikkeling moet realiseren om zich op zelfrealisatie te kunnen beroepen. Het voornemen van een eigenaar om grond te verkopen aan een ontwikkelaar die de ontwikkeling gaat realiseren kwalificeert niet als zelfrealisatie. Wel kan de eigenaar een samenwerking aangaan met diezelfde ontwikkelaar (zonder verkoop) en zich beroepen op zelfrealisatie (Dirkzwager, 2024).

In de praktijk betekent zelfrealisatie dat de marktpartij (ontwikkelaar) de ontwikkeling volledig zelf realiseert en dat de gemeente alleen een faciliterende rol heeft, bijvoorbeeld als het gaat om het planologisch mogelijk maken van de ontwikkeling. Wel is de gemeente verplicht de door haar gemaakte kosten te verhalen op de ontwikkelaar. Dit kan via een anterieure overeenkomst met de ontwikkelaar (privaatrechtelijk) of via het publiekrechtelijk kostenverhaal (Kersten et al., 2019). Daarnaast is voor de gemeente van belang dat zij indien nodig een aanbestedingsplicht doorlegt aan de ontwikkelaar. Dit is nodig als de ontwikkeling werken bevat die op basis van Europese aanbestedingsrichtlijnen aanbestedingsplichtig zijn. Het gaat daarbij om werken die normaliter door of in opdracht van een gemeente gerealiseerd zouden worden, bijvoorbeeld een schoolgebouw (Kenniscentrum Europa decentraal, 2025).

3.7 Analyse en vertaling naar context RVB

In de voorgaande paragrafen is uitgegaan van samenwerkingen tussen een gemeente en één of meerdere ontwikkelaars. Omdat het RVB in gebiedsontwikkeling niet direct met deze partijen te vergelijken is wordt hieronder per samenwerkingsvorm geanalyseerd in hoeverre deze toepasbaar

is voor het RVB. Uitgangspunt daarbij is dat het RVB wordt beschouwd als publieke ontwikkelaar die beleidsmatige doelen nastreeft en primair actief is in de initiatief- en definitie- en ontwikkelfase. Zie ook de omschrijving van de rol van het RVB in paragraaf 2.4.

Traditionele model

Wanneer het traditionele model wordt toegepast in een situatie waarin het RVB grondeigenaar is zou dit betekenen dat het RVB zijn gronden verkoopt aan een gemeente, waarna de gemeente de GREX voert. Dit is technisch in principe mogelijk en in het verleden is dit ook regelmatig zo gegaan. Zo is de grond voor nieuwbouwwijk Warande in Lelystad door (de rechtsvoorganger van) het RVB verkocht aan de gemeente en volledig door de gemeente ontwikkeld via het traditionele model. Een andere interpretatie is om het RVB te zien als publieke partij die de positie van de gemeente in het traditionele model inneemt. Een belangrijk aspect van het traditionele model is echter dat de partij die de GREX voert (normaliter de gemeente) ook het planologisch instrumentarium heeft. Dit geldt voor het RVB niet. Om die reden wordt in deze analyse uitgegaan van de eerstgenoemde interpretatie waarbij het RVB gronden verkoopt aan de gemeente.

Toepasbaarheid RVB

Het wettelijke kader waarbinnen het RVB handelt is de regeling "Beheer onroerende zaken Rijk 2024". Deze regeling biedt beperkt mogelijkheden om gronden onderhands te verkopen, ook als het om gemeenten gaat. Dit is mede een gevolg van het eerdergenoemde Didam-arrest. Openbare verkoop is voor het RVB het uitgangspunt en hier kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken. Gemeenten kunnen wel een verzoek tot onderhandse verkoop indienen, maar het RVB kan hier alleen toe besluiten als de gemeente aantoont dat de gronden worden gebruikt voor eigen huisvesting of de uitvoering van een wettelijke taak. Hieraan zijn diverse voorwaarden verbonden waar verkopen voor gebiedsontwikkeling niet snel aan voldoen. Zo moet de gemeente de gronden na aankoop langdurig in eigendom houden (Staatscourant, 2024). Daarnaast beoogt het RVB vanuit zijn taakverbreding (zie paragraaf 2.4.2) een actievere rol bij gebiedsontwikkeling. Het vroegtijdig overdragen van grond (en bijbehorende sturingsmogelijkheden) ligt dan minder voor de hand. Het traditionele model lijkt voor het RVB dan ook niet of beperkt toepasbaar.

Bouwclaimmodel

Ook het bouwclaimmodel gaat normaliter uit van een GREX die volledig door een gemeente wordt gevoerd. Een situatie waarin het RVB gronden levert aan een gemeente in ruil voor een bouwclaim is technisch mogelijk, maar lijkt niet voor de hand te liggen. Het RVB is immers primair actief in de initiatief- en definitie- en ontwikkelfase en doet geen vastgoedontwikkeling. Bouwkavels die het RVB op basis van een bouwclaim van een gemeente zou afnemen zouden dan vrijwel direct doorverkocht worden aan een ontwikkelaar die de vastgoedontwikkeling verzorgt. Daarnaast past het onderhands verkopen van gronden niet binnen de vigerende regeling van het RVB, zoals hiervoor al is toegelicht. Wanneer wordt uitgegaan van een GREX die door het RVB wordt gevoerd is toepassing van het bouwclaimmodel beter denkbaar. Bijvoorbeeld als het RVB een omvangrijke positie heeft in een gebiedsontwikkeling waarin ook private partijen kleinere posities hebben. De private eigenaren zouden dan hun gronden aan het RVB kunnen overdragen in ruil voor een bouwclaim. Dit betekent wel dat het RVB bouwkavels onderhands (ofwel één op één/niet openbaar) moet verkopen.

Sinds het Didam-arrest is in de praktijk meermaals de vraag opgekomen of het bouwclaimmodel nog mogelijk is nu er in beginsel een openbare procedure moet worden doorlopen bij verkoop van publiek vastgoed. Diverse experts achtten het echter aannemelijk dat het bouwclaimmodel een uitzondering op deze regel kan vormen (Bregman, 2022; Houthoff, 2023; Fokkema, 2022). Het kan verdedigbaar zijn om bij een bouwclaim zonder openbare procedure te verkopen omdat marktpartijen met en zonder bouwclaim geen gelijke gevallen zijn. De gronden die als onderdeel van een bouwclaim aan een marktpartij worden terug verkocht kunnen immers niet los gezien worden van de gronden die door diezelfde marktpartij zijn ingebracht. Het ligt daarom niet voor de hand om partijen met en zonder bouwclaim gelijk te behandelen. Men plaatst uiteraard wel de kanttekening dat per geval een beoordeling nodig is. Bregman (2022) stelt dat het sluiten van bouwclaimovereenkomsten binnen de gemeentelijke beleidsruimte valt. Gemeenten (of andere overheden) zouden daarmee dus nog steeds de vrijheid hebben om nieuwe bouwclaimovereenkomsten aan te gaan.

Toepasbaarheid RVB

Als het RVB het bouwclaimmodel wil toepassen moet er binnen de organisatie een beleidsmatige afweging plaatsvinden over de vraag of een bouwclaim een acceptabele reden is om af te wijken van een openbare verkoopprocedure. De literatuur wijst echter uit dat hier aanleiding voor is. Naast het onderhands verkopen van gronden betekent dit model ook dat het RVB gronden zou moeten aankopen en inbrengen in de GREX. Zoals eerder vermeld noemt het vigerende taakbesluit van het RVB het aankopen van grond voor gebiedsontwikkeling expliciet als uit te voeren activiteit (Overheid.nl, 2025). Tot op heden is dit echter nog niet in de praktijk gedaan. Concluderend lijkt het bouwclaimmodel voor het RVB toepasbaar, maar vergt de daadwerkelijke toepassing nog wel een interne beleidsmatige afweging.

Joint venture via overeenkomst

Een joint venture via een overeenkomst gaat normaliter uit van een gezamenlijk door een gemeente en ontwikkelaar te voeren GREX. Een situatie waarin het RVB samen met een gemeente de GREX voert is mogelijk. Het RVB doet dit ook al bij Zuiderhage (zie paragraaf 2.4.3), waar de risico's worden gedeeld op basis van eigendomsverhouding binnen het plangebied. Hier is ook sprake van een joint venture op basis van enkel een overeenkomst, waarbij het administratieve beheer van de GREX bij het RVB ligt. Het is in principe mogelijk dat een private partij – naast de gemeente en het RVB – deelneemt aan een joint venture. Een joint venture met alleen het RVB en een private partij (zonder de gemeente) is ook mogelijk. Dit betreft dan echter niet een joint venture zoals bedoeld in de literatuur. De publiekrechtelijke rol van de gemeente ontbreekt dan in de samenwerking waardoor de samenwerking meer lijkt op zelfrealisatie in een consortium. De interpretatie van deze samenwerkingsvorm in dit onderzoek is daarom een joint venture tussen in elk geval het RVB en een gemeente, eventueel aangevuld met een marktpartij.

Toepasbaarheid RVB

Het model joint venture via overeenkomst wordt in de praktijk al toegepast bij de ontwikkeling Zuiderhage. Een kanttekening bij die casus is dat voor de risicoverdeling in de joint venture is aangesloten bij de bestaande eigendomsverhouding in het plangebied. Het is ook denkbaar dat het RVB in een situatie komt waarbij een joint venture wel wenselijk is, maar waarbij de bestaande eigendomsverhouding niet als verdeling gehanteerd kan worden. Bijvoorbeeld omdat de beoogde partner onvoldoende eigendom heeft voor een betekenisvol aandeel in de risicoverdeling. Of als de beoogde partner juist een te groot aandeel heeft, waardoor een naar rato aandeel in de GREX voor de beoogde partner te risicovol is. In zo'n situatie kan het nodig zijn om gronden over te dragen (met alle eerdergenoemde kanttekeningen) of op een andere wijze tot verdeling van de risico's te komen. Concluderend is het model joint venture via een overeenkomst voor het RVB zeker toepasbaar. De uitgangssituatie van de ontwikkeling kan echter wel tot aandachtspunten leiden.

Joint venture via rechtspersoon

Voor het model joint venture via rechtspersoon geldt in de basis hetzelfde als bij de joint venture via overeenkomst. De principes voor de samenwerking en de verhouding tussen deelnemende partners zijn vrijwel gelijk. Het grootste verschil is de juridische vormgeving via een rechtspersoon in plaats van enkel een overeenkomst. Deze vorm is door het RVB tot nu toe nog niet toegepast.

Toepasbaarheid RVB

In tegenstelling tot de joint venture via een overeenkomst is de joint venture via een rechtspersoon voor het RVB niet gemakkelijk toe te passen. Het vigerende taakbesluit noemt "het participeren in entiteiten die gericht zijn op realisatie van de nieuwe functie" wel expliciet in de opsomming met handelingen die het RVB kan verrichten (Overheid.nl, 2025). In beginsel is dit dus mogelijk. Een voornemen om als Rijk deel te nemen in een rechtspersoon moet echter worden getoetst aan het deelnemingenbeleid van het ministerie van Financiën (2022). Hierin is een afwegingskader opgenomen dat moet worden doorlopen voordat een deelneming mogelijk is. Samengevat moet er volgens het deelnemingenbeleid cumulatief aan de volgende voorwaarden worden voldaan voordat een deelneming mogelijk is:

1. Er moet sprake zijn van een publiek belang dat niet voldoende door de markt of de samenleving wordt geborgd;
2. Er moet behoefte zijn aan meer of andere invloed dan in wet- en regelgeving vastgelegd kan worden;

3. De activiteiten moeten zich lenen voor een vennootschap, en;
4. Het aangaan van een deelneming moet rechtmatig, doeltreffend, doelmatig, uitvoerbaar en proportioneel zijn.

In een rapport van Finance Ideas (2024) wordt bepleit dat deelneming van het Rijk in gebiedsontwikkeling via rechtspersonen als een grondexploitatiemaatschappij (GEM) wenselijk is. De belangrijkste motivering hiervoor is dat de kapitaalbehoefte die nodig is om alle beoogde grootschalige woningbouwlocaties te realiseren te groot is voor bedrijven en gemeenten om (alleen) te dragen. Men stelt dat daardoor veel locaties zonder actieve participatie van het Rijk niet van de grond zullen komen. De onderzoekers stellen dat actieve participatie door het Rijk op basis van het deelnemingenbeleid verdedigbaar is. Men geeft aan dat de voortvarende ontwikkeling van grootschalige woningbouw een zwaarwegend publiek belang is en dat de markt dit niet voldoende kan oppakken. Ook kan de markt niet alle (financiële) risico's alleen dragen. Verder lenen de activiteiten die normaliter in een GEM worden uitgevoerd zich goed voor uitvoering vanuit een vennootschap. Men concludeert daarmee dat er op basis van het deelnemingenbeleid ruimte zou moeten zijn voor deelneming van het Rijk in gebiedsontwikkeling. Daarbij wordt ook gesuggereerd om het aandeelhouderschap van dergelijke deelnemingen bij het RVB te beleggen. Dit om de rol van aandeelhouder en subsidieverstrekker binnen het Rijk gescheiden te houden.

In het 'Rijkssturingskompas bij grootschalige gebiedsontwikkeling' gaan de Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) en de TU Delft (2025) ook in op een actievere rolname van het Rijk in gebiedsontwikkeling. Men stelt daarbij het volgende: *"In de praktijk is gebleken dat de doorgevoerde decentralisaties en onderliggende neoklassieke economische sturingsbenadering in het ruimtelijk domein maatschappelijk niet goed uitpakken. Om effectief te sturen in de complexe werkelijkheid van gebiedsontwikkeling is een bredere benadering en Rijkssturingsrepertoire nodig"*. Daarmee lijken de auteurs (impliciet) te stellen dat kan worden voldaan aan voorwaarden 1 en 2 uit het deelnemingenbeleid. Een deelneming wordt door de auteurs ook als mogelijkheid verkend. Daarbij stelt men dat dit alleen voorbehouden is voor ontwikkelingen waarin het Rijk langdurig een rol wil vervullen. Als aanleidingen hiervoor noemt men de noodzaak om publieke doelen te borgen (als marktpartijen en gemeenten dit niet kunnen), het wekken van vertrouwen en investeringsbereidheid bij partners of het krijgen van meer grip op de ontwikkeling. Men stelt wel dat deelnemingen van het Rijk in gebiedsontwikkeling sterk zullen verschillen van bestaande overheidsdeelnemingen. De conclusie is dan ook dat nader onderzoek noodzakelijk is.

Concluderend is het model joint venture via rechtspersoon in beginsel toepasbaar. De procedure vanuit het Deelnemingenbeleid om hier akkoord op te krijgen is echter zwaar en de uitkomst is niet zeker. Als het RVB deze optie voor een ontwikkeling wil verkennen lijkt het raadzaam het gesprek hierover in een vroeg stadium te starten. De urgentie van de woningnood en de politieke wens om als Rijk meer regie op woningbouw te hebben kunnen wel helpen bij het motiveren van de keuze voor een deelneming en het creëren van draagvlak.

Concessiemodel

In het concessiemodel wordt normaliter een concessie uitgeschreven door een gemeente. Dit zou – net als in het traditionele model – betekenen dat het RVB gronden onderhands zou moeten verkopen aan een gemeente. Zoals bij het traditionele model is toegelicht sluit een onderhandse verkoop niet aan bij de juridische kaders en beleidsmatige koers van het RVB. Een alternatieve denkwijze is dat het RVB voor realisatie van een ontwikkeling op zijn eigen gronden een concessie uitschrijft. Dit heeft wel een aantal kanttekeningen voor het RVB:

- Specificeren: het RVB zou de ontwikkeling gedetailleerd moeten specificeren. Dit vergt een betrokkenheid vanuit het RVB die verdergaat dan de initiatief-, definitie- en ontwikkelfase.
- Aanbesteden: het RVB moet bereid zijn om via een aanbesteding te werken en een rol als opdrachtgever te nemen. Tot nu toe heeft het RVB alleen met grondverkoop gewerkt die niet aanbestedingsplichtig zijn. Het RVB heeft daarbij geen opdrachtgevende rol voor de vastgoedontwikkeling. Binnen andere organisatieonderdelen van het RVB is een dergelijke rol overigens wel gebruikelijk, bijvoorbeeld voor de realisatie van rijkskantoren.
- Publiekrechtelijke bevoegdheden: normaliter wordt de concessie uitgeschreven door de gemeente, en dus de partij die ook de bevoegdheid heeft om de ontwikkeling planologisch mogelijk te maken. Het RVB heeft deze bevoegdheden niet en zou daarmee als (enige)

uitschrijver van een concessie een kwetsbare rol hebben. Mogelijk kan dit worden verholpen door gezamenlijk met een gemeente een concessie uit te schrijven of door te zorgen dat er vooraf volledige planologische zekerheid is.

Concluderend lijkt het concessiemodel in aangepaste vorm wel toepasbaar voor het RVB. Gelet op de kanttekeningen lijkt deze vorm het best werkbaar als de concessie wordt verleend vanuit een samenwerking tussen het RVB en een gemeente. Verder geldt dat ook hier een interne beleidsmatige afweging nodig is: is het RVB bereid om via een aanbesteding te gaan werken?

Zelfrealisatie

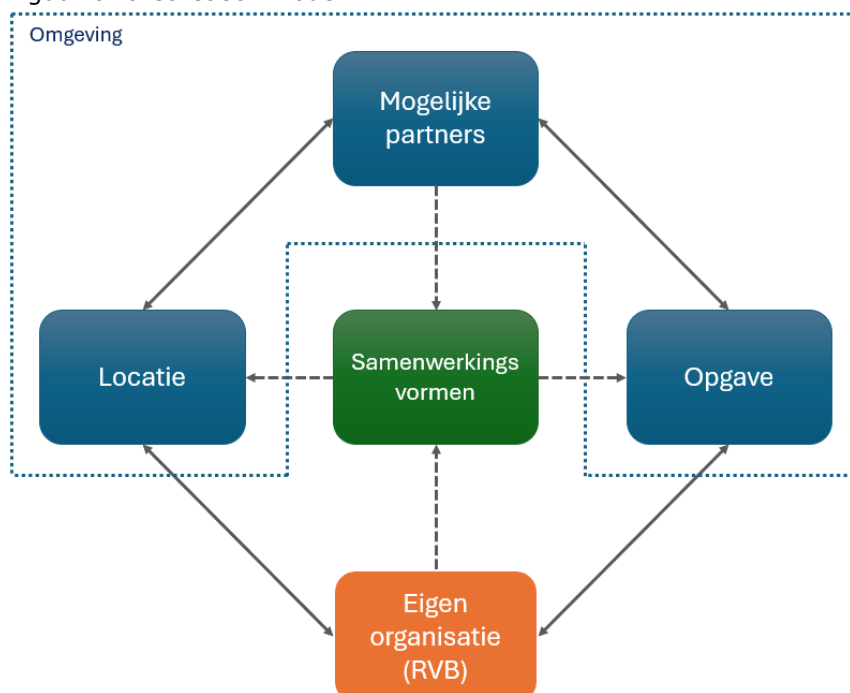
Zelfrealisatie waarbij het RVB de rol van ontwikkelaar aanneemt is in beginsel mogelijk. Het model dat het RVB bij de ontwikkeling van Valkenhorst toepast lijkt hier op (zie paragraaf 2.4.4). In dit project is wel een samenwerkingsovereenkomst met de gemeente gesloten, maar wordt de ontwikkeling volledig voor rekening en risico van het RVB gerealiseerd. De rol van de gemeente beperkt zich grotendeels tot publiekrechtelijke medewerking. Een aandachtspunt bij toepassing van dit model is dat het RVB voorsnog bij gebiedsontwikkeling geen vastgoedontwikkeling doet. Er zal dus voor de vastgoedontwikkeling altijd een ontwikkelaar nodig zijn. Bij Valkenhorst verkoopt het RVB de gronden dan ook gefaseerd aan ontwikkelaars nadat het bestemmingsplan onherroepelijk is. Een kanttekening hierbij is dat een partij zich bij een verkoop formeel niet op zelfrealisatie kan beroepen (zie paragraaf 3.6). Als er echter op voorhand afspraken worden gemaakt met de gemeente over een dergelijke werkwijze lijkt dit niet problematisch.

Concluderend lijkt het model zelfrealisatie voor het RVB goed toepasbaar. Zo lang het RVB zelf geen vastgoedontwikkeling doet zal het RVB hierbij wel altijd een ontwikkelaar moeten betrekken. Als het RVB zich formeel op zelfrealisatie wil beroepen gaat het betrekken van een ontwikkelaar idealiter niet via een grondverkoop gelet op de genoemde kanttekening.

3.8 Theoretisch model en overzicht keuzefactoren

In dit hoofdstuk is uitgebreid ingegaan op de mogelijke samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling en de factoren die een rol spelen bij de afweging tussen de verschillende vormen. Op basis hiervan is een theoretisch model opgesteld met een bijbehorend voorlopig overzicht van relevante keuzefactoren op basis van de theorie. Het theoretisch model is weergegeven in figuur 6 en wordt hierna nader toegelicht.

Figuur 6: theoretisch model



Theoretisch model

Het theoretisch model geeft weer welke thema's een rol spelen bij de afweging tussen de verschillende samenwerkingsvormen en maakt onderscheid tussen drie hoofdthema's:

- De eigen organisatie (oranje): dit thema heeft betrekking op de partij die afweging tussen de verschillende samenwerkingsvorm maakt, in dit onderzoek het RVB. Keuzefactoren die hieronder vallen zijn onder andere de beschikbaarheid van kennis en personeel en de risicobereidheid van de organisatie.
- De omgeving (blauw): dit thema betreft de omgeving gezien vanuit de partij die de afweging maakt (het RVB). De omgeving bestaat uit de locatie, de beoogde ontwikkelopgave voor de locatie en de mogelijke samenwerkingspartners. Voorbeelden van keuzefactoren die hieronder vallen zijn de eigendomssituatie, de omvang van de gebiedsontwikkeling en aantal en type mogelijke partners.
- Samenwerkingsvormen (groen): dit thema betreft kenmerken van de verschillende samenwerkingsvormen die een partij (het RVB) en de mogelijke partners kunnen toepassen. Keuzefactoren die betrekking hebben op samenwerkingsvormen zijn bijvoorbeeld: of de samenwerkingsvorm mogelijkheden biedt voor winst- en risicodeling of de mate van zelfstandigheid die een samenwerkingsvorm biedt.

Zowel het RVB (oranje) als de mogelijke partners hebben één-op-één relaties met de locatie en de opgave voor de ontwikkeling. Bijvoorbeeld vanuit een eigendomspositie of doelstellingen die zij nastreven voor de ontwikkeling. Dit brengen zij bij elkaar via de samenwerkingsvorm die zij kiezen (groen). Vanuit deze samenwerkingsvorm wordt vervolgens op de ontwikkeling gestuurd.

Overzicht keuzefactoren

In onderstaand overzicht zijn per thema uit het theoretisch model de keuzefactoren benoemd. Deze keuzefactoren komen voort uit de literatuur (paragrafen 3.3-3.7) en per keuzefactor worden in de laatste kolom één of meerdere bronnen vermeld. De keuzefactoren binnen het thema samenwerkingsvormen zijn voor de overzichtelijkheid gegroepeerd in drie categorieën: financiën en risico's, organisatie en wijze van samenwerken.

Omgeving

Locatie		
Eigendomssituatie	De eigendomssituatie binnen de beoogde locatie voor de ontwikkeling.	Verhees, 2014
Opgave		
Omvang ontwikkeling	De omvang van de opgave in programma (bijvoorbeeld aantallen woningen) of totaal aan investeringen.	Finance Ideas, 2024; Gijzen, 2009
Complexiteit ontwikkeling	De complexiteit van de ontwikkeling, bijvoorbeeld vanwege lange doorlooptijd, diversiteit aan programmatische invulling of onzekerheden.	Finance Ideas, 2024; Gijzen, 2009
Mogelijke partners		
Aantal en type partners	Het aantal en type mogelijke partners, op basis van eigendom of (publiek)rechtelijke rol (bijvoorbeeld een gemeente).	Verhees, 2014; Gijzen, 2009
Synergie tussen partijen	De mate waarin er sprake is van mogelijke synergie tussen partijen, bijvoorbeeld door complementariteit van kennis of gezamenlijke risicobeheersing.	Kersten et al., 2019

Eigen organisatie (RVB)

Beschikbaarheid personeel en kennis	De mate waarin de organisatie beschikt over de (specifieke) personele inzet en kennis die nodig is voor een samenwerking.	Wezenberg, 2008
Risicobereidheid organisatie	De mate waarin de organisatie bereid moet zijn risico's aan te gaan om de samenwerkingsvorm toe te kunnen passen.	Ommen, 2009; Gijzen, 2009
Haalbaarheid binnen organisatie	De mate waarin de samenwerkingsvorm binnen de organisatie op draagvlak kan rekenen en gerealiseerd kan worden. Hierbij kunnen ook subjectieve voorkeuren/opvattingen een rol spelen.	Eversdijk en Korsten, 2015; Bult-Spiering et al. 2005

Samenwerkingsvormen

Financiën en risico's		
Kapitaalbeslag	De mate waarin de samenwerkingsvorm leidt tot een groot kapitaalbeslag voor de betrokken partijen.	Finance Ideas, 2024
Mogelijkheid tot verevening/delen winst en risico's	De mate waarin de samenwerkingsvorm mogelijkheid biedt tot financiële verevening binnen het plangebied of winstdeling.	Deloitte, 2017; Ommen, 2009
Aansprakelijkheid	De mate waarin de samenwerkingsvorm mogelijkheden biedt tot beperking van (financiële) aansprakelijkheid.	Bult-Spiering et al., 2005
Fiscaliteit en subsidies	De mate waarin de samenwerkingsvorm voordelen kan bieden als het gaat om fiscaliteit en subsidieverlening.	Bult-Spiering et al., 2005; Kersten et al., 2019
Organisatie		
Grip op ontwikkeling	De mate waarin de samenwerkingsvorm grip geeft op de ontwikkeling.	Bult-Spiering et al., 2005
Publieke en private rollen	De mate waarin publieke en private rollen in de samenwerkingsvorm duidelijk gescheiden zijn.	Deloitte, 2008
Besluitvormingsprocessen	De mate waarin de samenwerkingsvormen eenvoudige en duidelijke besluitvormingsprocessen mogelijk maakt.	Gijzen, 2009
Zelfstandigheid	De mate waarin de samenwerkingsvorm het project in staat stelt om zelfstandig te opereren en besluiten te nemen.	Bult-Spiering et al. 2005
Vormvrijheid	De mate waarin de samenwerkingsvorm vrij en naar eigen inzicht kan worden ingericht	Kersten et al., 2019
Wijze van samenwerken		
Gedeeld belang	De mate waarin de samenwerkingsvorm bijdraagt aan het creëren van een gedeeld belang tussen de samenwerkende partijen.	NEPROM, 2022
Werkcultuur	De mate waarin de samenwerkingsvorm bijdraagt aan het creëren van een gezamenlijke werkcultuur onder de medewerkers.	Kersten et al., 2019
Integraliteit planvorming	De mate waarin de samenwerkingsvorm integrale planvorming binnen het plangebied mogelijk maakt, onafhankelijk van eigendomsgrenzen.	Deloitte, 2017; Kersten et al., 2019

Dit overzicht is nadrukkelijk een voorlopig overzicht op basis van de theorie. De in dit hoofdstuk geïdentificeerde samenwerkingsvormen en het overzicht met keuzefactoren dienen als basis voor de uit te voeren interviews. De inzichten uit de theorie en de opbrengsten uit de interviews worden daarna geïntegreerd tot een afwegingskader voor het RVB.

4. Methodologie

In dit hoofdstuk worden de methodologische keuzes toegelicht die zijn gemaakt bij het uitvoeren van dit onderzoek. Paragraaf 4.1 start met de toelichting van de onderzoeksstrategie: welk type onderzoek is er gedaan en welke methoden zijn toegepast. Vervolgens wordt in paragrafen 4.2 en 4.3 ingegaan op de wijze waarop data zijn verzameld en geanalyseerd. Het hoofdstuk sluit af met analyse van de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek.

4.1 Onderzoeksstrategie

De eerste keuze bij het bepalen van de onderzoeksstrategie is die tussen kwalitatief en kwantitatief onderzoek. Voor dit onderzoek is gekozen voor kwalitatief onderzoek. Bij kwantitatief onderzoek ligt de focus op meetbaarheid, cijfermatige analyse en generalisatie van bevindingen naar een grotere populatie. Kwalitatief onderzoek richt zich juist op het handelen van mensen in een sociale omgeving. Het doel is het verkrijgen van diepgaande inzichten met betrekking tot specifieke onderwerpen. Kenmerken van kwalitatief onderzoek zijn onder andere dat het beschrijvend van aard is, nadruk legt op context, belang stelt op hoe sociale interacties leiden tot een bepaalde uitkomst en dat de onderzoeksopzet meer flexibel van aard is (Clark et al., 2016). Boeije et al. (2009) geven aan dat er bij kwalitatief onderzoek vaak sprake is van een beperkter aantal onderzoekseenheden, maar dat deze wel diepgaand onderzocht worden. Bij kwantitatief onderzoek is dit vaak juist andersom en worden er bijvoorbeeld grote steekproeven genomen.

Voor dit onderzoek is gekozen voor kwalitatief onderzoek omdat het onderwerp van het onderzoek – samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling – zich beperkt leent voor cijfermatige analyse aan de hand van kwantitatief onderzoek. Om inzicht te krijgen in factoren die van belang zijn bij het kiezen van een samenwerkingsvorm was juist diepgaand inzicht nodig in hoe dit soort keuzeprocessen in de praktijk gaan en welke overwegingen daarbij speelden. Een dergelijk proces is nadrukkelijk 'mensenwerk' waarbij sociale interactie tussen de verschillende actoren van groot belang is. Kwalitatief onderzoek leende zich er het beste voor om hier inzicht in te krijgen.

Ontwerpend onderzoek

Dit onderzoek betreft een company research paper met als doel om bij te dragen aan een strategisch vraagstuk binnen een organisatie, in dit geval het RVB. Dit betekent dat het gaat om praktijkgericht wetenschappelijk onderzoek, en niet om theoriegericht wetenschappelijk onderzoek waarbij de focus ligt op ontwikkeling van nieuwe theorie of toetsing van bestaande theorie. Binnen praktijkgericht onderzoek zijn verschillende typen onderzoek mogelijk. In dit geval is gekozen voor ontwerpend onderzoek. Dit houdt in dat er op basis van wetenschappelijke onderbouwing is toegewerkt naar een concrete en in de praktijk toepasbare oplossing (van Hoek-Gerritsen, 2023). In dit onderzoek gaat het om de ontwikkeling van een afwegingskader voor het RVB voor het kiezen van samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling. Om de toepasbaarheid van het afwegingskader te borgen is in het onderzoek ook een toetsmoment opgenomen: een conceptversie van het afwegingskader is in concept voorgelegd aan het RVB. Het onderzoek kende daarmee op hoofdlijnen 3 stappen: (1) het verzamelen van kennis als input voor het afwegingskader, (2) het ontwerpen van een concept-afwegingskader en (3) het toetsen en daarna definitief maken van het afwegingskader.

Onderzoeksmethoden

Qua onderzoeksmethoden is er in dit onderzoek gekozen voor literatuuronderzoek en interviews. De keuze voor interviews volgde uit het feit dat er voor de beantwoording van de deelvragen inzicht nodig was in de motivatie van de keuzes die organisaties/respondenten hebben gemaakt. Interviews bieden hiervoor de benodigde diepgang die met bijvoorbeeld een enquête niet kon worden bereikt. Specifiek is er gebruik gemaakt van semigestructureerde interviews en niet van volledig gestructureerde interviews met een vaste vragenlijst. Het voordeel hiervan is dat de interviews op hoofdlijnen wel een vaste structuur volgen, maar dat er tegelijkertijd voldoende vrijheid is om door te vragen en zo tot meer gedetailleerde informatie te komen (DiCicco-Bloom & Crabtree, 2006). Het literatuuronderzoek in hoofdstuk 3 vormde de theoretische basis voor de

interviews en de vooraf opgestelde topiclijst. Hierdoor werd geborgd dat de relevante onderwerpen aan bod kwamen tijdens het interview.

4.2 Dataverzameling en -analyse

In deze paragraaf wordt voor zowel het literatuuronderzoek als de interviews omschreven hoe de dataverzameling en -analyse heeft plaatsgevonden. Dit met als doel de navolgbaarheid en repliceerbaarheid van het onderzoek te vergroten en zo de betrouwbaarheid van het onderzoek te verhogen (zie ook paragraaf 4.3).

Literatuuronderzoek

Voor het eerste deel van het onderzoek is een literatuurstudie uitgevoerd naar actoren in gebiedsontwikkeling en de verschillende mogelijke samenwerkingsvormen. De studie naar actoren is grotendeels uitgevoerd aan de hand van grijze literatuur en openbare overheidsinformatie als het gaat om het RVB. De studie naar samenwerkingsvormen is gestart aan de hand van veel gebruikte publicaties binnen het vakgebied als de Reiswijzer gebiedsontwikkeling (Kersten et al., 2019) en het handboek projectontwikkeling (Peek & Gehner, 2018). Daarnaast is er bewust ook gestart met publicaties van voor de financiële crisis (zoals Bult-Spiering et al. (2005)) om mogelijke verschillen in gangbare samenwerkingsvormen door de tijd heen in beeld te krijgen. Echter trad er qua gangbare samenwerkingsvormen al snel verzadiging op en bleek ook dat deze door de jaren heen weinig zijn gewijzigd. Vervolgens is een verdiepingsslag gemaakt door literatuur te zoeken waarin specifieke samenwerkingsvormen worden behandeld, zoals Holkers (2006) en Gijzen (2009). Hierbij is gebruik gemaakt van zowel grijze literatuur als wetenschappelijke literatuur.

Na de verdiepingsslag per samenwerkingsvorm is een analyse gedaan van de verschillende samenwerkingsvormen vanuit het perspectief van het RVB. Ook zijn de inzichten uit de verschillende bronnen bijeengebracht in een overzicht van relevante keuzefactoren (paragraaf 3.8). Daarmee geeft het literatuuronderzoek antwoord op deelvragen 1 en 2 en is de theoretische basis voor het onderzoek gelegd.

Interviews

Eén van de belangrijkste keuzes bij interviews is de selectie van respondenten: welke personen hebben de expertkennis die nodig is om de onderzoeksvragen te beantwoorden? Von Soest (2022) ziet een expert als *"iedere persoon die gespecialiseerde informatie heeft over het politieke of sociale proces dat wordt onderzocht of hier zelf bij betrokken was"* (eigen vertaling). Als het gaat om de selectie van experts adviseert hij om zowel experts van binnen als van buiten te betrekken. Dit zijn respectievelijk experts die zelf (in een sleutelrol) bij het proces betrokken waren en experts met een analytische rol die zelf geen onderdeel waren van het proces. Het voordeel van experts van binnen is dat zij vaak beschikken over gedetailleerde en niet publieke informatie. Het nadeel is echter dat zij eerder geneigd zijn gekleurde informatie te geven. Het voordeel van experts van buiten is dat zij vaak minder persoonlijk belang hebben en neutraler kunnen antwoorden. Een tweede advies is om niet alleen besluitvormers maar ook experts in lagere functies te betrekken. Zij hebben vaak meer tijd aan casussen besteed dan besluitvormers en kunnen daardoor gedetailleerder toelichten hoe een proces is gelopen.

In dit onderzoek was het doel van de interviews om inzicht te verkrijgen in de keuzefactoren die bepalend zijn bij het kiezen van een samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het bredere werkveld (deelvraag 3) en het RVB zelf (deelvraag 4). Om hier inzicht in te krijgen zijn er voor de interviews experts zowel binnen (intern) als buiten (extern) het RVB geselecteerd. In totaal zijn er 12 experts met verschillende achtergronden geïnterviewd. Een overzicht met alle experts (type organisatie en functie) is te vinden in bijlage 1. Bij de selectie van expert speelden de volgende overwegingen een rol:

- Publiek/privaat: er zijn externe respondenten met zowel publieke als private achtergronden geïnterviewd. Dit omdat er in de praktijk van gebiedsontwikkeling veelal sprake is van publiek-private samenwerking en het wenselijk is om beide perspectieven mee te nemen in het onderzoek.

- Kennis: respondenten zijn geselecteerd omdat zij vanwege een specifiek project kennis hebben van een bepaalde samenwerkingsvorm of omdat zij in algemene zin veel kennis hebben van samenwerking bij gebiedsontwikkeling.
- Binnen/buiten: naast respondenten die als insider kwalificeren is er bewust een aantal respondenten geselecteerd dat als outsider kwalificeert. Specifiek gaat het om adviseurs die zowel publieke als private partijen begeleiden.
- Functieniveau: er zijn respondenten geselecteerd op zowel directieniveau als uitvoerend niveau.

De interviews hebben plaatsgevonden aan de hand van twee topiclijsten met voorbeeldvragen: één voor interne interviews en één voor externe interviews (zie bijlage 2). De topiclijsten kennen grotendeels dezelfde indeling: na een introductie werd eerst ingegaan op een voorbeeldproject van de respondent (indien van toepassing), daarna werden samenwerkingsvormen in het algemeen besproken, en als laatste werd ingegaan op de rol van het RVB. Het laatste aspect – de rol van het RVB – kwam bij de interne interviews wat uitgebreider aan bod. De topics met betrekking tot samenwerkingsvormen en keuzefactoren die hierbij een rol spelen komen voort uit de theorie. In de interviews is echter wel getracht de vragen zo open mogelijk te formuleren en suggestieve vragen te voorkomen zodat respondenten niet gestuurd werden. Ook zijn de topiclijst en de indeling van de interviews gedurende het onderzoek gelijk gebleven. Qua volgorde van interviews geldt dat om praktische redenen de interne interviews (grotendeels) als eerste zijn afgenomen, gevolgd door de externe interviews. Naar verwachting is het effect hiervan op de resultaten echter beperkt omdat de topiclijst niet is gewijzigd gedurende het onderzoeksproces.

Om te borgen dat alle respondenten voldoende kennis hadden over de mogelijke samenwerkingsvormen hebben zij voorafgaand aan het interview een korte toelichting op de verschillende vormen ontvangen. Hierbij is ook ingegaan op de mogelijke rol van het Rijksvastgoedbedrijf per samenwerkingsvorm. De toelichting is opgesteld op basis van het literatuuronderzoek en is te vinden in bijlage 3.

Tijdens de interviews zijn de respondenten ook gevraagd om een korte vragenlijst in te vullen, deze is te vinden in bijlage 4. Deze vragenlijst diende een aantal doelen:

- Het verreiken van de onderzoeksgegevens met (beperkte) kwantitatieve informatie waar een beschrijvende analyse op kan worden uitgevoerd;
- Het toevoegen van een extra meetinstrument waarmee gecontroleerd is of de uitlatingen van respondenten tijdens de interviews overeenkomen met zelf gegeven schriftelijke antwoorden;
- Het leveren van extra input vanuit de respondenten op basis waarvan tijdens het interview vervolgvragen gesteld zijn.

Alle interviews zijn opgenomen, volledig getranscribeerd en vervolgens gecodeerd met behulp van ATLAS-ti. Dit is gedaan op basis van een combinatie van deductief en inductief coderen. Er is gestart met een basis-codestructuur op basis van het overzicht met samenwerkingsvormen in paragraaf 3.2 en het overzicht met keuzefactoren in paragraaf 3.8 (deductief coderen). Voor alle nieuwe keuzefactoren en overige relevante aspecten die in de interviews zijn benoemd zijn tijdens het coderen nieuwe codes aangemaakt (inductief coderen). Bijlage 5 bevat het codeoverzicht bij aanvang van het coderen en het uiteindelijke codeoverzicht inclusief de frequenties van codes.

4.3 Beantwoording onderzoeksvragen

Aan de hand van de uitkomsten van de interviews is in hoofdstuk 5 antwoord gegeven op deelvragen 3 en 4. Vervolgens zijn in hoofdstuk 6 de onderzoeksresultaten vertaald naar een in de praktijk toepasbaar advies aan het RVB. Dit in de vorm van een afwegingskader dat het RVB kan gebruiken bij de afweging tussen verschillende samenwerkingsvormen bij een gebiedsontwikkeling. Hiermee is antwoord gegeven op deelvraag 5. Op basis van de beantwoording van alle deelvragen is vervolgens in hoofdstuk 7 (conclusie) de hoofdvraag beantwoord. Om de toepasbaarheid van het afwegingskader voor het RVB te vergroten is het afwegingskader eerst in concept gedeeld en besproken met twee interne respondenten zodat hun suggesties in definitieve versie verwerkt konden worden. De suggesties die men meegaf hadden

vooral betrekking op de wijze waarop het afwegingskader in de interne werkprocessen verwerkt kan worden. Dit heeft als basis gediend voor paragraaf 6.4 over de implementatie van het afwegingskader.

4.4 Betrouwbaarheid en validiteit

In deze paragraaf wordt ingegaan op de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. Bij betrouwbaarheid gaat het om de mate waarin een studie gerepliceerd kan worden: een andere onderzoeker moet de aanpak kunnen herhalen en daarmee tot dezelfde resultaten kunnen komen. Bij validiteit gaat het om de vraag of de onderzoeksgegevens de daadwerkelijke gebeurtenissen goed weergeven: meet het onderzoek wat het beoogt te meten? Een belangrijk onderscheid tussen beide begrippen is dat het bij betrouwbaarheid gaat om toevallige afwijkingen en bij validiteit om systematische afwijkingen (Clark et al., 2021; Baarda, 2013).

Bij kwalitatief onderzoek is het borgen van de betrouwbaarheid extra uitdagend omdat de sociale setting waarin interviews plaatsvinden en de omstandigheden die op dat moment spelen (bijvoorbeeld binnen een organisatie) niet 'bevroren' kunnen worden (Clark et. al, 2021). Door de methodische keuzes en de werkwijze voor de interviews gedetailleerd vast te leggen in dit hoofdstuk wordt in elk geval geborgd dat de aanpak van het onderzoek repliceerbaar is. Daarnaast maakt het transcriberen van de interviews het voor derden ook mogelijk om te verifiëren dat de aanpak zoals vastgelegd in dit hoofdstuk in de praktijk op dezelfde wijze is toegepast. Ook dit verhoogt de betrouwbaarheid van het onderzoek. Tenslotte verhoogt de combinatie van interviews met een korte schriftelijke vragenlijst de interne consistentie van het onderzoek: een aantal aspecten wordt tweemaal op een andere manier gemeten.

Als het gaat om validiteit is er onderscheid tussen de interne en externe validiteit. Interne validiteit gaat om de vraag in hoeverre bepaalde oorzaak-gevolg relaties die in het onderzoek naar voren komen daadwerkelijk causaal zijn. Bij externe validiteit gaat het om de vraag of bevindingen uit het onderzoek generaliseerbaar zijn naar een bredere doelgroep (Clark et al., 2021). De interne validiteit van dit onderzoek wordt vooral geborgd door de theoretische inbedding. Daarnaast biedt de kwalitatieve opzet met interviews veel ruimte om causale relaties te verifiëren met diepgaande vragen. Als een respondent bijvoorbeeld aangeeft dat een bepaalde keuzefactor heeft geleid tot de keuze voor een samenwerkingsvorm, dan kan in het interview worden gevraagd naar de redering. Externe validiteit speelt in dit onderzoek een beperktere rol. Zoals eerder toegelicht betreft dit een praktijkgericht onderzoek naar een strategische vraag van het RVB. Generalisatie van bevindingen naar een bredere doelgroep is dan ook geen doelstelling. Dit neemt niet weg dat de uitkomsten zinvol kunnen zijn voor derden, bijvoorbeeld andere partijen die bij gebiedsontwikkelingen voor vergelijkbare vraagstukken staan.

5. Samenwerking in de praktijk

In dit hoofdstuk ligt de focus op het identificeren van factoren die een rol spelen bij het kiezen van een samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling (deelvraag 3). Daarbij wordt ook ingegaan op keuzefactoren die specifiek voor het RVB van belang zijn (deelvraag 4). Voor de beantwoording van deze vragen wordt gebruik gemaakt van de resultaten van de interviews. Paragraaf 5.1 begint met een overzicht van de factoren die door respondenten het vaakst zijn benoemd. Hierbij worden de belangrijkste verschillen tussen RVB-respondenten en externe respondenten aangestipt en wordt bekeken of factoren ook uit de literatuur naar voren komen. Daarna wordt in paragraaf 5.2 uitgebreider ingegaan op de keuzefactoren uit het overzicht: hoe worden deze door respondenten omschreven en waarom vinden zij deze factoren belangrijk? Paragraaf 5.3 bevat vervolgens nog enkele reflecties van respondenten op de verschillende samenwerkingsvormen: kijken zij positief of negatief naar een bepaalde vorm – en zo ja – waarom? Het hoofdstuk sluit af met een terugblik op het theoretisch model dat in hoofdstuk 3 is geïntroduceerd.

5.1 Overzicht keuzefactoren

Tabel 2 bevat een overzicht van de 15 keuzefactoren die het vaakst door respondenten zijn genoemd tijdens de interviews. Dit overzicht is opgesteld aan de hand van het aantal keren dat een code van een specifieke keuzefactor is toegekend tijdens het coderen, deze frequentie is per keuzefactor weergegeven met een cijfer tussen haakjes. Daarnaast is in de tabel onderscheid gemaakt tussen alle interviews (de kolom 'totaal') en de interviews met respondenten van binnen en buiten het RVB (kolommen 'RVB' en 'extern'). Ook maakt de tabel onderscheid tussen keuzefactoren die op basis van literatuur zijn geïdentificeerd in hoofdstuk (keuzefactoren in zwarte tekst) en keuzefactoren die op basis van de interviews nieuw zijn toegevoegd (keuzefactoren blauwe tekst). De volledige codestructuur die uit de interviews resulteerde inclusief frequenties is opgenomen in bijlage 5.

Tabel 2: top 15 keuzefactoren met hoogste frequentie

	Totaal	RVB	Extern
1.	Doelen en belangen (49)	Kenmerken en houding gemeente (28)	Doelen en belangen (25)
2.	Kenmerken en houding gemeente (45)	Doelen en belangen (24)	Eigendomssituatie (18)
3.	Eigendomssituatie (41)	Eigendomssituatie (23)	Kenmerken en houding gemeente (17)
4.	Vertrouwen en relatie (37)	Haalbaarheid binnen organisatie (22)	Complexiteit ontwikkeling (17)
5.	Grip op ontwikkeling (32)	Vertrouwen en relatie (22)	Beschikbaarheid personeel/kennis (15)
6.	Beschikbaarheid personeel/kennis (31)	Grip op ontwikkeling (17)	Grip op ontwikkeling (15)
7.	Complexiteit ontwikkeling (31)	Beschikbaarheid personeel/kennis (16)	Vertrouwen en relatie (15)
8.	Haalbaarheid binnen organisatie (28)	Complexiteit ontwikkeling (14)	Mogelijkheid verevening / delen winst en risico (14)
9.	Synergie partijen (28)	Synergie partijen (15)	Omvang ontwikkeling (14)
10.	Mogelijkheid verevening/delen winst en risico (27)	Wet- en regelgeving (14)	Synergie partijen (13)
11.	Omvang ontwikkeling (25)	Mogelijkheid verevening/delen winst en risico (13)	Aantal en type partijen (10)
12.	Haalbaarheid ontwikkeling (20)	Haalbaarheid ontwikkeling (12)	Flexibiliteit (8)
13.	Wet- en regelgeving (20)	Omvang ontwikkeling (11)	Haalbaarheid ontwikkeling (8)
14.	Kapitaalbeslag (17)	Publieke en private rollen (9)	Kapitaalbeslag (8)
15.	Flexibiliteit (15)	Kapitaalbeslag (9)	Risicobereidheid organisatie (8)

Van belang is om te benadrukken dat bovenstaande tabel tot doel heeft om een globaal overzicht te geven als vertrekpunt voor de verdere analyse in paragraaf 5.2. Het overzicht geeft wel een indicatie van welke factoren respondenten meer of minder belangrijk lijken te vinden, maar het doel is nadrukkelijk niet om hier exacte uitspraken over te doen. Het belang van specifieke factoren zal in de praktijk ook (deels) situationeel en contextafhankelijk zijn.

In het overzicht valt op dat veel keuzefactoren die in de literatuur zijn benoemd ook door respondenten zijn genoemd: vrijwel alle keuzefactoren uit de theorie zijn in de interviews benoemd (zie bijlage 5). Alleen de factor vormvrijheid (mate waarin de samenwerkingsvorm vrij en naar eigen inzicht kan worden ingericht) is niet genoemd. De nieuw toegevoegde keuzefactor flexibiliteit (mate waarin de samenwerkingsvorm flexibel kan worden ingericht gedurende de looptijd van de ontwikkeling) is hier echter wel enigszins aan gerelateerd. Bovendien blijkt dat er op basis van de literatuur een aantal factoren ontbrak. Van de 15 factoren met de hoogste frequentie in de kolom 'totaal' zijn er immers 6 nieuw en van de top vijf zijn er drie nieuw.

Wanneer de respondenten van binnen en buiten het RVB worden vergeleken valt op dat de drie meest genoemde factoren in beide groepen gelijk zijn (zij het met enig verschil in de volgorde): doelen en belangen, kenmerken en houding gemeente en eigendomssituatie komen bij beide groepen het vaakst terug. Verder valt op dat 'haalbaarheid binnen organisatie' bij het RVB op plek vier staat, terwijl deze bij de externe respondenten niet eens in de 15 factoren met de hoogste frequentie staat. Ditzelfde geldt voor wet- en regelgeving: deze keuzefactor staat bij de RVB-respondenten op plek 10 en komt bij externe respondenten niet terug. Interne haalbaarheid en juridische kaders lijken voor RVB-respondenten dus een grotere rol te spelen.

5.2 Analyse keuzefactoren

In deze paragraaf wordt uitgebreider ingegaan op de 15 keuzefactoren met de hoogste frequentie, op volgorde van meest naar minst genoemde factoren.

5.2.1 Doelen en belangen

De doelen en belangen van partijen zijn door veel respondenten benoemd als bepalend voor de wijze van samenwerken bij gebiedsontwikkeling. Enerzijds omdat de doelen en belangen invloed hebben op hoe de afzonderlijke partijen zich opstellen. Anderzijds omdat de mate waarin de doelen en belangen van partijen overlappen (mede) bepaalt of een samenwerking tussen die partijen voor de hand ligt. Beide aspecten worden hieronder nader geduid.

Doelen en belangen afzonderlijke partijen

De doelen en belangen van afzonderlijke partijen bepalen mede hoe sturend en actief zij bij een ontwikkeling betrokken willen zijn en hoe zij zich opstellen in gesprekken met potentiële samenwerkingspartners. Eén van de respondenten formuleert dit als volgt: *"Die doelstellingen in het begin moeten klip en klaar zijn. En vanuit die doelstellingen kun je je positie bepalen. Hoe je aan tafel zit"*. Uit de interviews met medewerkers van het RVB komt naar voren dat van belang is of er beleidsopgaven vanuit het Rijk zijn die een plek moeten krijgen in de ontwikkeling, bijvoorbeeld vanuit een beleidsmatige opdracht van het ministerie aan het RVB. In dat geval is een sterkere betrokkenheid gewenst. Wanneer het RVB uitsluitend aan tafel zit vanuit de opdracht om overtollig vastgoed te verkopen is dit mogelijk niet nodig.

Als het gaat om gemeenten geeft één van de respondenten aan dat zij vaak meer en grotere belangen hebben dan veel andere actoren in een gebiedsontwikkeling. Dit omdat gemeenten ook te maken hebben met de effecten van een ontwikkeling op omliggende gebieden, omdat zij verantwoordelijk zijn voor diverse voorzieningen, en vanuit het feit dat zij de partij zijn die het (openbaar) gebied in beheer krijgt. Ook kan er sprake zijn van achterliggende bestuurlijke belangen. Zo noemt één van de respondenten de volgende motivering bij de keuze van een gemeente voor actief grondbeleid bij een grote gebiedsontwikkeling: *"Binnen [de gemeente] voelt iedereen een soort van in zijn haarvaten: deze ontwikkeling is de toekomst van [de gemeente]. Het is zo groot, dit maakt het op lange termijn mogelijk dat [de gemeente] zelfstandig blijft."*

Voor marktpartijen geldt dat zij uiteraard belang hebben bij het realiseren van een rendement dat past bij het risico dat zij nemen. Meerdere respondenten benadrukten echter dat marktpartijen juist ook doelen nastreven als het ontwikkelen van vernieuwende concepten en het inzetten van kennis en kunde om kwalitatief goede plannen te maken.

Gezamenlijke doelen en belangen

Diverse respondenten geven aan dat het hebben van gezamenlijke doelen en belangen noodzakelijk is om überhaupt tot een succesvolle samenwerking te komen. Een deel benadrukt dat dit ook van invloed is op de keuze van een samenwerkingsvorm. Daarbij stellen zij dat vooral de modellen met een intensieve mate van samenwerking (de joint-venture modellen) alleen voor de hand liggen als partijen elkaar kunnen vinden op doelen en belangen. Meerdere respondenten geven aan dat in de praktijk doelstellingen en belangen vaak onvoldoende naar elkaar worden uitgesproken en vastgelegd. Dit kan leiden tot teleurstelling of zelfs conflicten. Een respondent geeft aan dat belangen niet altijd noodzakelijkerwijs gezamenlijk hoeven te zijn, maar dat partijen wel op de hoogte moeten zijn van elkaars belangen: *"(...) gezamenlijke belangen vaststellen, maar ook elkaars eigen belangen respecteren. Je kunt namelijk prima met elkaar samenwerken als je andere belangen hebt. Maar je moet ze dan ook van elkaar kennen en weten waarom iemand zo handelt."*

5.2.2 Kenmerken en houding gemeente

Veel respondenten verwijzen naar de gemeente als één van de meest bepalende factoren in de keuze voor een samenwerkingsvorm. Dit is ook verklaarbaar vanuit de rol die de gemeente heeft bij gebiedsontwikkeling: de gemeente heeft de planologische bevoegdheid en partijen zijn daarmee altijd afhankelijk van de gemeente om een plan te kunnen realiseren. De door respondenten genoemde aspecten zijn globaal te verdelen in de kenmerken en houding van een gemeente. Beide worden hierna toegelicht.

Kenmerken

De volgende kenmerken van gemeenten worden door respondenten vaak genoemd:

Omvang ambtelijk apparaat: respondenten geven aan dat gemeentes met een klein ambtelijk apparaat minder snel in staat zijn om grotere gebiedsontwikkelingen volledig zelfstandig op te pakken via het traditionele model. Zij zullen waarschijnlijk eerder opteren voor een model dat meer nadruk legt op de kennis en expertise van partners, bijvoorbeeld zelfrealisatie. Andersom zijn gemeentes met een groot eigen apparaat mogelijk eerder geneigd zelf meer regie naar zich toe te trekken. Een voorbeeld van één van de respondenten:

"In [gemeente] zien we dat ze het heel erg waarderen dat wij het zelf doen. Omdat wij dan ook expertise inbrengen die zij niet hebben, want dat is gewoon een kleinere gemeente. [Ze hebben] misschien één stedenbouwkundige die van dakkapel tot uitleglocatie moet doen. En wij hebben natuurlijk ook onze eigen collega's (...) die dan expertise meebrengen. En dat wordt daar heel erg gewaardeerd. Maar dat is weer anders bij een Amsterdam of Almere denk ik. Dat zijn gewoon steden met echt een apparaat".

Een van de respondenten geeft aan dat een groot ambtelijk apparaat ook een nadeel kan zijn, specifiek als het gaat om samenwerken in een joint venture. De publieke en private rollen zijn dan vaak meer gescheiden en er is minder gelegenheid voor informele afstemming. Bijvoorbeeld tussen opstellers van een plan vanuit de joint venture en toetsers van plannen vanuit de publieke rol (beide werkzaam voor de gemeente). De respondent geeft aan dat dit bij middelgrote gemeenten doorgaans makkelijker gaat omdat medewerkers elkaar daar persoonlijk kennen.

Ontwikkel of beheergemeente: meerdere respondenten stellen dat er een verschil is tussen 'beheergemeentes' en 'ontwikkelgemeentes'. Waarmee zij doelen op gemeentes die recent nog grotere ontwikkelingen hebben gerealiseerd en gemeentes waar dit niet het geval is en de focus vooral ligt op beheer van het bestaande woongebieden. Bij ontwikkelgemeentes is vaak meer kennis en expertise rondom gebiedsontwikkeling in huis, waardoor respondenten aangeven hier eerder te neigen naar een publiek-private of volledig publieke GREX. Enkele respondenten geven

aan dat met name sinds de financiële crisis de ervaring met gebiedsontwikkeling bij veel gemeenten aanzienlijk is afgenomen omdat er lange tijd weinig ontwikkeld is.

Financiële positie: de financiële positie van een gemeente wordt door meerdere respondenten genoemd als bepalende factor. Als een gemeente bijvoorbeeld een beperkte grondpositie heeft in een plangebied maar wel het traditionele model wil hanteren – inclusief aankoop van grond – dan betekent dit een aanzienlijke financiële opgave. Dit punt hangt dan ook sterk samen met onder andere de eigendomssituatie (zie de volgende paragraaf), de financiële omvang van het project in verhouding tot de gemeentelijke begroting en eventuele lopende grondexploitaties van de gemeente.

Bestuurscultuur: een aantal respondenten geeft aan dat van belang is dat er sprake is van een “gezonde bestuurscultuur”. Daarbij noemen zij aspecten als het hanteren van een langetermijnperspectief, continuïteit in politieke en bestuurlijk besluitvorming (gemeenteraad en college van B&W) en een hoge mate van transparantie.

Houding

Als gaat om de houding van de gemeente noemen respondenten vaak de volgende elementen:

Voorkeursmodel gemeente: verschillende respondenten noemen dat de afhankelijkheid van de gemeente maakt dat zij een sterke positie hebben om hun voorkeursmodel op te leggen. Meerdere respondenten vanuit het RVB wezen in dat kader op de mogelijkheid die gemeentes hebben om een voorkeursrecht te vestigen (WVG), en zo aan te sturen op het traditionele model. Dit aandachtspunt is vanuit het RVB vaak genoemd vanuit de gedachte dat het voor het RVB lastiger is om zich op het zelfrealisatierecht te beroepen. Het RVB is immers alleen actief in de eerste ontwikkelfases en verkoopt gronden voor de vastgoedontwikkeling aan ontwikkelaars. Los van deze meer formele kant geldt uiteraard dat de keuze voor een samenwerkingsvorm altijd afhankelijk is van de bereidheid van de beoogde partner.

Risicobereidheid: hoewel de financiële positie van een gemeente bepaalt wat er mogelijk is, bepaalt de risicobereidheid van een gemeente of zij daadwerkelijk bereid is financiële risico's te dragen in een ontwikkeling (via een publieke of publiek-private GREX), of eerder voor faciliterend grondbeleid zal opteren. Meerdere respondenten wijzen in dat kader op de financiële crisis en de grote gevolgen hiervan voor de risicobereidheid van gemeenten, met name bij gemeenten die veel financiële schade hebben geleden. Wel geeft een aantal respondenten aan dat risicobereidheid inmiddels enigszins lijkt toe te nemen, mede gezien de grote woningnood.

Houding naar private partijen: meerdere respondenten geven aan dat er verschillen zijn in de houding van gemeentes ten opzichte van private partijen, met name ontwikkelaars. Dit uit zich bijvoorbeeld in de mate van flexibiliteit die een gemeente bereid is te bieden ten aanzien van planontwikkeling. Sommige gemeenten willen ontwikkelkaders vooraf zoveel mogelijk contractueel vastleggen (“gestold wantrouwen”, aldus een respondent) terwijl anderen bereid zijn flexibelere afspraken te maken.

5.2.3 Eigendomssituatie

Zoals in paragraaf 2.3.2 is toegelicht is de positie van de grondeigenaar in de Nederlandse context erg sterk. De eigendomssituatie wordt dan ook door veel respondenten aangehaald als factor die een grote invloed heeft op de keuze van een samenwerkingsvorm. Eén respondent geeft aan dat de eigendomssituatie “*het primaire vertrekpunt is voor überhaupt welke verkenning je doet over samenwerkingsvormen*”. Respondenten benoemen vooral het aantal en type grondeigenaren en het aandeel grondeigendom per partij als bepalend.

Aantal en type eigenaren

Als het gaat om type eigenaren is de vraag vooral of het gaat om publieke (gemeenten) of private eigenaren (ontwikkelaars). Als een gemeente de grond in handen heeft is het traditionele model al snel een optie. Als er sprake is van grondeigendom bij een ontwikkelaar dan is er vaak al minimaal een bouwclaimmodel nodig. Qua aantal eigenaren stellen meerdere respondenten dat minder beter is: “*Als je (...) een kritische massa hebt, zoek dan geen samenwerking om de samenwerking*”. Ook

noemde een andere respondent een project waarbij het opzetten van een joint venture niet is gelukt omdat er te veel en te verschillende partijen aan tafel zaten.

Aandeel grondeigendom

Ook het aandeel grondeigendom in het totaal is bepalend. Eén van de ontwikkelende respondenten geeft aan bij een substantieel aandeel in een project ook altijd een regierol in het project te willen hebben, bijvoorbeeld via deelname in de joint venture. Bij een minderheidsbelang – bijvoorbeeld 20% – geeft deze respondent aan juist eerder aan te willen sluiten bij één van de grotere grondeigenaren, bijvoorbeeld via een ontwikkel- of bouwclaim. Ook respondenten vanuit het RVB volgen deze lijn en stellen dat bij een minderheidsbelang een actieve rol minder voor de hand ligt. Een deel geeft aan dat het dan – bij een verder gemeentelijke GREX – logisch lijkt om aan te sluiten bij het traditionele model. Dit omdat deelname in een joint venture bij een klein aandeel niet opportuun lijkt en het RVB geen/weinig baat heeft bij een bouwclaim. Eén respondent suggereert een vorm waarbij het RVB ook bij een minderheidsbelang wel deelneemt in de GREX, maar een meer passieve rol aanneemt.

Eén respondent vult nog aan dat ook de locatie van het grondeigendom bepalend kan zijn. Ook een beperkt aandeel van 10-20% in het totaal kan precies een cruciale locatie zijn om het totale plan mogelijk te maken of kan een locatie zijn waarop relatief veel vastgoedprogramma gerealiseerd kan worden. Dit kan een reden zijn om niet uitsluitend naar de percentages te kijken.

5.2.4 Vertrouwen en relatie

Veel respondenten benoemen in de interviews het belang van voldoende vertrouwen en een goede relatie tussen partijen. Hoewel vaak wordt aangegeven dat dit een algemene randvoorwaarde is om te kunnen samenwerken, zijn er ook respondenten die dit relateren aan de keuze voor specifieke samenwerkingsvormen. Ook geven respondenten een aantal adviezen om vertrouwen te bevorderen en de relatie te verbeteren. Een en ander wordt hierna geduid.

Vertrouwen en relatie als basis

Veel respondenten noemen vertrouwen een basisvoorwaarde. Zo stelt een respondent: *“Je kunt alles vastleggen in contract of wat dan ook (...), maar als je elkaar niet goed verstaat, begrijpt en vertrouwt, dan krijg je [een gebiedsontwikkeling] toch moeilijk van de grond”*. Een ander stelt: *“als het vertrouwen wegvalt, dan staat elk model op los schroeven”*. Respondenten benoemen daarbij een aantal zaken die bepalend kunnen zijn voor de mate van vertrouwen of de relatie, te weten:

- **Personen:** hoe groot een ontwikkeling ook is, soms staat of valt het bij de relatie tussen individuele medewerkers. Een voorbeeld van een respondent: *“Ik heb nu recent een project gezien van twee overheden over de aanleg van publieke voorzieningen. Dan zou je denken, nou dat moet toch wel lukken. En dat is gewoon volstrekt vastgelopen op persoonlijkheden. Op mensen die gewoon niet met elkaar door een deur kunnen”*.
- **Ervaringen in het verleden:** wanneer partijen elkaar al goed kennen en in het verleden positieve ervaringen met elkaar hebben opgedaan bevordert dit het vertrouwen en de bereidheid tot samenwerken. Zo geeft een respondent aan: *“Je doet die investeringen ook vaak alleen maar in steden waarin je goed geaard bent. Dus dat daar een zakelijke, maar ook een vertrouwensband is met die overheid”*.
- **Politiek:** eerder is al de politieke continuïteit bij de gemeente als belangrijke factor benoemd (zie paragraaf 5.2.2). Aanvullend geven respondenten aan dat het voor een succesvolle samenwerking van belang is dat er commitment is vanuit zowel het college van B&W als de gemeenteraad. Daarvoor moeten zij voldoende betrokken worden.

Vertaling naar samenwerkingsvormen

Respondenten die de mate van vertrouwen en kwaliteit van de relatie relateren aan specifieke samenwerkingsvormen geven aan dat dit vooral voor joint ventures belangrijk is. Zo verwijst een respondent naar een ontwikkeling waarbij eerst is aangestuurd op een joint venture, maar waarbij hier uiteindelijk niet voor is gekozen: *“Het zit hem in vertrouwen. (...) als je zo'n GREX instapt met elkaar, dan moet je samenwerking echt stevig zijn. En dat ervoer ik in ieder geval niet. Dan ga je er ook intern niet voor lobbyen om zo gezamenlijk dingen te gaan doen”*. Een andere respondent

noemt een vergelijkbaar voorbeeld waarbij de respondent heeft aangestuurd op zelfrealisatie omdat de relatie met de betreffende gemeente dermate slecht was dat een joint venture niet wenselijk werd geacht. Uiteraard spelen vertrouwen en relatie ook bij andere vormen van samenwerking een rol, maar het belang is bij die vormen iets minder groot omdat de regie meer bij één partij ligt en er geen sprake is van gezamenlijk delen van risico's.

Adviezen

In de interviews kwam een aantal adviezen naar voren om het vertrouwen tussen partijen te bevorderen, namelijk:

- Relaties op alle niveaus: zorg dat je vooraf je zakelijke relaties op alle (management)niveaus op orde hebt. Bijvoorbeeld tussen vestigingsdirecties en managers vanuit een ontwikkelaar en wethouders en de ambtelijke top vanuit een gemeente. Dit maakt dat indien nodig problemen snel op het juiste niveau aangekaart kunnen worden.
- Betrek de gemeenteraad: betrek ook de gemeenteraad op informele wijze bij de gebiedsontwikkeling, bijvoorbeeld met een halfjaarlijkse bijeenkomst. Dit zorgt voor meer betrokkenheid en begrip en kan ook voor de positie van het college van B&W behulpzaam zijn.
- Blijvend investeren in relatie: investeer tijdens de ontwikkeling in de onderlinge relatie. Het creëren en behouden van een vertrouwensband is hard werken, aldus een respondent.
- Samenstelling team: kijk goed naar de samenstelling van het gezamenlijke team, niet alleen als het gaat om functies en expertise maar ook of medewerkers qua persoonlijkheid bij elkaar passen.

Tenslotte benadrukt een respondent dat samenwerkingen het beste functioneren als de juridische afspraken in de praktijk niet meer nodig zijn en er wordt samengewerkt op basis van vertrouwen:

"Mijn ervaring is dat de kans van slagen van een ontwikkeling het grootst is als de SOK – of wat voor afspraak dan ook – wordt gemaakt (...) en vervolgens in de la wordt gedaan. Als je die nodig hebt om je dagelijkse praktijk te gaan voeren dan heb je het of te ingewikkeld gemaakt, of dan is er een onvoldoende mate van vertrouwen. Je wil elkaar niet met juridica om de oren slaan. Natuurlijk heb je afspraken over grondinbrengprijzen, indexaties, whatever. Dat moet je goed vastleggen. Maar de essentie van samenwerking zit in: dit is de opgave en we gaan er gezamenlijk voor om hier iets moois van maken. Als je die basis niet weet te creëren met elkaar, dan moet je serieus nadenken: willen we dit gezamenlijk doen?"

5.2.5 Grip op ontwikkeling

Het hebben van voldoende grip op de gebiedsontwikkeling wordt door veel respondenten genoemd als reden om voor bepaalde samenwerkingsvormen te kiezen. Meer concreet interpreteren respondenten 'grip' als zeggenschap en invloed in de besluitvorming of zelfs de mogelijkheid om volledig zelf te besluiten. De behoefte aan grip hangt uiteraard sterk samen met de eerder behandelde doelen en belangen (zie paragraaf 5.2.1): naarmate een publieke of private partij meer doelen en grotere belangen heeft zal deze ook neigen naar een samenwerkingsvorm die meer grip geeft. Ditzelfde geldt voor omvang en looptijd (zie paragraaf 5.2.11), neemt dit toe dan neemt vaak ook de behoefte aan grip toe. Zo stelt een respondent over langdurige ontwikkelingen: *"Je bent als overheid niet goed in staat om aan de voorkant goed te overzien wat er allemaal nodig is. Waardoor je heel snel de fout ingaat in de afspraken die je maakt met de partijen"*. Er is daarom behoefte om niet alleen vóór maar ook tijdens de gebiedsontwikkeling grip te hebben.

Uit de interviews komt het volgende beeld naar voren als het gaat om de mate van grip per samenwerkingsvorm:

- Traditioneel: maximale grip voor de gemeente om te sturen op de gewenste invulling en om gaandeweg bij te sturen.
- Bouwclaim: veel grip voor de gemeente. Dit is echter wel afhankelijk van de specifieke afspraken, en of deze bijvoorbeeld alleen een bouwclaim omvatten of ook een ontwikkelclaim waarbij de ontwikkelaar een stevige rol heeft in de planvorming.

- Joint ventures: gedeelde grip tussen publiek en privaat. Waarbij in de praktijk vaak voor een vorm van gelijk zeggenschap wordt gekozen. Bijvoorbeeld een aandeel van 50% publiek en 50% privaat in de besluitvorming of unanieme besluitvorming bij meer partijen.
- Concessie: veel grip voor de gemeente aan de voorkant van het proces bij het formuleren van de concessieopdracht, maar veel minder grip vanaf het moment dat de opdracht verleend is. De ruimte om gaandeweg bij te sturen is dus beperkt.
- Zelfrealisatie: maximale haalbare mate van grip voor de ontwikkelende partij(en).

Uit de interviews komt nog een aantal kanttekeningen naar voren. Zo stelt een respondent dat een gemeente eigenlijk in alle scenario's – ook bij zelfrealisatie – veel grip heeft via haar planologisch instrumentarium en het sluiten van anterieure overeenkomsten voor onder andere het kostenverhaal. Wel is dit een veel minder flexibele wijze om grip te houden op de ontwikkeling. Een ander constateert dat behoefte aan grip in de praktijk niet altijd gepaard gaat met de bereidheid om ook risico te lopen. Als een partij vervolgens wel veel grip krijgt binnen een samenwerking maar weinig/geen risico draagt dan leidt dit tot een onevenwichtige samenwerking. Tenslotte geeft een respondent aan dat het bij joint ventures met rechtspersoonlijkheid ook kan gebeuren dat deze dusdanig ver op afstand van de moederorganisaties worden gezet dat de moederorganisaties hun grip op de joint venture en daarmee op de ontwikkeling te veel verliezen. Hoewel de zelfstandigheid van joint ventures ook vaak als voordeel wordt genoemd kan het dus ook nadelig werken.

5.2.6 Beschikbaarheid personeel/kennis

Ook de beschikbaarheid van voldoende personeel en de juiste kennis wordt genoemd als factor van invloed. Hoewel een aantal respondenten aangeeft dat dit idealiter geen doorslaggevende factor mag zijn, blijkt uit genoemde praktijkvoorbeelden dat het zeker bepalend kan zijn.

Wel of niet bepalend?

Als argument waarom beschikbaarheid van personeel/kennis niet bepalend mag zijn stelt een respondent *"Kennis en expertise kun je ook inhuren"*. In diezelfde lijn geeft een ander aan: *"Als wij te weinig kennis en kunde hebben [...] dan moet je dat gewoon organiseren. Daar mag het wat mij betreft niet van afhangen"*. Andere respondenten wijzen echter op situaties waarbij dit wel degelijk bepalend was. Bijvoorbeeld bij gemeenten na de financiële crisis, waarbij door gebrek aan personeel, middelen en risicobereidheid vaker voor faciliterend grondbeleid werd gekozen (zie ook paragraaf 2.3.1). Een respondent vanuit het RVB verwijst ook naar een casus die speelde in een tijd waarin er minder ontwikkelkennis beschikbaar was binnen de organisatie, waardoor het volledig zelf voeren van een grondexploitatie niet voor de hand lag. Ook een ontwikkelde partij noemt het beslag van een langdurige PPS op de personele capaciteit als factor die speelt bij de afweging over de samenwerkingsvorm. Het is qua capaciteit niet mogelijk om parallel in veel van dat soort samenwerkingen deel te nemen en groei van het personeelsbestand is niet altijd wenselijk of mogelijk.

Kennisniveau

Een aantal respondenten noemt ook het belang van een (enigszins) gelijk kennisniveau binnen een publiek-private samenwerking om ook gelijkwaardig samen te kunnen werken. Zo geeft één respondent aan dat het voor gemeenten vaak ingewikkeld is om ontwikkelaars te 'matchen' als het gaat om kennisniveau. Bijvoorbeeld als het gaat om het aanstellen van directeurs/managers die vanuit beide partijen worden aangesteld om de publiek-private samenwerking aan te sturen. De respondent stelt dat dit voor de gemeente nadelig kan uitpakken. Een andere respondent oppert om vooraf bewust te kijken naar het kennisniveau en de beschikbare capaciteit van de betrokken actoren, en mede op basis daarvan te bepalen welke partij de trekkersrol krijgt in de gebiedsontwikkeling. Dit sluit enigszins aan bij de keuzefactor 'synergie tussen partijen' (zie paragraaf 5.2.9).

Succesfactoren

Respondenten noemen ook een aantal succesfactoren als het om personeel. Zo geeft een externe respondent aan dat het voor een succesvolle publiek-private samenwerking van belang is dat er aan beide zijden van het team voldoende 'zitvles' is, ofwel: continuïteit. Doordat personeel lang bij een ontwikkeling betrokken blijft wordt voorkomen dat er kennis verloren gaat bij personele

wisselingen. Een ander geeft aan dat het aandeel externe inhuur binnen een team idealiter beperkt blijft en verwijst daarbij naar een casus: *“De hele organisatie leunt voor een ongezond percentage op inhuur. Ik denk niet dat [gemeente] daarin uniek is. Dus dat is gewoon een kenmerk van de arbeidsmarkt. Daar levert het traditionele model – de gemeente trekt aan alle touwtjes – wel echt een aanvullende uitdaging”*. Het kan dus (in de huidige arbeidsmarkt) een uitdaging zijn om een projectteam met voldoende eigen personeel te vullen. De aanvullende uitdaging bij het traditionele model is dat de benodigde personele inzet in dit model volledig van de gemeente moet komen.

5.2.7 Complexiteit ontwikkeling

Veel respondenten geven aan dat de complexiteit van de ontwikkeling bepalend kan zijn voor de samenwerkingsvorm. Daarbij geldt dat hoe complexer een opgave is, hoe meer de publiek-private samenwerkingsvormen (joint-ventures) voor de hand liggen. Anderzijds stellen meerdere respondenten dat eenvoudige en overzichtelijke ontwikkelingen volledig privaat gerealiseerd kunnen worden en dat publieke deelname in de GREX hier niet noodzakelijk is. Uit de interviews komt een aantal elementen naar voren dat invloed heeft op de complexiteit van een ontwikkeling:

- Binnenstedelijk versus uitleglocatie: binnenstedelijke ontwikkelingen zijn doorgaans complexer omdat vaak sprake is van meer belanghebbenden, meer bestaand vastgoed en omdat de haalbaarheid veelal onder druk staat (zie ook paragraaf 5.2.12). Bij buitenstedelijke locaties/uitleglocaties is het speelveld vaak overzichtelijker. Ook zijn de technische uitdagingen bij (veelal grondgebonden) woningbouw op uitleglocaties kleiner ten opzichte van de hoogbouw die binnenstedelijk veel plaatsvindt.
- Publieke opgaven: één respondent stelt *“Naarmate een opgave bijvoorbeeld meerdere opgaven bevat waarvan [er veel] eigenlijk door de markt worden gepercipieerd als publieke opgaven, wordt een rol als publieke partij natuurlijk ook logischer”*. Verschillende respondenten beamen dit en verwijzen bij ‘publieke opgaven’ naar zaken als natuurontwikkeling, maatschappelijke voorzieningen en grootschalige infrastructurele opgaven. Het verschilt per respondent of zij bij veel publieke opgaven een publiek-private of volledig publieke GREX bepleiten, een volledig private GREX vindt men in elk geval niet passend.
- Onzekerheid: naarmate de onzekerheid rondom een ontwikkeling groter wordt, is het lastiger voor individuele (private) partijen om de daarmee gepaard gaande risico’s te dragen. Dit kan simpelweg komen door de omvang en looptijd van de ontwikkeling, maar ook door specifieke problemen als stikstof, netcongestie, beroepsprocedures of onzekerheid over bovenwijkse voorzieningen. Eén van de respondenten geeft aan dat dergelijke onzekerheid de afgelopen jaren fors is toegenomen.

5.2.8 Haalbaarheid binnen organisatie

Zoals eerder vermeld is haalbaarheid binnen de eigen organisatie vooral door respondenten vanuit het RVB genoemd als belangrijke factor bij het bepalen van een samenwerkingsvorm. Dit is verklaarbaar omdat bepaalde vormen voor het RVB niet of beperkt haalbaar zijn (zie paragraaf 3.7). Bij ontwikkelaars speelt dit naar verwachting in veel mindere mate en ligt de focus waarschijnlijk op meer inhoudelijke factoren. De belemmeringen die respondenten vanuit het RVB het meest noemen zijn:

- Traditioneel model: het traditionele model is voor het RVB niet of lastig mogelijk omdat het RVB als overheidsorganisatie niet zomaar gronden één op één kan verkopen. Dit vanwege het Didam-arrest maar in nog sterkere mate vanwege de eigen regeling van het RVB. Dit terwijl er wel respondenten zijn die aangeven dat in bepaalde situaties een traditioneel model logisch kan zijn, bijvoorbeeld bij een minderheidsaandeel in het grondeigendom (<50% van het totale plangebied).
- Joint venture bij rechtspersoon: het deelnemingenbeleid van het ministerie van Financiën wordt genoemd als barrière voor het aangaan van een joint venture bij rechtspersoon. Hierbij wordt ook een voorbeeld genoemd van een voorgenomen deelneming die niet doorging als gevolg van weerstand binnen het Rijk. Respondenten geven echter ook aan dat zij nu meer kansen voor een deelneming zien dan voorheen, onder andere vanwege het nieuwe taakbesluit van het RVB waarin deelneming in rechtspersonen is vermeld.

- Concessiemodel: respondenten geven aan dat het huidige beleid van het RVB is om ontwikkellocaties aan te bieden via een verkoopprocedure, en niet via een aanbesteding. Toepassing van het concessiemodel – een aanbestedingsprocedure – zou dus een afwijking zijn van het beleid.
- Financiering: één van de respondenten geeft aan dat het RVB nu voor een aantal gebiedsontwikkelingen gebruik kan maken van een financieringsconstructie, maar dat het nog geen gegeven is dat deze constructie ook voor eventuele nieuwe ontwikkelingen toepasbaar is.

5.2.9 Synergie partijen

Meerdere respondenten geven aan dat synergie tussen de samenwerkende partijen maakt dat samenwerken meerwaarde kan hebben en dat bepaalde vormen wel of niet voor de hand liggen. Zo stelt een respondent: *“Zoek geen samenwerking om de samenwerking. Zoek de samenwerking op toevoegde waarde”*. Een ander geeft hierover aan: *“Die meerwaarde zou er dan in moeten zitten dat je kennis in huis haalt die je niet hebt. Dat je kostenbesparingen in huis haalt die je zonder die samenwerking niet hebt”*. Van belang is dus ook dat partijen erkennen welke kennis en expertise ze wel en niet in huis hebben. Vervolgens kan de samenwerking zo ingericht worden dat de eigen kennis maximaal wordt benut en de ontbrekende kennis door de partner(s) wordt ingebracht. In tabel 3 is op een rij gezet wat respondenten vaak benoemen als de potentiële meerwaarde van gemeenten, ontwikkelaars en het RVB in een samenwerking.

Tabel 3: meerwaarde per type partij

Gemeenten	
Instrumentarium	Publiekrechtelijk instrumentarium op RO-gebied (wijzigen omgevingsplan en vergunningverlening).
Politiek-bestuurlijke sensitiviteit	Kennis van de lokale politieke arena (college van B&W, gemeenteraad) en de gang van zaken binnen het gemeentehuis.
Civieltechnische kennis	Kennis van aanleg van infrastructuur/openbaar gebied, tevens vanuit de rol als toekomstig beheerder.
Lokale inbedding	Bekendheid met de lokale belangen(groepen) en netwerk met relevante lokale partijen, waaronder woningcorporaties.
Subsidies/middelen	Toegang tot specifieke middelen waar private partijen geen aanspraak op kunnen maken (bijvoorbeeld WBI-subsidie)
Ontwikkelaars	
Creativiteit	Conceptuele kennis en creativiteit die kan worden benut om tot betere plannen te komen.
Ontwikkelervaring	Ervaring met veel/alle facetten van de ontwikkelketen (van grondverwerving tot bouwen).
Marktkennis	Inzicht in de marktsituatie, marktvraag en de hiervoor benodigde optimalisaties in het plan en het programma.
Bedrijfsmatig denken	Bedrijfsmatige denkwijze die kan helpen bij sturing op kostenefficiëntie in een gezamenlijke GREX.
Rijksvastgoedbedrijf	
Maatschappelijk doelen	Ruimte om vanuit maatschappelijke doelstelling (bijvoorbeeld vanuit het ministerie van VRO) op een gebiedsontwikkeling te sturen.
Geen winstoogmerk	De mogelijkheid om een grondexploitatie te voeren zonder daarbij een bepaalde winstdoelstelling te hanteren.
Kapitaalkrachtig	Via de rijksbegroting toegang tot veel kapitaal tegen goede financiële voorwaarden.
Netwerk binnen het Rijk	Netwerk binnen het Rijk (verschillende departementen) en met andere overheden en de mogelijkheid om op dit netwerk te sturen.

5.2.10 Mogelijkheid verevening/delen winst en risico

Verscheidende respondenten noemen het kunnen delen van winst en risico als een bepalende factor bij het kiezen van een samenwerkingsvorm. Primair de joint ventures bieden hiervoor mogelijkheden. Bij het concessiemodel en het bouwclaimmodel is de mogelijkheid tot risicodeling beperkt en bij de overige modellen is dit afwezig. Risicodeling kan helpen om ontwikkelingen die voor één individuele partij te risicovol zijn alsnog van de grond te krijgen. Ook is het een manier voor partijen om (financiële) belangen op één lijn te krijgen en gezamenlijk commitment te creëren. Meerdere respondenten geven aan dat dit vooral bij grotere en daarmee langere ontwikkelingen wenselijk is vanwege de hogere mate van onzekerheid. Zo stelt één respondent over een casus waar hoge investeringen nodig zijn: *“Dan heb ik toch liever dat de gemeente er ook € [...] miljoen in stopt. Dan krijg je in ieder geval de wethouder wat sneller aan de lijn als het fout gaat”*. Ook wordt risicodeling gezien als een manier om te zorgen dat risico's belanden bij de partij die deze het beste kan beheersen.

Een aantal respondenten geeft aan dat gemeenten (deelname in) een grondexploitatie ook kunnen benutten om onrendabele plandelen te realiseren via de opbrengsten uit rendabele plandelen, ofwel verevening binnen de gebiedsontwikkeling. Hoewel publiekrechtelijk kostenverhaal hier tegenwoordig veel mogelijkheden voor biedt kan verevening via een grondexploitatie eenvoudiger zijn en meer zekerheid bieden. Een aantal respondenten verwijst ook naar situaties in het verleden waarbij opbrengsten uit grondexploitaties benut werden om zaken elders in een gemeente te bekostigen. Met de huidige focus op betaalbare woningbouw lijkt dit minder voor de hand te liggen en is het vaak al uitdagend genoeg om tot een sluitende grondexploitatie te komen.

5.2.11 Omvang ontwikkeling

In de interviews worden de omvang van de gebiedsontwikkeling (in aantallen woningen) en de doorlooptijd hiervan meermaals genoemd als belangrijke keuzefactor. Bij kleinere, kortlopende en daarmee meer overzichtelijke ontwikkelingen achtten meerdere respondenten een joint-venture niet opportuun. Met name omdat de complexiteit van de samenwerkingsvorm niet in verhouding staat tot de omvang. Er worden in dat geval meer kansen gezien bij samenwerkingsvormen waarbij één partij de regie voert: zelfrealisatie of traditioneel. Specifiek voor het RVB speelt de vraag bij welke omvang een actieve rol überhaupt opportuun is, hier wordt in hoofdstuk 7 nader op ingegaan. Voor grotere en langjarige ontwikkelingen zijn de macro-economische en politieke onzekerheden groter. Een aantal respondenten geeft aan dat een joint venture dan eerder voor de hand ligt. Hoewel er ook wordt bepleit dat het in een dergelijk geval voor de gemeente juist van belang is om zo veel mogelijk regie te houden en voor een traditioneel model te kiezen. Tenslotte kan een grotere omvang ook leiden tot een groter aantal partijen; zo geeft een ontwikkelaar aan vanaf een specifiek investeringsvolume altijd met consortia van meerdere ontwikkelaars te werken omdat het investeringsvolume ten opzichte van de eigen balans anders te groot wordt.

5.2.12 Haalbaarheid ontwikkeling

Een aantal respondenten noemt ook de financiële haalbaarheid van een ontwikkeling als bepalend in de keuze om überhaupt samen te werken of om een bepaalde vorm te kiezen. Zo verwijst een respondent naar een binnenstedelijke ontwikkeling waar een joint-venture constructie werd verkend. Dit is uiteindelijk niet gelukt, onder andere omdat er bij de betrokken private partijen onvoldoende vertrouwen was dat het mogelijk was om tot een sluitende GREX te komen. Daarom is uiteindelijk gekozen voor een beperktere publieke GREX in combinatie met meerdere zelfrealisaties. Daarbij heeft de gemeente ervoor gekozen om een voorziening te treffen om het voorziene tekort op de GREX af te dekken. Een dergelijke keuze kan een publieke partij vanuit een breder maatschappelijk belang nemen, maar ligt bij private partijen niet voor de hand. Meerdere respondenten geven aan dat dergelijke problematiek vaker speelt bij binnenstedelijke ontwikkelingen omdat hier de haalbaarheid veelal onder druk staat. Tenslotte benadrukt één respondent dat de haalbaarheid ook maar een momentopname is; dit weegt zeker mee bij de keuze, maar een paar jaar later kan het financiële beeld er heel anders uitzien en zou dezelfde keuze mogelijk niet meer gemaakt zijn.

5.2.13 Wet- en regelgeving

Net als haalbaarheid binnen de organisatie is wet- en regelgeving met name door respondenten vanuit het RVB benoemd als keuzefactor. Daarbij verwijzen respondenten onder andere naar de geschiedenis van het RVB en haar voorlopers, waarbij de wettelijk taak als het gaat om ontwikkelprojecten meermaals is versmald en verbreed. Dit heeft invloed op de mogelijkheden die de organisatie heeft om bepaalde samenwerkingsvormen wel of niet toe te passen. Eén respondent wijst daarbij ook op woningcorporaties, waarbij dit op soortgelijke wijze is gegaan. Daarnaast verwijzen meerdere respondenten naar aanbestedingswetgeving, regelgeving op het gebied van staatssteun en het Didam-arrest, waarmee de mogelijkheden om één op één zaken te doen voor overheden aanzienlijk zijn ingeperkt. Aanvullend op het Didam-arrest gelden voor het RVB vanuit de eigen regeling nog een aantal extra voorschriften (zie ook paragraaf 3.7). Dit alles maakt bepaalde samenwerkingsvormen niet onmogelijk, maar kan de toepassing ervan wel complexer maken dan bij private partijen. Een respondent stelt dan ook dat het RVB handelt als een private partij *“met één arm op de rug”*.

Een andere respondent verwijst nog naar wetgeving op het gebied van kostenverhaal. Hij geeft aan dat voordat het verplicht kostenverhaal onder de Wro werd ingevoerd, het voor gemeenten lastiger was om kosten te verhalen. Dit omdat exploitatieovereenkomsten die gemeenten met private partijen sloten in de praktijk vaak nietig bleken. Om dit te voorkomen gaven gemeenten al snel de voorkeur aan modellen waarbij zij zelf de GREX voerden (bijvoorbeeld een bouwclaimmodel) en hun kosten konden verhalen door hier rekening mee te houden in de uitgifteprijs van grond. Hoewel deze specifieke drijfveer grotendeels is vervallen kunnen er nog steeds financiële drijfveren zijn om voor een dergelijke vorm te kiezen.

5.2.14 Kapitaalbeslag

Diverse respondenten benadrukken dat verschillende samenwerkingsvormen ook tot een verschillend kapitaalbeslag leiden. Eerder is al toegelicht dat de financiële positie van de gemeenten bepalend is voor de keuze van een samenwerkingsvorm (zie paragraaf 5.2.2), maar dit speelt uiteraard ook voor ontwikkelaars. Zo geeft één van de ontwikkelende respondenten aan dat een deelneming in een GREX voor ontwikkelaars al snel tot een relatief groot kapitaalbeslag leidt in verhouding tot de balansomvang, terwijl dit bij publieke partijen waarmee wordt samengewerkt vaak minder het geval is. De respondent geeft aan dat dit tot gevolg kan hebben dat een negatieve GREX voor de ontwikkelaar eerder (financieel) problematisch wordt dan voor de gemeente, hetgeen niet wenselijk is. Een andere respondent noemt een voorbeeld van een ontwikkelende partij die überhaupt zelf geen grondposities innam vanwege het kapitaalbeslag en de rentekosten. Dit verschilt dus ook per ontwikkelaar. Ook de respondenten vanuit het RVB noemen het kapitaalbeslag als factor. Hoewel het kapitaalbeslag qua omvang in verhouding tot de rijksbegroting niet snel een probleem zal zijn, is er voor het verkrijgen van financiering wel een complex proces te doorlopen. Ook dit speelt mee bij de afweging om wel of niet voor een bepaalde samenwerkingsvorm te kiezen of om überhaupt een rol in de grondexploitatiefase te nemen.

5.2.15 Flexibiliteit

Verschillende respondenten geven aan dat een samenwerkingsvorm voldoende flexibiliteit moet bieden om gedurende de ontwikkeling bij te sturen. Dit heeft uiteraard een sterke relatie met de omvang en looptijd van de ontwikkeling. Naarmate de ontwikkeling langer duurt is het lastiger om alles vooraf vast te leggen en treden er bijvoorbeeld meer schommelingen in de marktsituatie op. Een respondent vanuit het RVB geeft aan dat voor het RVB ook de wettelijke rol en taak kan veranderen gedurende de ontwikkeling, zoals eerder ook is gebeurd (zie paragraaf 2.4.2). Voor gemeenten geldt dat gedurende een gebiedsontwikkeling de samenstelling van de gemeenteraad en het college van B&W vaak meermaals wijzigt, waarbij ook de wens is dat zij nog politieke en bestuurlijke invloed kunnen uitoefenen. Eén van de respondenten geeft aan dat hiervoor een balans gevonden moet worden tussen koersvastheid en flexibiliteit, hetgeen hij formuleert als *“meebewegen zonder mee te buigen”*.

Eén van de respondenten geeft aan dat de bewegingsruimte om als publieke partij bij te sturen altijd beperkter is bij publiek-private of private grondexploitaties dan bij een publieke

grondexploitatie. Er is dan immers ook besluitvorming vanuit de private partij(en) nodig om bijvoorbeeld nieuw gemeentelijk beleid door te voeren. Ook marktpartijen geven aan dat flexibiliteit van groot belang is, en dat zij dit soms onvoldoende ervaren bij publieke partijen. Zo geeft één van de ontwikkelende partijen aan dat publieke partijen soms geneigd zijn de kaders op voorhand heel gedetailleerd vast te leggen, waarbij er gedurende de ontwikkeling weinig bereidheid is om deze bij te stellen. Dit kan de haalbaarheid van de ontwikkeling onder druk zetten. Duidelijk is dat enige flexibiliteit zowel vanuit de publieke als private zijde als cruciaal wordt gezien, maar dat er al snel de indruk is dat de ander hier beperkt ruimte voor wil bieden.

5.3 Reflectie op samenwerkingsvormen

In de vragenlijst die tijdens de interviews is ingevuld (zie bijlage 4) hebben de respondenten aangegeven in welke mate ze positief of negatief kijken naar toepassing van de in hoofdstuk 3 geïdentificeerde samenwerkingsvormen. De resultaten hiervan zijn weergegeven in tabel 4, waarbij de antwoorden van respondenten zijn omgezet naar een schaal van -2 (zeer negatief) tot 2 (zeer positief). Van de 12 respondenten hebben 9 respondenten deze vraag ingevuld. De 3 respondenten die de vraag niet hebben ingevuld gaven beide aan dat ze in beginsel neutraal staan tegenover alle samenwerkingsvormen en dat het situatieafhankelijk is welke samenwerkingsvorm de voorkeur geniet. Aanvullend op de vragenlijst zijn tijdens het coderen negatieve en positieve uitingen van respondenten met betrekking tot de verschillende samenwerkingsvormen (separaat) gecodeerd. In tabel 5 is per vorm aangegeven wat het aandeel van de positieve codes is in het totaal aantal codes. Een aandeel positief van meer dan 50% procent betekent dat de meerderheid van de respondenten zich positief uit over een vorm en vice versa.

Tabel 4: uitkomsten vragenlijst

Model	Gemiddelde score
Traditioneel	0,2
Bouwclaim	-0,3
Joint venture OVK	0,9
Joint venture RP	0,9
Concessie	-0,5
Zelfrealisatie	0,6

Tabel 5: aandeel positieve codes per vorm

Model	Aandeel positief
Traditioneel	62%
Bouwclaim	40%
Joint venture OVK	67%
Joint venture RP	66%
Concessie	47%
Zelfrealisatie	48%

Uit beide figuren komt een vrij consistent beeld naar voren: de scores die de respondenten zelf in de formulieren hebben toegekend aan samenwerkingsvormen sluiten vrij goed aan bij hoe zij zich in de interviews over deze samenwerkingsvormen uitlaten. Er komt duidelijk naar voren dat respondenten met name de vormen met een publiek-private GREX (de joint ventures) positief beoordelen. Daarbij is er weinig verschil tussen de joint venture bij rechtspersoon en de joint venture bij overeenkomst: beide scores een 0,9 in de vragenlijst en in beide gevallen is circa 65% van de codes in de interviews positief. Verder zijn respondenten in zowel de vragenlijst als de interviews in enige mate negatief over het bouwclaimmodel. Voor het traditionele model, het concessiemodel en zelfrealisatie zijn er wat verschillen tussen de cijfers. Wel kan voor zowel het traditionele model als zelfrealisatie gesteld worden dat respondenten neutraal tot (licht) positief zijn. Bij het concessiemodel zijn respondenten neutraal tot licht negatief. Hierna wordt uitgebreider ingegaan op positieve en negatieve ervaringen van respondenten met de verschillende vormen.

5.3.1 Traditioneel

Veel genoemde positieve aspecten van het traditionele model zijn dat het model eenvoudig is en dat er sprake is van een duidelijke taak- en rolverdeling tussen de gemeente en ontwikkelende partijen. De regie ligt duidelijk bij de gemeente en de gemeente heeft daarmee veel ruimte om de ontwikkeling volgens het eigen beleid in te vullen, bijvoorbeeld als het gaat om betaalbaar woningbouwprogramma. Ook is het voor de gemeente gemakkelijker om gaandeweg bij te sturen bij beleidsmatige koerswijzigingen. Eén van de respondenten noemt ook als voordeel dat de gemeenten grondexploitaties goedkoper kunnen financieren dan private partijen. Tenslotte kan het

traditionele model ook voor ontwikkelaars goed werken. Een van de respondenten geeft aan dat dit model met name prettig is voor (ontwikkende) bouwers die gericht zijn op het genereren van bouwvolume voor het eigen bouwbedrijf.

Een belangrijk nadeel dat in gesprekken naar voren kwam is dat er geen sprake is van risicodeling; het risico voor de grondexploitatie komt volledig bij de gemeente te liggen. Ook vraagt het traditionele model veel van de personele capaciteit van de gemeente. Zowel als het gaat om aantallen mensen als de kennis en expertise van deze mensen. Daarnaast geeft een aantal ontwikkelende partijen als nadeel aan dat bij dit model het risico bestaat dat gemeenten plannen gedetailleerd uitwerken zonder daarbij marktpartijen te betrekken. Hoewel dit in praktijk ook goed kan gaan, wordt er veel kennis en expertise niet benut en zitten ontwikkelaars niet aan tafel om de haalbaarheid van het plan te toetsen. Dit kan het risico op een minder optimaal vergroten. Als praktisch nadeel wordt benoemd dat een volledig traditioneel model vaak niet mogelijk is vanwege versnipperd grondeigendom en het recht op zelfrealisatie. Dit is vaak echter ook weer op te lossen door een aantal bouwclaims uit te geven.

5.3.2 Bouwclaim

Over het bouwclaimmodel zijn respondenten gemiddeld genomen wat negatiever. Dit negatieve sentiment is grotendeels terug te brengen naar de volgende drie aspecten:

- Gedwongen samenwerken: één respondent omschrijft dit model als een 'gedwongen huwelijk'. Een ander geeft aan graag samen te werken met marktpartijen: "*Alleen zou ik het liefst die marktpartij dan selecteren. En niet op basis van hun grondpositie, maar op basis van hun kwaliteit*". Dat een partij grondpositie heeft betekent immers niet dat dit ook de juiste partij is voor de opgave die voorligt.
- Beperkte invloed: een respondent geeft aan dat alleen een bouwclaim voor een ontwikkelaar te weinig is omdat hij hiermee onvoldoende invloed op de plannen heeft en zijn kennis daardoor beperkt kan inzetten. Een ontwikkelende respondent geeft dan ook aan bij voorkeur altijd voor een ontwikkelclaim te kiezen, niet alleen een bouwclaim.
- Claims die niet worden afgenomen: een aantal respondenten noemt voorbeelden uit het verleden waarbij bouwclaims in de praktijk niet werden afgenomen, waardoor de gemeenten met de grond en bijbehorende rentelasten bleven zitten. Eén respondent benadrukt daarom dat er bij toepassing van dit model voldoende prikkels en zekerheden ingebouwd moeten worden om de afname van grond te zeker te stellen.

Uiteraard noemen respondenten ook voordelen van het bouwclaimmodel, die deels overeenkomen met de voordelen van het traditionele model. Zo hebben gemeenten ook in het bouwclaimmodel veel regie op de ontwikkeling en kunnen zij beter bijsturen. En ook het bouwclaimmodel is voor (ontwikkende) bouwers een prettige manier om zonder al te grote investeringen zekerheid te krijgen over bouwvolume. Tenslotte is een groot voordeel van het bouwclaimmodel dat het hiermee mogelijk wordt om ook met versnipperd grondeigendom een integraal plan te ontwikkelen zonder rekening te houden met eigendomsgrenzen. Dit sluit aan bij de bevindingen uit de literatuur (zie paragraaf 3.3).

5.3.3 Joint venture bij overeenkomst of rechtspersoon

Over het algemeen zijn respondenten positief over modellen waarbij sprake is van intensieve publiek-private samenwerking: de joint ventures. Hierna wordt eerst ingegaan op de voor- en nadelen van joint ventures die respondenten noemen, gevolgd door overwegingen rondom de vorm (rechtspersoon of overeenkomst). Daarna volgen nog enkele adviezen van respondenten ten aanzien van het inrichten van een joint venture.

Voor- en nadelen van joint ventures

Respondenten noemen als belangrijk voordeel van joint ventures dat hiermee de synergie tussen publiek en privaat maximaal wordt benut. Ook brengt dit model de (financiële) belangen op één lijn en worden risico's gedeeld. Een aantal respondenten noemt risicodeling ook als reden dat een joint venture soms ontwikkelingen van de grond kan krijgen die anders niet gestart zouden worden omdat er te veel risico's bij één partij liggen. Verder kan een joint venture voor marktpartijen een middel zijn om een grotere ontwikkelpositie te krijgen in ruil voor het meedelen van risico's in de

grondexploitatie. Het belangrijkste nadeel is dat bij een joint venture veel sturing wordt gedeeld en dus (deels) uit handen wordt gegeven. Vooral als een partij een joint venture kan afwegen tegen een model waarbij deze partij zelf de volledige regie heeft, zoals een gemeente met die het traditioneel model als alternatief heeft. Een ander nadeel is dat de gemeente in een joint venture een sterke dubbele pet heeft waardoor het lastig kan zijn om in het belang van de joint venture te handelen, bijvoorbeeld bij politieke druk rondom een bepaald beleidsdoel.

Overeenkomst of rechtspersoon

Als het gaat om de afweging tussen een overeenkomst of rechtspersoon noemen respondenten de volgende overwegingen:

- Afstand: een rechtspersoon staat meer op afstand van de moederorganisaties. Dit kan voordelen hebben in de vorm van meer overzicht, stabiliteit en continuïteit. Via een overeenkomst is de afstand vaak korter en kunnen de moederorganisaties meer ruimte om te sturen.
- Zelfstandigheid en slagkracht: in lijn met het vorige punt geeft een rechtspersoon meer zelfstandigheid en slagkracht aan de projectorganisatie. Bij alleen een overeenkomst is dit veel minder het geval omdat rechtshandelingen (opdrachtverlening, transacties etc.) altijd via één van de moederorganisaties lopen. Daarmee wordt de projectorganisatie de procedures van de moederorganisaties ingetrokken en worden processen complexer en langer.
- Gezamenlijkheid: een aantal respondenten geeft aan dat bij een rechtspersoon nog sterker in het gezamenlijk belang wordt gehandeld en er ook minder snel onderling wantrouwen ontstaat, beide vanwege de voorgaande twee punten. Eén respondent geeft aan dat partijen bij alleen een overeenkomst vaak toch meer rollen in de organisatie gaan spiegelen (per functie namens beide partijen een medewerker inbrengen) en elkaar meer controleren.
- Wet- en regelgeving: een voordeel van een rechtspersoon is dat veel aspecten hiervoor al wettelijk zijn geregeld via onder andere het ondernemingsrecht. Bij alleen een overeenkomst moeten partijen meer afspraken zelf vastleggen. Dit geeft echter ook veel flexibiliteit, hetgeen weer een voordeel kan zijn.
- Interne haalbaarheid: voor het RVB is vanwege het eerdergenoemde deelnemingenbeleid de interne (on)haalbaarheid van een rechtspersoon een belangrijke factor.
- Kosten: het opzetten en het voeren van een joint venture is complex en brengt forse kosten met zich mee, met name wanneer er sprake is van een rechtspersoon met eigen jaarverslaglegging, aandeelhoudersvergaderingen et cetera. Daarmee ligt dit model alleen voor de hand bij grotere en/of complexe ontwikkeling.

Adviezen

In de interviews gaven de respondenten aan aantal adviezen mee voor het inrichten van een joint venture. De belangrijkste zijn als volgt:

- Aandelenverhouding: een respondent stelt dat een tegenstelling in belangen of disbalans in joint venture snel kan schuren en adviseert in dat kader ook om te streven naar zo gelijkwaardig mogelijke aandelenverhouding tussen partijen.
- Grondinbreng: een andere respondent adviseert om gronden niet te snel in de joint venture in te brengen. Hij geeft aan dat grond op de balans bij de moederorganisaties voor deze organisaties een financiële prikkel is die niet te vroeg moet worden weggenomen.
- Zekerheden en aansprakelijkheid: ontwikkelaars zijn qua solvabiliteit in de regel niet vergelijkbaar met de publieke partners waarmee zij samenwerken (een gemeente kan bijvoorbeeld niet failliet gaan). Dit geldt des te sterker wanneer ontwikkelaars via een project-BV willen deelnemen in een joint venture. Hiermee moet rekening worden gehouden bij het kiezen van een rechtsvorm (VOF, BV, CV-BV) en de te stellen zekerheden (garantstellingen/bankgaranties).
- Verhouding intern/extern: enkele respondenten waarschuwen voor een te groot aandeel externe medewerkers in de projectorganisatie van een joint venture. Dit kan de afstand tot de moederorganisaties te groot maken en de continuïteit in de bezetting verlagen.
- Directie: over de invulling van de directie adviseren respondenten heel verschillend: twee directeuren (één vanuit elk van de organisaties) of juist één (onafhankelijke) directeur. De één noemt twee directeuren een uiting van gebrek aan vertrouwen, terwijl een ander dit

als manier ziet om de belangen van de moederorganisaties te borgen. Van belang is in elk geval dat partijen hier bewust een afweging in maken.

5.3.4 Concessie

Over het concessiemodel zijn respondenten neutraal tot enigszins negatief. Zo geeft een respondent aan dat het (bezien vanuit een gemeente) een groot nadeel is dat het na het verlenen van de concessie vrijwel niet meer mogelijk is om gedurende de ontwikkeling nog bij te sturen. Dat terwijl het voor een periode van >10 jaar niet goed te overzien is hoe gemeentelijk beleid zich gaat ontwikkelen. Een gemeente kan bij een concessie dus alleen aan de voorkant sturen. Eén van de ontwikkelende respondenten geeft juist aan dat een concessie alleen maar goed kan werken als de gemeente na het verlenen van de concessie ook bereid is om 'los te laten': de ontwikkelaar vrijheid geven binnen de gestelde kaders. De opmerkingen van beide respondenten geven het spanningsveld bij het concessiemodel goed weer: gemeentes willen bij lange ontwikkelingen ook gaandeweg kunnen bijsturen, terwijl het voor ontwikkelaars lastig werkbaar is als zij het volledige risico dragen en de gemeente kaders probeert te wijzigen. Beide respondenten stellen dan ook dat dit model vooral werkt voor kleinere (vastgoed)ontwikkelingen met een overzichtelijke doorlooptijd, en niet bij grote integrale gebiedsontwikkelingen.

Verder is als voordeel genoemd dat het model een gemeente vooraf veel grip geeft, terwijl de gemeente zelf weinig risico's draagt. Dit kan voor de gemeente ook wenselijk zijn vanuit de rol van toekomstig beheerder van het openbaar gebied. Respondenten vanuit het RVB noemen nog als negatief aspect dat het concessiemodel valt onder aanbestedingswetgeving, terwijl de verkoopprocedures die het RVB normaliter organiseert hier niet onder vallen.

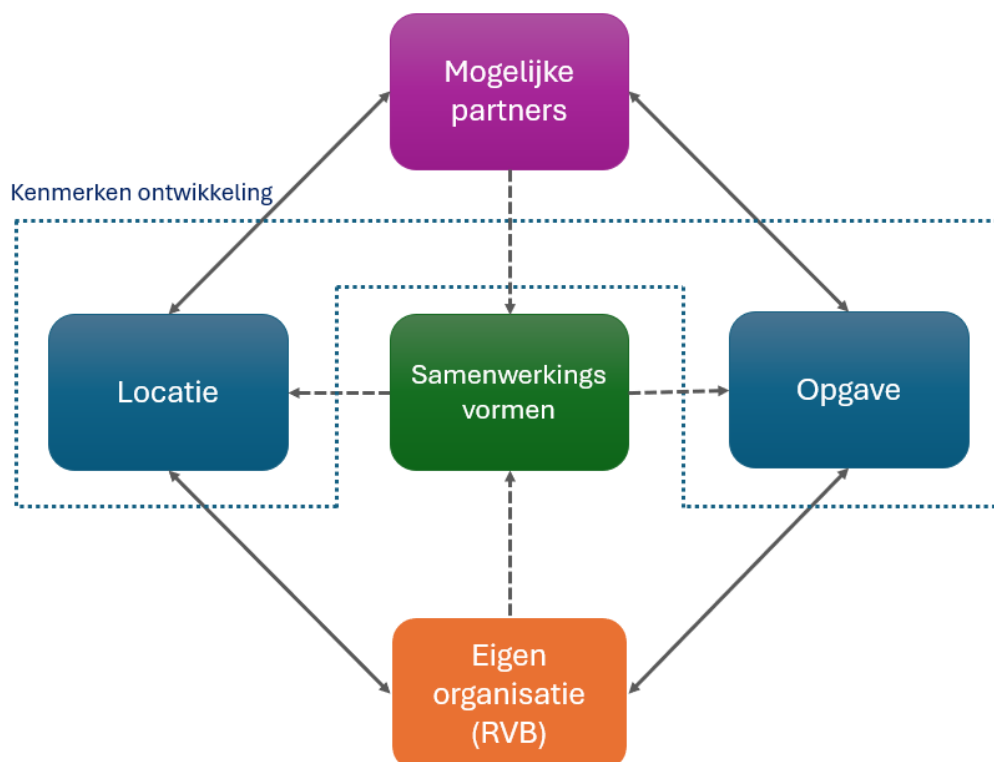
5.3.6 Zelfrealisatie

Over het zelfrealisatie zijn de respondenten neutraal tot licht positief. Als positief aspect is meermaals genoemd dat er bij zelfrealisatie één partij is die duidelijk de regie heeft. Respondenten benoemen daarbij voordelen als slagkracht, zeggenschap, een prikkel om aan de slag te gaan en de kans op een optimaal financieel resultaat. Waarbij het laatste punt uiteraard ook kan omslaan naar een zeer nadelig resultaat, bijvoorbeeld als zich een economische crisis voordat. Een andere respondent geeft aan dat een aantal ontwikkelaars van zelfrealisatie hun 'modus operandi' heeft gemaakt en dat dit zeer goed kan werken bij locaties die zich hiervoor lenen. Een belangrijk nadeel dat respondenten noemen is dat er ook bij zelfrealisatie een grote afhankelijkheid is van de gemeente als het gaat om planologie en de overdracht van openbaar gebied. Daarbij kan het lastig zijn dat de gemeente in dit model meer op afstand staat van de ontwikkeling. Het vooraf maken van goede afspraken met de gemeente is dus cruciaal. Een ander nadeel dat ook vanuit het RVB een aantal keer is genoemd is dat zelfrealisatie veel van het eigen apparaat vraagt omdat er geen personeel door samenwerkingspartners wordt ingebracht.

5.4 Reflectie op theoretisch model

Uit de interviews blijkt dat alle drie de thema's uit het theoretisch model relevant zijn: eigen organisatie, omgeving en samenwerkingsvorm (zie paragraaf 3.8). Voor al deze thema's worden meerdere keuzefactoren benoemd. Wel komt duidelijk naar voren dat juist keuzefactoren met betrekking tot partners (in het bijzonder de gemeente) en de relatie met die partners voor respondenten zwaar wegen. Denk aan de mate van vertrouwen en de kwaliteit van de relatie. Derhalve ligt het voor de hand het theoretisch model op basis hiervan bij te stellen (zie figuur 7 op de volgende pagina). De belangrijkste wijziging is dat 'mogelijke partners' vanwege het belang van dit thema als separaat hoofdthema wordt opgenomen en niet meer gebundeld wordt met 'locatie' en 'opgave'. Locatie en opgave vallen nu samen onder het hoofdthema 'kenmerken ontwikkeling'.

Figuur 7: bijgesteld theoretisch model



Hieronder is per hoofdthema uit het theoretisch model uitgewerkt wat de belangrijkste keuzefactoren zijn op basis van het overzicht met keuzefactoren uit de interviews (zie tabel 2, kolom 'totaal'). Hierbij is de factor 'doelen en belangen' zowel bij de eigen organisatie als de mogelijke partners opgenomen. De doelen en belangen moeten immers bij alle partijen in beeld worden gebracht en naast elkaar worden gelegd. De factor 'wet- en regelgeving' is onder eigen organisatie opgenomen omdat dit punt vooral vanuit het RVB is genoemd en primair betrekking heeft wet- en regelgeving waar het RVB/het Rijk aan gebonden is.

Mogelijke partners

1. Doelen en belangen: de doelen en belangen van de betreffende partij en de mate waarin deze overeenkomen of conflicteren de doelen en belangen van mogelijke partners.
2. Kenmerken en houding gemeente: de kenmerken (o.a. ontwikkel/beheergemeente en omvang apparaat) en houding (voorkeursmodel en risicobereidheid) van de gemeente.
3. Vertrouwen en relatie: de mate waarin er sprake is van een vertrouwensband en een goede relatie met de betreffende partij.
4. Synergie tussen partijen: de mate waarin er sprake is van mogelijke synergie tussen partijen, bijvoorbeeld door complementariteit van kennis of gezamenlijke risicobeheersing.

Kenmerken ontwikkeling

1. Eigendomssituatie: de eigendomssituatie binnen de beoogde locatie voor de ontwikkeling.
2. Complexiteit ontwikkeling: de complexiteit van de ontwikkeling, bijvoorbeeld vanwege lange doorlooptijd, diversiteit aan programmatische invulling of onzekerheden.
3. Omvang ontwikkeling: de omvang van de opgave in programma (bijvoorbeeld aantallen woningen) of totaal aan investeringen.
4. Haalbaarheid ontwikkeling: de voorziene (financiële) haalbaarheid van de ontwikkeling.

Eigen organisatie (RVB)

1. Doelen en belangen: de doelen en belangen van de betreffende partij en de mate waarin deze overeenkomen of conflicteren met de doelen en belangen van mogelijke partners.
2. Beschikbaarheid personeel/kennis: de mate waarin de organisatie beschikt over de (specifieke) personele inzet en kennis die nodig is voor een samenwerking.
3. Haalbaarheid binnen organisatie: de mate waarin de samenwerkingsvorm binnen de organisatie op draagvlak kan rekenen en gerealiseerd kan worden.
4. Wet- en regelgeving: eventuele restricties vanuit wet- en regelgeving waardoor bepaalde vormen niet of lastig mogelijk zijn.

Samenwerkingsvormen

1. Grip op ontwikkeling: de mate waarin de samenwerkingsvorm grip geeft op de ontwikkeling.
2. Mogelijkheid verevening/delen winst en risico: de mate waarin de samenwerkingsvorm mogelijkheid biedt tot financiële verevening binnen het plangebied of winstdeling.
3. Kapitaalbeslag: de mate waarin de samenwerkingsvorm leidt tot een groot kapitaalbeslag voor de betrokken partijen.
4. Flexibiliteit: de mate waarin de samenwerkingsvorm flexibel kan worden ingericht gedurende de looptijd van de ontwikkeling.

6. Afwegingskader Rijksvastgoedbedrijf

In dit hoofdstuk worden de antwoorden op de theoretische deelvragen (1 tot en met 4) vertaald naar de praktijk: een afwegingskader dat het RVB kan toepassen voor de keuze van een samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling. Paragraaf 6.1 start met een korte toelichting op de ontwerpuitgangspunten: waar moet het afwegingskader voor het RVB aan voldoen? Vervolgens wordt een op het RVB toegespitst overzicht met samenwerkingsvormen uitgewerkt (paragraaf 6.2). Daarna worden in het afwegingskader deze samenwerkingsvormen gekoppeld aan de keuzefactoren aan de hand van de thema's uit het theoretisch model (paragraaf 6.3). In paragraaf 6.4 wordt ingegaan op de implementatie van het afwegingskader. Het hoofdstuk sluit af met een aantal overige aanbevelingen voor het RVB (paragraaf 6.5).

6.1 Ontwerpuitgangspunten

Om tot een afwegingskader te komen dat het RVB in de praktijk ook daadwerkelijk kan toepassen is het van belang om vooraf te specificeren waar het afwegingskader aan moet voldoen. Hiervoor zijn de volgende ontwerpuitgangspunten geformuleerd, mede op basis van de inzichten uit de eerdere hoofdstukken:

- Kaders RVB: het afwegingskader moet rekening houden met de kaders die voor het RVB gelden. Denk aan het taakbesluit van het RVB (zie paragraaf 2.4) en de regeling "Beheer onroerende zaken Rijk 2024" (zie paragraaf 3.7). Als bij bepaalde keuzes of richtingen niet zeker is of deze binnen de kaders passen moet dit worden benoemd.
- Samenwerkingsvormen: het afwegingskader moet een duidelijk overzicht bieden van de voor het RVB toepasbare samenwerkingsvormen, op basis van de inzichten uit hoofdstuk 3. De volgende paragraaf gaat hier nader op in.
- Bestaande werkprocessen: het afwegingskader moet zoveel mogelijk aansluiten bij de bestaande werkprocessen binnen het RVB. Om dit te borgen is een conceptversie van dit hoofdstuk voorgelegd aan twee interne respondenten en zijn hun adviezen verwerkt in de definitieve versie. In paragraaf 6.4 wordt hier uitgebreider op ingegaan.
- Rolverdeling: het afwegingskader moet duidelijk omschrijven wat de rol van de verschillende betrokken functionarissen is bij het doorlopen van het afwegingsproces. Ook dit komt terug in paragraaf 6.4.

6.2 Samenwerkingsvormen voor het RVB

In tabel 6 zijn de mogelijke samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling voor het RVB weergegeven. De samenwerkingsvormen zijn ingedeeld op basis van de mate waarin het RVB risico draagt in de GREX. Tabel 6 is een op het RVB toegespitste variant op tabel 1 in hoofdstuk 3. De belangrijkste wijzigingen die zijn doorgevoerd zijn als volgt:

- In de categorie 'geen risico in GREX' is de vorm 'vroeg openbaar verkopen' toegevoegd. Dit als alternatief voor het traditionele model, dat voor het RVB lastig toepasbaar kan zijn vanwege wet- en regelgeving en eigen beleid. De aanduiding 'vroeg' verwijst daarbij naar het feit dat wordt verkocht voordat dat er GREX-gerelateerde werkzaamheden zijn uitgevoerd.
- Voor het concessiemodel is het uitgangspunt gehanteerd dat dit alleen werkbaar is wanneer het RVB dit samen met een gemeente doet vanwege de RO-bevoegdheid van de gemeente;
- Ook voor joint ventures is het uitgangspunt dat hier in elk geval deelname is van een gemeente als zijnde de publieke partij in de publiek-private samenwerking. Eventueel kunnen er ook één of meerdere marktpartijen deelnemen.
- Zelfrealisatie betreft voor het RVB nadrukkelijk alleen de GREX-fase en niet de vastgoedontwikkeling. Hierbij zijn er twee varianten opgenomen: één waarbij het RVB de volledige GREX voert (inclusief aanleg openbaar gebied) en een beperktere vorm waarbij een het RVB een deel van de werkzaamheden in de GREX overlaat aan de markt.

- Het bouwclaimmodel is als optie komen te vervallen. Een scenario waarin het RVB van een gemeente een bouwclaim krijgt is gezien de fases waarin het RVB actief niet reëel. Een scenario waarbij het RVB grond aankoopt in ruil voor een bouw- of ontwikkelclaim is wel denkbaar voor kleine grondposities die niet zelfstandig te ontwikkelen zijn. Dit is dan echter geen separaat samenwerkingsmodel maar eerder een instrument dat het RVB kan toepassen binnen één van de andere modellen.

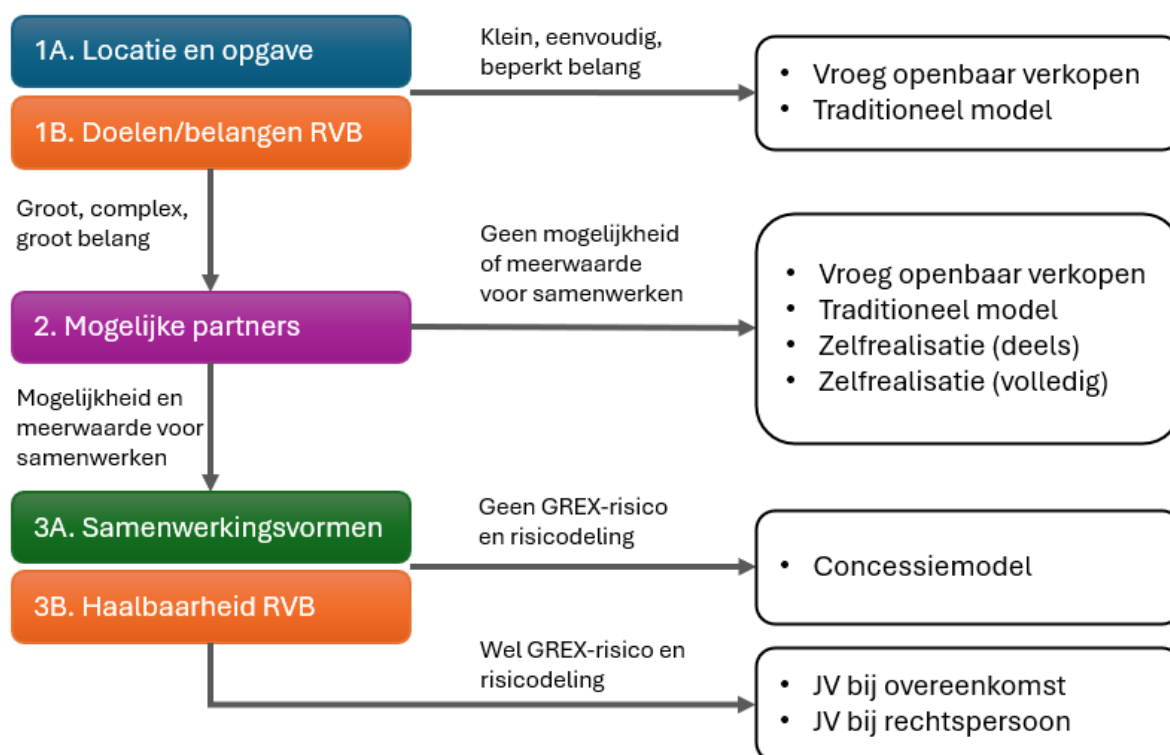
Tabel 6: samenwerkingsvormen RVB

Categorie	Vorm	Beschrijving
Geen risico RVB in GREX	Vroeg openbaar verkopen	Het RVB verkoopt de locatie via een openbare verkoopprocedure nog voordat er sprake is van een GREX. Het risico voor de GREX ligt volledig bij de koper.
	Traditioneel model	Het RVB verkoopt de locatie onderhands aan een gemeente nog voordat er sprake is van een GREX. Het risico voor de GREX ligt volledig bij de gemeente.
	Concessiemodel	Het RVB en de gemeente specificeren de eisen en geven de grond inclusief eisen uit aan een marktpartij die het volledige risico voor de GREX en vastgoedontwikkeling draagt. Dit door het aanbesteden van een concessie, waarbij het tevens mogelijk is een realisatieplicht op te leggen.
Gedeeld risico RVB in GREX	Joint-venture (JV) bij overeenkomst	Samenwerking tussen RVB, gemeente en eventueel een marktpartij door middel van een SOK. Zonder een eigen rechtspersoon, maar met gezamenlijk dragen van risico's in de GREX. In de overeenkomst worden de scope van de activiteiten en de financiële verhoudingen vastgelegd.
	Joint-venture bij rechtspersoon	Samenwerking tussen RVB, gemeente en eventueel een marktpartij waarbij gronden in een plangebied worden overgedragen aan een gezamenlijke rechtspersoon. Partijen delen zeggenschap en risico's in een bepaalde verhouding. In de oprichtingsaktes van de rechtspersoon worden de scope van de activiteiten en de financiële verhoudingen vastgelegd.
Volledig risico RVB in GREX	Zelfrealisatie (deels)	Het RVB voert een deel van de GREX (bijv. planontwikkeling en conditionerende werkzaamheden) voor eigen rekening en risico en verkoopt de locatie aan een marktpartij die de laatste fase van de GREX en de vastgoedontwikkeling verzorgt. Het RVB maakt met de gemeente afspraken over kostenverhaal.
	Zelfrealisatie (volledig)	Het RVB voert de GREX (inclusief aanleg openbaar gebied) volledig voor eigen rekening en risico. Het RVB verkoopt bouwkavels aan een marktpartij die de vastgoedontwikkeling verzorgt. Het RVB maakt met de gemeente afspraken over kostenverhaal.

6.3 Afwegingskader

Om tot een onderbouwde afweging te komen tussen de verschillende modellen uit paragraaf 6.2 is een afwegingskader specifiek voor het RVB ontwikkeld. Het afwegingskader is schematisch weergegeven in figuur 8. De thema's uit het theoretisch model worden hierin in drie stappen beschouwd om tot een voorkeursmodel te komen. Daarbij komt het thema 'eigen organisatie' tweemaal terug: in stap 1 bij het in kaart brengen van de eigen doelen en belangen en in stap 3 bij het beoordelen van de interne haalbaarheid van samenwerkingsvormen. De stappen worden hierna toegelicht. Daar waar keuzefactoren worden benoemd is een verwijzing opgenomen naar de paragraaf waarin deze worden behandeld.

Figuur 8: afwegingskader RVB



6.3.1 Stap 1: analyse locatie/opgave en eigen doelen/belangen

Deze stap bestaat uit 2 deelstappen op basis waarvan wordt bepaald of een samenwerkingsvorm met actieve (en mogelijk risicodragende) rol voor het RVB wel of niet voor de hand ligt.

1A: Locatie en opgave

Als eerste worden de locatie en opgave geanalyseerd op basis van de volgende factoren:

- Grondeigendom (paragraaf 5.2.3): de eigendomssituatie binnen de beoogde locatie voor de gebiedsontwikkeling, en specifiek de vraag of het RVB hierbinnen een minderheids- of meerderheidspositie heeft. Bij een minderheidspositie ligt een (actieve) rol voor het RVB minder voor de hand en vice versa. Ook de locatie van de grondpositie in relatie tot het beoogde plan kan een factor zijn; een minderheidspositie op een belangrijke locatie binnen het plan kan alsnog aanleiding vormen voor een meer vergaande rol.
- Omvang (paragraaf 5.2.11): de omvang van de ontwikkelopgave in programma of totaal aan investeringen. Bij een grotere omvang ligt een vergaande rol voor het RVB meer voor de hand vanwege. Bijvoorbeeld vanwege behoefte aan risicodeling vanuit andere partijen die werken aan de gebiedsontwikkeling. Voor een actieve rol bij woningbouw lijkt een ondergrens van circa 1.000 woningen voor de hand te liggen wanneer wordt gekeken naar de huidige ontwikkelportefeuille van het RVB.
- Complexiteit (paragraaf 5.2.7): de complexiteit van de ontwikkeling, bijvoorbeeld vanwege lange doorlooptijd, diversiteit aan programmatische invulling of onzekerheden. Bij een hogere mate van complexiteit ligt een vergaande rol voor het RVB eerder voor de hand. Zeker als de complexiteit (deels) komt door onzekerheden waarbij er een grote afhankelijkheid van het Rijk is, bijvoorbeeld een aansluiting op het nationale spoornet.

1B: doelen en belangen (paragraaf 5.2.1)

Vervolgens worden de doelen en belangen die het RVB c.q. het Rijk zelf heeft bij de gebiedsontwikkeling in kaart gebracht. Als er voor het RVB sprake is van een groot belang dan ligt een vergaande rol meer voor de hand. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als een gebiedsontwikkeling een belangrijke bijdrage levert aan een nationale beleidsopgave of als het RVB voor de ontwikkeling een beleidsmatige opdracht heeft gekregen van een beleidsdepartement.

Een belang voor het RVB kan ook voortkomen uit de andere taken die het RVB heeft. Zo zijn er ook casussen die voor het RVB begonnen met een huisvestingsvraagstuk (voor kantoren) maar later zijn uitgebreid naar een ontwikkelopgave voor een groter gebied inclusief een woningbouwopgave.

Conclusie

Als het RVB een meerderheidspositie heeft in een grote, complexere gebiedsontwikkeling en zelf ook belang heeft bij de ontwikkeling hiervan ligt een vergaande betrokkenheid voor de hand. Zie in dat geval stap 2 van dit afwegingskader. Bij een minderheidspositie of een kleine, eenvoudige ontwikkeling waar het RVB beperkt belang bij heeft ligt vergaande betrokkenheid niet voor de hand. In dat geval kan beter worden gekozen voor een verkoop aan een gemeente die zelf de ontwikkeling ter hand neemt of een openbare verkoop. Bij verkoop aan een gemeente moet dan gemotiveerd worden waarom dit op grond van het Didam-arrest aanvaardbaar is en dat dit past binnen de eigen regeling van het RVB, waarbij vooral laatstgenoemde lastig is. Een openbare verkoop is daarbij de terugvaloptie.

Uiteraard moet er per casus een afweging worden gemaakt en zal er niet altijd aan alle aspecten voldaan worden. Zo is het ook mogelijk dat het RVB wel een belang heeft bij een kleinschalige ontwikkeling – bijvoorbeeld op basis van een beleidsopdracht – en daarom vergaand betrokken blijft. Of dat een ontwikkeling wel groot en complex is, maar dat de eigendomspositie van het RVB dusdanig klein is dat een vergaande rol niet voor de hand ligt.

6.3.2 Stap 2: analyse mogelijke partners

Als uit stap 1 volgt dat vergaande betrokkenheid van het RVB voor de hand ligt vindt een analyse van de mogelijke partners plaats. Hieronder wordt alleen ingegaan op de gemeente omdat dit een partij is waarmee altijd een bepaalde vorm van samenwerking nodig is vanuit de planologische bevoegdheid. De analyse kan uiteraard op eenzelfde wijze worden uitgevoerd voor eventuele andere grondeigenaren/actoren in het gebied die bij stap 1 naar voren zijn gekomen. De volgende factoren zijn bij de analyse van belang:

- Doelen en belangen (paragraaf 5.2.1): de doelen en belangen van de gemeente en de mate waarin deze overeenkomen of conflicteren met de doelen en belangen het RVB. Doelen en belangen hoeven uiteraard niet volledig te overlappen. Van belang is dat er voldoende mate van overlap is waardoor samenwerking voor de hand ligt. Ook is van belang dat over en weer duidelijk is welke doelen en belangen eventueel niet gelijk zijn, en wat voor afspraken hierover worden gemaakt.
- Kenmerken en houding gemeente (paragraaf 5.2.2): bij kenmerken van de gemeente gaat het vooral om de vraag of de gemeente (recente) ervaring heeft met gebiedsontwikkeling en hoe de gemeentelijke organisatie ervoor staat (in omvang en kwaliteit). Bij houding gaat het om de risicobereidheid en de houding van de gemeente ten aanzien van de verschillende samenwerkingsvormen: wil de gemeente bepaalde samenwerkingsvormen wel of niet toepassen en waarom?
- Vertrouwen en relatie (paragraaf 5.2.4): de mate waarin er sprake is van een vertrouwensband en een goede relatie met de gemeente. Dit is een belangrijke voorwaarde om überhaupt te gaan samenwerken en in het bijzonder om te kiezen voor een vergaande vorm van samenwerking inclusief risicodeling.
- Synergie tussen partijen (paragraaf 5.2.9): de mate waarin er sprake is van potentie voor synergie tussen de gemeente en het RVB, bijvoorbeeld door complementariteit van kennis of gezamenlijke risicobeheersing. Hoe groter de potentie voor synergie hoe groter de meerwaarde van een vergaande samenwerking. Bij beperkte synergie lijkt samenwerking niet logisch.

Conclusie

Als de doelen en belangen van de gemeente en het RVB voldoende overeenkomen en de overige randvoorwaarden zijn (goede relatie, kenmerken en houding gemeente, synergie) dan ligt een samenwerkingsvorm met een actieve rol voor het RVB voor de hand. Zie in dat geval stap 3 van dit afwegingskader. Als één of meerdere aspecten ontbreekt en het RVB op basis daarvan geen mogelijkheid of meerwaarde voor samenwerking ziet zijn alleen de modellen mogelijk waarbij de

regie bij één partij ligt. Dit zijn: vroeg openbaar verkopen (regie bij onbekende derde), het traditionele model (regie bij gemeente) en de vormen van zelfrealisatie (regie bij RVB).

Het is aan het RVB om hier een richting in te kiezen, mede op basis van de analyse bij stap 1. Ervan uitgaande dat het RVB een groot belang heeft bij de ontwikkeling ligt een vorm van zelfrealisatie voor de hand (veel regie). Daarbij is echter wel van belang dat de relatie met de gemeente goed is en dat dit past bij de gemeentelijke organisatie. Als dat niet het geval is kan het RVB alsnog de andere twee opties overwegen: vroeg openbaar verkopen of verkoop aan de gemeente ten behoeve van het traditionele model. Een andere koers is om te proberen de voorwaarden voor een samenwerking met actieve rol voor het RVB alsnog in te vullen. Bijvoorbeeld door eerst te gaan werken aan het verbeteren van de relatie tussen partijen en het creëren van een vertrouwensband.

6.3.3 Stap 3: analyse resterende samenwerkingsvormen

Als uit stap 2 volgt dat een vergaande samenwerking tussen het RVB en een gemeente gewenst is dan vindt er een analyse van de resterende samenwerkingsvormen en de haalbaarheid daarvan plaats. De resterende vormen zijn de joint ventures (bij overeenkomst of rechtspersoon) en het concessiemodel. Hierbij zijn de volgende factoren van belang:

- Wel/geen GREX-risico: bij het concessiemodel dragen de gemeente en het RVB geen risico in de GREX, bij de joint ventures is dit wel het geval.
- Grip op ontwikkeling (paragraaf 5.2.5): de mate waarin de samenwerkingsvorm grip geeft op de ontwikkeling. Het concessiemodel geeft de gemeente en het RVB vooral grip aan de voorkant, bij het aanbesteden van de concessie, en daarna minder. De joint ventures geven relatief veel grip gedurende het hele proces omdat de gemeente en het RVB de GREX voeren.
- Beschikbaarheid personeel/kennis (paragraaf 5.2.6): de mate waarin de organisatie beschikt over de (specifieke) personele inzet en kennis die nodig is voor een samenwerking. Met name voor het RVB zal een joint venture model tot een hogere capaciteitsvraag leiden, uitgaande van een organisatie die voor een substantieel deel door intern personeel wordt gevuld. Voor de gemeente is het verschil kleiner; ook bij een concessiemodel vervult de gemeente immers haar publiekrechtelijke taken.
- Haalbaarheid binnen organisatie (paragraaf 5.2.8): de mate waarin de samenwerkingsvorm binnen de organisatie op draagvlak kan rekenen en gerealiseerd kan worden. Binnen het RVB is de haalbaarheid van het concessiemodel (vanuit de voorkeur voor verkopen) en de joint venture bij rechtspersoon (vanuit het deelnemingenbeleid) onzeker.

Conclusie

Als de gemeente en het RVB wel vergaand willen samenwerken maar niet bereid zijn om risico te lopen in de GREX kan worden gekozen voor het concessiemodel. Dit met als nadelen dat het model alleen aan de voorkant veel grip geeft en voor het RVB intern minder haalbaar lijkt. Ook komt uit het onderzoek naar voren dat dit model het beste toepasbaar lijkt bij ontwikkelingen die niet te groot en/of complex zijn. Dat terwijl een rol voor het RVB juist met name bij grotere en complexere ontwikkelingen voor de hand ligt. Als de gemeente en het RVB wel gezamenlijk risico's willen dragen in de grondexploitatie dan kan worden gekozen tussen de joint venture modellen. Vanwege de onzekere haalbaarheid van een joint venture bij rechtspersoon ligt het voor het RVB voor de hand om primair aan te sturen op een joint venture bij overeenkomst. Tenzij er zwaarwegende redenen zijn om toch voor een joint venture bij rechtspersoon te willen kiezen. Bijvoorbeeld het creëren van meer afstand tot de moederorganisaties en een hogere mate van zelfstandigheid of voordelen die voortkomen uit wet- en regelgeving of fiscaliteit. Ook dan is het echter goed om de joint venture bij overeenkomst als terugvaloptie in beeld te houden in de gesprekken met beoogde partner(s), dit om geen onrealistische verwachtingen te wekken.

6.4 Implementatie

Het afwegingskader is ontworpen voor de afdeling project- en gebiedsontwikkeling van het RVB. Voor de implementatie moet dus aansluiting worden gezocht bij de werkprocessen van deze afdeling. Deze werkprocessen zijn deels nog in ontwikkeling omdat de afdeling relatief nieuw is. Het nadeel hiervan is dat er beperkt aansluiting kan worden gezocht bij vastgestelde documenten. Een voordeel is echter dat er veel ruimte is om het afwegingskader over te nemen in documenten die in ontwikkeling zijn. Een belangrijk document in ontwikkeling is de "Werkwijzer Project- en Gebiedsontwikkeling Rijksvastgoedbedrijf" (Rijksvastgoedbedrijf 2025c)². Dit document dient als handleiding voor medewerkers en biedt een overzicht van de organisatie, processen en verantwoordelijkheden. Het afwegingskader kan hierin worden geïntegreerd. Daarvoor zijn vooral het moment van toepassing en de rolverdeling van functionarissen van belang.

Moment van toepassing

De werkwijzer hanteert een ontwikkelproces dat vergelijkbaar is met het ontwikkelproces in paragraaf 2.2. Het proces gaat uit van een initiatieffase waarin op basis van een intentieverklaring de mogelijkheden voor ontwikkeling en samenwerking worden verkend. Daarna is er een haalbaarheid- en ontwerpfase die resulteert in onder andere een (concept) samenwerkingsovereenkomst, een businesscase en een investeringsvoorstel. Deze fase sluit grotendeels aan bij de definitiefase uit paragraaf 2.2. Daarna wordt op basis van de samenwerkingsovereenkomst de ontwikkeling verder vormgegeven en worden waar nodig gedetailleerdere contracten gesloten. Bij de implementatie van het afwegingskader kan worden aangesloten bij de fases in de werkwijzer en de documenten die per fase worden opgesteld.

Bezien vanuit het proces uit de werkwijzer is het logisch het afwegingskader al in de initiatieffase te doorlopen, voorafgaand aan het sluiten van een intentieverklaring. Dit zorgt ervoor dat het RVB vroeg in het proces intern een eigen voorkeursrichting bepaalt en hier strategisch naar kan handelen. Bijvoorbeeld in gesprekken met mogelijke partners en uiteraard bij de totstandkoming van de intentieverklaring. Hier kunnen immers ook al uitgangspunten voor nader uit te werken samenwerkingsafspraken opgenomen worden. Het is mogelijk dat in de initiatieffase nog veel onbekend is waardoor bijvoorbeeld alleen stap 1 van het kader kan worden doorlopen: de keuze of om wel of niet een vergaande vorm van samenwerking te onderzoeken. De keuze voor de exacte vorm kan dan later gemaakt worden. Het advies is daarom om in de haalbaarheid- en ontwerpfase het afwegingskader nogmaals te doorlopen of in elk geval te verifiëren of de eerdere analyse nog standhoudt. Dit kan dan ook als onderbouwing dienen bij het interne investeringsvoorstel en bijbehorende (concept) samenwerkingsovereenkomst.

Rolverdeling functionarissen

Binnen het RVB worden gebiedsontwikkelingen aangestuurd door het afdelingshoofd project- en gebiedsontwikkeling of – bij grotere ontwikkelingen – een programmamanager. De dagelijkse inhoudelijke aansturing van het team wordt gedaan door een project-/programmamanager. Hij/zij stuurt een team aan met, afhankelijk van de exacte opgave, een aantal projectleiders en specialisten. Vanuit die rol heeft de project-/programmamanager goed zicht op de ontwikkeling en is het logisch dat hij/zij verantwoordelijk wordt voor het doorlopen van het afwegingskader. De resultaten worden door hem/haar voorgelegd aan het afdelingshoofd of de programmamanager zodat hij/zij de richting kan bepalen en waar nodig interne besluitvorming kan organiseren.

Vervolg

Met bovenstaande uitgangspunten kan het afwegingskader worden meegenomen bij het opstellen van de volgende versie van de werkwijzer. Daarbij zullen ook wat meer praktisch richtlijnen opgenomen moeten worden, bijvoorbeeld over de wijze van rapporteren over het afwegingsproces. Hiermee wordt het afwegingskader een instrument dat in de praktijk goed toepasbaar is.

6.5 Overige aanbevelingen

Uit het onderzoek komt nog een aantal andere punten naar voren waar aanbevelingen voor het RVB uit gedestilleerd kunnen worden. Zo blijkt uit het onderzoek en het afwegingskader dat bij

² Bron betreft een intern document van het RVB dat niet publiek toegankelijk is.

een aantal samenwerkingsvormen de interne haalbaarheid binnen het RVB/het Rijk een aandachtspunt is. In de ideale situatie is dit niet het geval en wordt de keuze voor een samenwerkingsvorm primair gemaakt op basis van inhoudelijke overwegingen. Anders geformuleerd: idealiter beschikt de organisatie over alle mogelijke instrumenten en kunnen medewerkers op basis van inhoud kiezen wanneer welke instrumenten worden ingezet. Een belangrijke extra aanbeveling aan het RVB is dan ook om in te zetten op het zoveel mogelijk wegnemen van interne barrières voor specifieke samenwerkingsvormen. Concreet betekent dit het volgende:

- Traditioneel model: er zijn situaties denkbaar waarin het traditionele model de meest geëigende optie is. Hoewel het Didam-arrest de mogelijkheden voor alle overheden op dit vlak inperkt, zijn met name de voorwaarden die de eigen regeling stelt aan een onderhandse verkoop nu een belemmering. Het is wenselijk om de eigen regeling meer gelijk te stellen aan de kaders vanuit het Didam-arrest en zo meer handelingsvrijheid te creëren om een inhoudelijke afweging over dit model te maken.
- Joint venture bij rechtspersoon: hoewel het taakbesluit van het RVB expliciet aangeeft dat deelnemen in entiteiten bij de taak van het RVB hoort, blijft het kunnen aangaan van een joint venture bij rechtspersoon onzeker vanwege het deelnemingenbeleid. Dit is onwenselijk. Vanuit de woningbouwopgave en de politieke tijdgeest lijkt dit juist een opportuun moment om hier duidelijkheid over te krijgen. Dat gaat idealiter via een generieke afspraak met het ministerie van Financiën, waarin duidelijke condities worden vastgelegd waaronder een deelneming voor gebiedsontwikkeling mogelijk is. Het is niet wenselijk dat dit per ontwikkeling een procedure met een onzekere uitkomst wordt, ook vanuit de relatie met de beoogde partner(s).
- Aankopen/bouwclaim: ook het aankopen van grond ten behoeve van gebiedsontwikkeling is inmiddels op basis van het taakbesluit van het RVB mogelijk, maar is in de praktijk nog niet gedaan. Het is wenselijk om ook intern beleidsmatig vast te leggen dat dit een toepasbaar instrument is, waarbij eventueel ook een aankoop met een bouw- of ontwikkelclaim kan worden gecombineerd. Dit zodat het RVB het bouwclaimmodel kan toepassen als strategisch instrument binnen de andere samenwerkingsvormen.
- Verkopen of aanbesteden: uitgangspunt van het RVB is nu dat gronden voor gebiedsontwikkeling via openbare verkoopprocedures worden verkocht, en niet via aanbestedingen. Aanbevolen wordt om in elk geval de mogelijkheid te verkennen om aanbestedingsprocedures toe te passen en gemotiveerd te bepalen of dit wel of niet voor het RVB toepasbaar is. Om het concessiemodel te kunnen toepassen moet immers gebruik gemaakt worden van een aanbestedingsprocedure.
- Financiering: op dit moment heeft het RVB alleen zekerheid over een financieringsconstructie voor de bestaande gebiedsontwikkelingen. Voor nieuwe ontwikkelingen is die zekerheid er niet. Uitgaande van een toenemende rol voor het RVB in gebiedsontwikkeling is dit een onwenselijk situatie en verdient het aanbeveling om zo snel mogelijk zicht te krijgen op een vaste financieringsconstructie.

De implementatie van deze aanbevelingen kan in de praktijk een uitdaging zijn. De woningnood, de politieke tijdgeest, de nieuwe taak van het RVB en de oprichting van de nieuwe afdeling maken echter wel dat er nu maximaal momentum is om hiermee aan de slag te gaan.

7. Conclusie

In dit onderzoek is gezocht naar een antwoord op de vraag: *Hoe kan het Rijksvastgoedbedrijf tot een onderbouwde afweging komen voor de keuze van een passende samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling op rijksgrond?* Deze vraag is beantwoord aan de hand van 5 deelvragen:

1. Het speelveld: met welke actoren werkt het RVB samen bij gebiedsontwikkeling en hoe verhoudt de rol van het RVB zich daartoe?
2. De opties: wat zijn de verschillende samenwerkingsvormen die in de praktijk van gebiedsontwikkeling worden toegepast?
3. De keuzefactoren in de praktijk: welke factoren zijn in de praktijk bepalend bij de keuze voor een samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling?
4. De keuzefactoren voor het RVB: welke factoren zijn specifiek voor het RVB bepalend bij de keuze voor een samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling?
5. Het afwegingsproces: hoe kan het RVB het interne afwegingsproces voor samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling optimaal inrichten?

Om de deelvragen en uiteindelijk de hoofdvraag te beantwoorden is literatuuronderzoek gedaan en is kwalitatief onderzoek uitgevoerd in de vorm van semigestructureerde interviews. Daarbij is gesproken met experts met verschillende achtergronden die werkzaam zijn binnen en buiten het RVB. Op basis hiervan is vervolgens een afwegingskader ontworpen en binnen het RVB getoetst.

Op basis van de verkenning van het speelveld bij gebiedsontwikkeling (deelvraag 1) kan het RVB worden omschreven als publieke ontwikkelaar die beleidsmatige doelen nastreeft en primair actief is in de initiatief- en definitie en ontwikkelfases. Dit zijn de fases waarin een grondexploitatie wordt gevoerd. Het RVB is niet direct vergelijkbaar met een gemeente of ontwikkelaar en heeft hen vaak beide nodig bij gebiedsontwikkeling; de gemeente voor het planologische instrumentarium en een ontwikkelaar voor de realisatie. Voor samenwerking in de grondexploitatiefase zijn verschillende samenwerkingsmodellen mogelijk (deelvraag 2). Er zijn drie hoofdcategorieën met telkens twee modellen: een publieke GREX (traditioneel of bouwclaim), een publiek-private GREX (joint venture bij overeenkomst of rechtspersoon) of een volledig private GREX (concessiemodel of zelfrealisatie).

Uit het onderzoek blijkt dat respondenten voor alle samenwerkingsmodellen redenen zien om deze in bepaalde situaties toe te passen. Zo is men bij grotere en complexere gebiedsontwikkelingen vooral positief over modellen waarbij sprake is van publiek-private samenwerking (de joint-venture modellen). Bij kleinere ontwikkelingen liggen juist het traditionele model of zelfrealisatie meer voor de hand. De tussenmodellen – het bouwclaim- en het concessiemodel – acht men alleen in meer specifieke situaties en/of voorwaarden toepasbaar. Voor het RVB komt een aantal specifieke aandachtspunten naar voren. Zo worden de mogelijkheden voor bepaalde samenwerkingsvormen ingeperkt door regelgeving binnen het Rijk (bijvoorbeeld een joint venture bij rechtspersoon). Ook moeten bepaalde vormen voor het RVB anders worden geïnterpreteerd. Zo zal het RVB niet voor 'volledige' zelfrealisatie kiezen bij gebiedsontwikkeling, maar een locatie altijd overdragen aan een marktpartij voor de vastgoedontwikkeling.

Uit onderzoek komt een breed spectrum aan factoren naar voren die bepalend zijn bij het kiezen van een samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling, zowel in het algemeen (deelvraag 3) als specifiek voor het RVB (deelvraag 4). Deze keuzefactoren hebben betrekking op een aantal thema's: de ontwikkeling (eigendomssituatie, omvang etc.), de mogelijke partners (kenmerken en houding, vertrouwen en relatie etc.), de eigen organisatie (doelen en belangen, beschikbaarheid personeel en kennis etc.) en tenslotte de kenmerken van de samenwerkingsvormen zelf. Denk daarbij aan de mate van grip die een samenwerkingsvorm geeft of de mogelijkheden die deze biedt voor winst- en risicodeling. De samenwerkingsvormen en de keuzefactoren zijn vervolgens bijeengebracht in een afwegingskader (deelvraag 5). Hiermee kan het RVB in een aantal stappen per gebiedsontwikkeling een onderbouwde afweging maken ten aanzien van de beoogde samenwerkingsvorm. Door het afwegingskader intern te toetsen en concrete implementatieadviezen te geven kan het kader snel worden verwerkt in de bestaande processen van het RVB. Het doel van dit onderzoek – het opstellen van praktisch en onderbouwd afwegingskader – is daarmee behaald.

8. Reflectie

Dit hoofdstuk bevat een reflectie op het uitgevoerde onderzoek. Eerst wordt ingegaan op de waarde van de onderzoeksresultaten en het verloop van het onderzoeksproces. Vervolgens wordt gereflecteerd op de strategische aanbevelingen aan het RVB en wordt nog een aantal mogelijkheden voor vervolgonderzoek benoemd.

Waarde onderzoeksresultaten

De opzet als 'company research paper' maakt dat resultaten van dit onderzoek primair waardevol zijn voor het RVB en de generaliseerbaarheid naar andere partijen minder is. Dit is echter ook een kracht omdat het hierdoor mogelijk was om gerichte aanbevelingen te doen die het RVB direct in de praktijk kan toepassen. Toch zijn met name de eerste hoofdstukken wel degelijk interessant voor andere partijen. De actoren in gebiedsontwikkeling (hoofdstuk 2), de mogelijke samenwerkingsvormen (hoofdstuk 3) en de keuzefactoren die van belang zijn voor het kiezen van een samenwerkingsvorm (hoofdstuk 5) zijn ook voor andere partijen relevant. Denk aan ontwikkelaars of gemeenten die voor een vergelijkbare afweging staan. Hiermee biedt het onderzoek de ingrediënten die partijen kunnen gebruiken om bijvoorbeeld een eigen versie van het afwegingskader in hoofdstuk 7 te ontwikkelen. Als het gaat om wetenschappelijke waarde zit de toegevoegde waarde van dit onderzoek met name in de focus op de keuzefactoren. Veel bestaande literatuur schetst vooral de mogelijkheden voor samenwerking. De focus op het keuzeproces en de factoren die daarbij een rol spelen is minder gebruikelijk.

Verloop onderzoeksproces

Het onderzoeksproces is over het algemeen volgens verwachting verlopen. Zo bleek het theoretisch kader een degelijke basis voor het empirisch onderzoek: het theoretisch model is met een aantal kleine aanpassingen in stand gebleven en veel keuzefactoren uit de literatuur kwamen ook in de praktijk terug. Ook heeft de keuze voor kwalitatief onderzoek aan de hand van semigestructureerde interviews tot de gewenste diepgang in de data geleid. De gehanteerde topiclijst bleek hiervoor goed toepasbaar. Dit neemt niet weg dat er kanttekeningen te plaatsen zijn. Zo hadden meer interviews tot rijkere resultaten kunnen leiden waarbij onderscheid gemaakt had kunnen worden tussen meer typen partijen (niet alleen RVB/extern). Tijd was hierin de beperkende factor. Ook had sterker ingezet kunnen worden op het kwantitatieve deel door de vragenlijst breder te verspreiden dan alleen onder de geïnterviewde respondenten en zo een grotere populatie te bereiken. Tenslotte zijn de resultaten van dit onderzoek sterk beïnvloed door respondenten vanuit één partij: het RVB (6 van de 12). Gelet op de doelstelling van het onderzoek is dit logisch en ook nodig, maar het is voor lezers wel van belang dat zij zich hiervan bewust zijn, bijvoorbeeld wanneer zij de resultaten trachten te vertalen naar hun eigen organisatie.

Vervolgonderzoek

Als het gaat om vervolgonderzoek dan liggen er kansen in een aantal richtingen, namelijk:

Onderzoek naar innovatieve samenwerkingsvormen

Dit onderzoek heeft zich al vrij snel gericht op de meest gangbare vormen bij grootschalige gebiedsontwikkeling, waardoor bepaalde minder gebruikelijke vormen mogelijk niet zijn meegenomen. Het kan ook interessant zijn om juist buiten de gebaande paden te kijken en nieuwe, innovatieve samenwerkingsvormen te verkennen. Denk aan coöperatieve modellen of samenwerkingen waarin andere typen partijen deelnemen. Dit is interessant als kennisvraag op zichzelf, maar er kan ook worden gekeken naar de toepasbaarheid van deze vormen voor een organisatie als het RVB.

Onderzoek naar afwegingsprocessen bij vergelijkbare partijen

Een andere kans is om vervolgonderzoek te doen naar hoe andere vergelijkbare partijen dergelijke afwegingsprocessen hebben ingericht. Het gaat dan om andere 'hybride' partijen die op het snijvlak van publiek en privaat opereren. Het onderzoek wijst uit dat dit soort partijen er wel zijn, zowel in Nederland als in het buitenland (zie paragraaf 2.3.5). Door vergelijkend onderzoek te doen kan het afwegingskader mogelijk verder worden geoptimaliseerd en nog beter worden toegesneden op dit type partij.

Onderzoek gericht op de samenwerking zelf

Met het afwegingskader dat uit dit onderzoek resulteert kan het RVB onderbouwd tot de keuze van een (voorkeurs-)samenwerkingsvorm komen. De volgende uitdaging is dan om de samenwerkingsvorm te implementeren en de samenwerking tot een succes te maken. Onderzoek dat zich richt op succesfactoren voor samenwerking kan dan ook een goede aanvulling zijn op dit onderzoek. Daarnaast zal het RVB – zoals eerder al is geconstateerd – voor de vastgoedontwikkeling altijd een private partij/ontwikkelaar betrekken. Vervolgonderzoek kan zich richten op de wijze waarop deze partij geselecteerd wordt en hoe deze partij betrokken wordt. Ook hiervoor zou een soort afwegingskader ontwikkeld kunnen worden. Zo worden er vaste werkprocessen ontwikkeld voor alle activiteiten van het RVB met betrekking tot gebiedsontwikkeling.

Literatuurlijst

- AG Vespa. (2025a). Onze missie. Verkregen via: <https://www.agvespa.be/over-ag-vespa/onze-missie>
- AG Vespa. (2025b). Projecten. Verkregen via: <https://www.agvespa.be/projecten>
- Algemene Rekenkamer. (2018). Bezuinigingen rijksvastgoed waarschijnlijk niet haalbaar. Verkregen via: <https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2018/05/16/bezuinigingen-rijksvastgoed-waarschijnlijk-niet-haalbaar>
- Autoriteit Woningcorporaties. (2025). Staat van de corporatiesector 2025. Verkregen via: <https://www.ilent.nl/documenten/leefomgeving-en-wonen/autoriteit-woningcorporaties/publicaties-cijfers-en-wetgeving/rapporten/staat-van-de-corporatiesector-2025>
- Biedboek.nl. (2024). Kavel bouwgrond met ontwikkelpotentie – Wonen. De Compagnie 1 te Zwaag (gemeente Hoorn). Verkregen via: <https://www.biedboek.nl/perceel/zwaag-gemeente-hoorn/de-compagnie-1/K9zcPCdc?img=0>
- Baarda, B., Bakker, E., Fischer, T., Julsing, M., de Goede, M., Peters, V. & van der Velden, T. (2013). Basisboek Kwalitatief onderzoek (3de druk). Groningen/Houten: Noordhoff Uitgevers.
- Boeije, H., 't Hart, H., & Hox, J. (2009). Onderzoeksmethoden. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.
- Bregman, A. (2022). Handreiking implementatie van het arrest Didam in het gemeentelijke grond(uitgifte)beleid ten behoeve van vastgoed- en gebiedsontwikkeling. Verkregen via: <https://www.neprom.nl/downloads/handreiking/Handreiking%20implementatie%20van%20het%20arrest%20Didam.pdf>
- Brussels Hoofdstedelijk Gewest. (2025). citydev.brussels. Verkregen via: <https://be.brussels/nl/over-het-gewest/structuur-en-organisatie/overzicht-van-de-overheden-en-instellingen-het-gewest/citydevbrussels>
- Clark, T., Foster, L., Sloan, L. & Bryman, A. (2021). Bryman's Social Research Methods (6e editie). Oxford University Press.
- Bult-Spiering, M., Blanken, A., Dewulf, G. (2005). Handboek publiek-private samenwerking. Uitgeverij Lemma B.V.
- CBS. (2025a). 82 duizend woningen erbij in 2024, minder dan voorgaande vijf jaar. Verkregen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/05/82-duizend-woningen-erbij-in-2024-minder-dan-voorgaande-vijf-jaar>
- CBS. (2025b). Meer vergunde nieuwbouwwoningen in 2024. Verkregen via: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/08/meer-vergunde-nieuwbouwwoningen-in-2024>
- Citydev.brussels. (2025). Kerncijfers. Verkregen via: <https://www.citydev.brussels/nl/kerncijfers>
- Clark, T., Foster, L., Sloan, L. & Bryman, A. (2016). Bryman's social research methods. Oxford University press. Fifth edition.
- Deloitte. (2008). Alleen ga je sneller, samen kom je verder. De toekomst van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling.
- Deloitte. (2017). Publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkelingen: sneller, beter en goedkoper. Verkregen via: https://dh1hpfqcgj2w7.cloudfront.net/media/documents/Publiek-private_samenwerking_kv16YmE.pdf
- Deloitte. (2021). Actief grondbeleid en woningbouwproductie. Verkregen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-830ef6d1-2f0b-4627-a7fe-57dd181d7cfc/pdf>
- De Zeeuw, F. (2024). Zo werkt gebiedsontwikkeling. Handboek voor studie en praktijk. Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling.
- DiCicco-Bloom, B. & Crabtree, B.F. (2006). The qualitative research interview. *Medical Education*, 40(4), 314-321.
- Dirkzwager. (2024). Onteigening: verkoop is geen zelfrealisatie! Verkregen via: <https://www.dirkzwager.nl/kennis/artikelen/onteigening-verkoop-is-geen-zelfrealisatie>
- Eversdijk, A. & Korsten, A.F.A. (2015). Motieven en overwegingen achter publiek-private samenwerking. *Beleidsonderzoek Online*, februari 2015, DOI:10.5553/Beleidsonderzoek.000515. Verkregen via: https://www.boomportaal.nl/tijdschrift/BO/BO_2213-3550_2015_000_015_001#18
- Finance Ideas. (2024). Rijksondersteuning gebiedsontwikkeling. Verkregen via: <https://finance-ideas.nl/wp-content/uploads/Rijksondersteuning%20gebiedsontwikkeling.pdf>
- Fokkema, M. (2022). Het tsunami-effect van het Didam-arrest - deel 2. *Grondzaken*, 2022(5), verkregen via: https://www.vvg.nl/media/253/original/SDU_GRONDZAKEN052022_599228.pdf
- Gebiedsontwikkeling.nu. (2023). Rijksvastgoedbedrijf wil én gaat grotere maatschappelijke rol spelen in gebiedsontwikkeling. Verkregen via: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/rijksvastgoedbedrijf-wil-en-gaat-grotere-maatschappelijke-rol-spelen-in-gebiedsontwikkeling/>
- Gemeente Katwijk & BPD. (2021). Samenwerkingsovereenkomst woongebied Valkenhorst. Verkregen via: https://katwijk.notubiz.nl/document/10816893/2/22_+Samenwerkingsovereenkomst+met+BPD+over+Valkenhorst+%28geheime+passages+zwart+gemarkeerd%29+%2836186%29?connection_type=1&connection_id=6356238
- Gemeente Katwijk & Rijksvastgoedbedrijf. (2020). Samenwerkingsovereenkomst Nieuw Valkenburg (openbare versie). Verkregen via: https://katwijk.notubiz.nl/vergadering/917969#ai_6356238
- Gemeente de Bilt. (2025). Handtekening gezet voor ontwikkeling Schapenweide in Bilthoven. Verkregen via: <https://www.debilt.nl/nieuwsoverzicht/handtekening-gezet-voor-ontwikkeling-schapenweide-in-bilthoven>

- Gemeente Lelystad & Rijksvastgoedbedrijf. (2024a). Mastervisie ZuiderC. Verkregen via: <https://www.gemeentelelystad.nl/Docs/ZuiderC/Mastervisie%20ZuiderC.pdf>
- Gemeente Lelystad & Rijksvastgoedbedrijf. (2024b). Samenwerkingsovereenkomst ZuiderC (concept). Verkregen via: <https://lelystad.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/77831e01-23d6-44c6-a3c6-89e7ed993ae4?documentId=32c4a02b-700c-4456-abae-4b7c184608b4&agendaItemId=58403144-a702-4eba-be6a-1946759f3e3a>
- Gijzen, R. (2009). Zonder loslaten geen concessie. Verkregen via: https://thesis.eur.nl/pub/10642/0503_MCD5_Rick_Gijzen.pdf
- HafenCity Hamburg GmbH. (2025). Integrated development management. Verkregen via: <https://www.hafencity.com/en/hafen-city-hamburg-gmbh/hafencity-hamburg-gmbh>
- Het Financiële Dagblad. (2017). Stef Blok: 'Ik ben de eerste VVD'er die een heel ministerie heeft doen verdwijnen!'. Verkregen via: https://fd.nl/economie-politiek/1221025/stef-blok-ik-ben-de-eerste-vvd-er-die-een-heel-ministerie-heeft-doen-verdwijnen?itm_campaign=pw_trial&itm_medium=paywall&itm_source=articles
- Heurkens, E. & Daamen, T. (2020). Dit zijn de spelers en financieringsrollen bij gebiedstransformatie. Verkregen via: <https://www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/gebiedstransformaties-spelers-en-financieringsrollen-bij-gebiedstransformatie/>
- Holkers, Armin. (2006). Leidraad voor de organisatie van de GEM: een onderzoek naar de inrichting van de organisatie van de Gemeenschappelijke Exploitatie Maatschappij in gebiedsontwikkeling. Verkregen via: <https://essay.utwente.nl/56928/>
- Houthoff. (2023). Twee jaar na het Didam-arrest: de gevolgen voor de praktijk geschetst in vragen en antwoorden. Verkregen via: https://www.houthoff.com/-/media/houthoff/publications/mklijn/publications_mklein_didam_arrest.pdf
- Informatiepunt Leefomgeving. (2025a). Voorkeursrecht. Verkregen via: <https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/instrumenten-grondbeleid/voorkeursrecht-omgevingswet/voorkeursrecht-inleiding/>
- Informatiepunt Leefomgeving. (2025b). Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL). Verkregen via: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/omgevingsplan/inhoud-omgevingsplan/evenwichtige-toedeling-functies-locaties/>
- ING. (2025). Woningbouw; groei van 2024 lijkt gestopt. Verkregen via: <https://www.ing.nl/zakelijk/sector/building-and-construction/voorzicht-woningbouw>
- Kadaster. (2024). Eigendom op planlocaties. Een verkenning in opdracht van BZK. Verkregen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/06/13/onderzoek-eigendom-op-planlocaties-kadaster>
- Kenniscentrum Europa decentraal. (2025). Kan een gemeente grondeigenaren dwingen tot aanbesteden, ook als zij later zelf de grond verkrijgt? Verkregen via: <https://europadecentraal.nl/praktijkvraag/kan-een-eigenaar-bij-zelfrealisatie-gedwongen-worden-tot-aanbesteden/>
- Kersten, R.A.E.M., Schroot, S.M.F., Amerika, H. & Bregman, A.G. (2019). Reiswijzer gebiedsontwikkeling 2019: een praktische routebeschrijving voor marktpartijen en overheden. Den Haag: Bouwend Nederland, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, NEPROM en Vereniging van Nederlandse Gemeente. Verkregen via: <https://akroconsult.nl/downloads/reiswijzer-gebiedsontwikkeling-2019/>
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties [Ministerie van BZK]. (2017). Besluit van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 22 december 2017, nr. 2017-0000633621, houdende vaststelling van het organisatiebesluit Rijksvastgoedbedrijf (Besluit taak RVB 2017). Verkregen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2017-72747.html>
- Ministerie van BZK. (2021). Grondbeleid in Nederland in historisch perspectief. Verkregen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-991689.pdf>
- Ministerie van BZK. (2025). Agentschappen. Verkregen via: [https://www.kennisvandeoverheid.nl/overheidsorganisaties/agentschappen#:~:text=Een%20agentschap%20heeft%20een%20eigen,Instituut%20\(KNMI\)%20en%20Rijkswaterstaat.](https://www.kennisvandeoverheid.nl/overheidsorganisaties/agentschappen#:~:text=Een%20agentschap%20heeft%20een%20eigen,Instituut%20(KNMI)%20en%20Rijkswaterstaat.)
- Ministerie van Financiën. (2009). Financieel Kader Rijksvastgoed- en Ontwikkelingsbedrijf/Directie Ontwikkeling (RVOB/DO). Verkregen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-48109.pdf>
- Ministerie van Financiën. (2022). Nota Deelnemingenbeleid Rijksoverheid 2022. Verkregen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-3b431afa41e0773c014a016ef77b2b51bea67bf0/pdf>
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. (2021). Snelstudie Overheidsrollen bij samenwerking in de actieve samenleving. Verkregen via: <https://www.kennisknooppuntparticipatie.nl/downloads/handlerdownloadfiles.ashx?idnv=2005871>
- Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO). (2025). Inzet grondbeleid voor woningbouw. Verkregen via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z14678&did=2025D33661
- Ommen, A. (2009). Risico-allocatie bij gebiedsontwikkeling. Verkregen via: https://essay.utwente.nl/59018/1/scriptie_A_van_Ommen.pdf
- Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht [OMU]. (2025). Investeren in de toekomst van Utrecht. Verkregen via: <https://nvomu.nl/investeren/>

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). (2023). Intelligent bestuur verbeeld(t). Modell(er)en van openbaar bestuur. Verkregen via: <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2023-06/JUISTE%20modellen%20boek%20%28zonder%20zwarte%20pagina%27s%29.pdf>

NEPROM. (2022). Versnellen voorfase gebiedsontwikkelingen: hoe dan? Lessen en aanbevelingen vanuit de praktijk. Verkregen via: <https://www.neprom.nl/Downloads/onderzoek-rapporten/Rapport%20Versnellen%20voorfase%20gebiedsontwikkeling.pdf>

NOS. (2024). Woningtekort weer opgelopen, ruim 400.000 huishoudens zoeken eigen plek. Verkregen via: <https://nos.nl/artikel/2528531-woningtekort-weer-opgelopen-ruim-400-000-huishoudens-zoeken-eigen-plek>

NOS. (2025). Woningtekort redelijk stabiel gebleven, tekort van een kleine 400.000 woningen. Verkregen via: <https://nos.nl/artikel/2574412-woningtekort-redelijk-stabiel-gebleven-tekort-van-een-kleine-400-000-woningen>

NVM. (2025). NVM: Sterke stijging woningaanbod zorgt voor gematigde prijsstijging in 2e kwartaal 2025. Verkregen via: <https://www.nvm.nl/nieuws/2025/nvm-sterke-stijging-woningaanbod-zorgt-voor-gematigde-prijsstijging-in-2e-kwartaal-2025/>

Ondernemersplein. (2025). Regionale Ontwikkelingsmaatschappijen (ROM). Verkregen via: <https://ondernemersplein.overheid.nl/geldzaken-en-belastingen/financiering-regelen/regionale-ontwikkelingsmaatschappijen-rom/>

Overheid.nl. (2025). Besluit taak RVB 2017. Verkregen via: <https://wetten.overheid.nl/jci1.3:c:BWBR0040475&z=2024-05-15&q=2024-05-15>

Parlement.com. (2025a). Agentschappen (baten-lastendiensten). Verkregen via: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqsxe/agentschappen_baten_lastendiensten

Parlement.com. (2025b). Zelfstandige bestuursorganen (ZBO's). Verkregen via: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqsxf/zelfstandige_bestuursorganen_zbo_s

PBL. (2011). Financiering van gebiedsontwikkeling. Een empirische analyse van grondexploitatie. Verkregen via: https://www.pbl.nl/uploads/default/downloads/FIN_van_Gebiedsontwikkeling_met_kaft.pdf

PBL. (2014). Leegstand winkels en kantoren neemt verder toe. Verkregen via: <https://www.pbl.nl/actueel/nieuws/leegstand-winkels-en-kantoren-neemt-verder-toe>

Peek, G.J. & Gehner, E. (2018). Handboek Projectontwikkeling. Nai010 uitgevers.

Pels Rijcken. (2021). Hoge Raad: overheid moet mededingingsruimte bieden bij uitgifte van grond. Verkregen via: <https://pelsrijcken.nl/kennis/hoge-raad-overheid-moet-mededingingsruimte-bieden-bij-uitgifte-van-grond>

Pranger, T. (2024). Onteigening nieuwe stijl: zelfrealisatie. Verkregen via: <https://omgevingsweb.nl/nieuws/onteigening-nieuwe-stijl-zelfrealisatie/>

Raad voor het Landelijk Gebied. (2007). Achter open deuren. Verkregen via: <https://www.rli.nl/sites/default/files/achteropendeuren6-2007advies.pdf>

Rabobank. (2025). Maximale hypotheek berekenen. Verkregen via: <https://www.rabobank.nl/particulieren/hypotheek/hypotheek-berekenen>

Rijksoverheid. (2023). Kamerbrief verbreding takenpakket Rijksvastgoedbedrijf. Verkregen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2023/03/28/kamerbrief-verbreding-takenpakket-rijksvastgoedbedrijf>

Rijksoverheid. (2025a). Aangepast Wetsvoorstel Versterking Regie Volkshuisvesting naar Tweede Kamer gestuurd. Verkregen via: <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/02/13/aangepast-wetsvoorstel-versterking-regie-volkshuisvesting-naar-tweede-kamer-gestuurd>

Rijksoverheid. (2025b). Woningwet: regels voor woningcorporaties. Verkregen via: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/woning-verhuren/woningwet-regels-voor-woningcorporaties>

Rijksvastgoedbedrijf. (2017). Hembrugterrein Zaandam te koop voor woningbouw en bedrijven. Verkregen via: <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/actueel/nieuws/2017/03/01/hembrugterrein-zaandam-te-koop-voor-woningbouw-en-bedrijven>

Rijksvastgoedbedrijf. (2018). Kabinet stemt in met Regionaal Ontwikkelprogramma voor het Rijksvastgoed. Verkregen via: <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/actueel/nieuws/2018/06/29/kabinet-stemt-in-met-regionaal-ontwikkelprogramma-voor-het-rijksvastgoed>

Rijksvastgoedbedrijf. (2024a). Feiten en cijfers van het Rijksvastgoedbedrijf. Verkregen via: <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/over/documenten/publicatie/2024/12/01/feiten-en-cijfers-van-het-rijksvastgoedbedrijf>

Rijksvastgoedbedrijf. (2024b). Ontwikkellocatie Schapenweide – Wonen en life science. Verkregen via: <https://www.biedboek.nl/perceel/bilthoven/soestdijkseweg-zuid-119/tO2adEwM?img=0>

Rijksvastgoedbedrijf. (2025a). Over ons. Verkregen via: <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/over>

Rijksvastgoedbedrijf. (2025b). Ontwikkellocatie Valkenhorst fase 1 nabij Marinevliegkamp 238 te Katwijk. Verkregen via: <https://biedboek.nl/perceel/katwijk/nabij-marinevliegkamp-238/8K9GFr1K?img=1>

Rijksvastgoedbedrijf. (2025c). Werkwijze Project- en Gebiedsontwikkeling Rijksvastgoedbedrijf. Versie voorjaar 2025. Verkregen via: intern document.

ROMagazine. (2024). Gemeenten neigen naar actiever grondbeleid. Verkregen via: <https://romagazine.nl/artikel/28394/gemeenten-neigen-naar-actiever-grondbeleid>

- Schiphol Area Development Company [SADC]. (2025). Over SADC. Samen klaar voor de toekomst. Verkregen via: <https://www.sadc.nl/over-sadc/>
- Stadszaken. (2021). Bankgeld woningbouw droogt op, roep om ontwikkelfonds. Verkregen via: <https://stadszaken.nl/artikel/3895/bankgeld-woningbouw-droogt-op-roep-om-ontwikkelfonds>
- Staatscourant. (2024). Regeling beheer onroerende zaken Rijk 2024. Verkregen via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2024-13638.pdf>
- Stichting Kennis Gebiedsontwikkeling (SKG) & TU Delft. (2025). Rijkssturingskompas bij grootschalige gebiedsontwikkeling. Verkregen via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2025Z14678&did=2025D33661
- Van den Berg, S., Bijsterbosch, H., van Gellicum, A., van Lenthe, J., Nelisse, P. (2024). Praktijkhandreiking Taxaties Gebiedsontwikkelingen. RICS. Verkregen via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2025/02/06/praktijkhandreiking-taxaties-gebiedsontwikkelingen>
- Van der Krabben, E. (2021). De werking van de grondmarkt. Gevolgen voor woningbouw en functioneren woningmarkt. Verkregen via: <https://www.acm.nl/sites/default/files/documents/de-werking-van-de-grondmarkt.pdf>
- Van Gool, P., Jager, P., Theebe, M., Veenhoven, R., Weisz, R.M. (2020). Onroerend goed als belegging. Wolters Kluwer, zesde druk.
- Van Hoek-Gerritsen, S. (2023). Schrijfgids voor economen. Uitgeverij Coutinho. Vijfde, herziene druk.
- Vereniging van Grondbedrijven. (2024). Position Paper Grond t.b.v. Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) woningbouw en grond. Verkregen via: <https://www.vvg.nl/media/253/original/position-paper-ibo-grond%2008022024.pdf>
- Verhees, G. (2014). Publiek-private samenwerking: adaptieve planning in theorie en praktijk. Verkregen via: <https://research.rug.nl/nl/publications/publiek-private-samenwerking-adaptieve-planning-in-theorie-en-pra>
- Verheul, W.J., Daamen, T., Heurkens, E., Hobma, F. & Zoest, S. van. (2019). Essay Leren van stedelijke transformaties. Over sturingsdilemma's en veerkracht in binnenstedelijke gebiedsontwikkeling. Verkregen via: <https://stedelijketransformatie.nl/publicaties/essay-leren-van-stedelijke-transformaties>
- Von Soest, C. (2023). Why Do We Speak to Experts? Reviving the Strength of the Expert Interview Method. *Perspectives on Politics*, 21(1), pp. 277 – 287. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1537592722001116>
- Warsen, R. Nederhand, J. Klijn, E.H., Grotenbreg, S. & Koppenjan, J. (2018). What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs. *Public Management Review*, 20(8), 1165-1185, DOI: 10.1080/14719037.2018.1428415
- Wezenberg, R. (2009). Vertrouwen in de gebiedsconcessie. Een verkennend onderzoek naar de gebiedsconcessie als perspectief bij gebiedsontwikkeling. Verkregen via: https://www.google.nl/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj9yM-XuqONAxV5gP0HHdurIusQFnoECACQAQ&url=https%3A%2F%2Fthesis.eur.nl%2Fpub%2F10660%2F0519_MCD5_Rien_Wezenberg.pdf&usq=AOvVaw0J7Ai-FWYvWiwVJf83JR-e&opi=89978449

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht respondenten

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de respondenten op basis van het type organisatie en de functies.

Organisatie	Rol
Rijksvastgoedbedrijf	Afdelingshoofd
Rijksvastgoedbedrijf	Projectdirecteur
Rijksvastgoedbedrijf	Projectdirecteur
Rijksvastgoedbedrijf	Project-/Programmamanager
Rijksvastgoedbedrijf	Project-/Programmamanager
Rijksvastgoedbedrijf	Strategisch adviseur
Gemeente	Hoofd grondbedrijf
Adviesbureau	Adviseur/eigenaar
Advocatenkantoor	Advocaat/partner
Ontwikkelaar	Directeur
Ontwikkelaar	Ontwikkelingsmanager
Ontwikkelaar	Gebiedsontwikkelaar

Bijlage 2: Topiclijsten

Onderstaande topiclijst met voorbeeldvragen is bedoeld voor interviews met externe partijen.

Topic	Toelichting topic/voorbeeldvragen
Introductie	▪ Introductie onderzoeker en respondent (indien nodig) ▪ Toelichten doel en inhoud onderzoek ▪ Toelichten vertrouwelijkheid en wijze van verwerken interview
Samenwerkingsvorm in voorbeeldproject	▪ Kunt u uw project kort toelichten? ▪ Kunt de samenwerkingsvorm in uw project toelichten? ▪ Focus in vervolgvragen op: type samenwerking, partijen, eigendomssituatie, verdeling werkzaamheden en risico's. ▪ Wat waren de belangrijkste redenen om dit project voor deze samenwerkingsvorm te kiezen? ▪ Focus in vervolgvragen op: specifieke keuzefactoren uit theorie
Reflectie op keuze in voorbeeldproject	▪ In hoeverre bent u nu tevreden over de keuze die destijds is gemaakt voor deze samenwerkingsvorm? ▪ Indien niet tevreden: welke samenwerkingsvorm zou mogelijk beter passend zijn, en waarom?
Invullen vragenlijst – zie bijlage 4.	
Samenwerkingsvormen algemeen	Op basis van vragenlijst: ▪ Wat zijn uw ervaringen met andere samenwerkingsvormen in gebiedsontwikkeling? ▪ Wat zijn naar uw idee de belangrijkste factoren bij het kiezen van een samenwerkingsvorm? ▪ Heeft u persoonlijk een voorkeursvorm, en zo ja, waarom?
RVB	▪ Wat is uw visie op het RVB als samenwerkingspartner in gebiedsontwikkeling? ▪ Hoe zou u zelf idealiter samenwerken met het RVB in een gebiedsontwikkeling?
Afronding	▪ Heeft u nog afrondende opmerkingen/suggesties en dergelijke? ▪ Toelichten vervolg en afronden interview

Onderstaande topiclijst met voorbeeldvragen is bedoeld voor interviews met medewerkers van het RVB.

Topic	Toelichting topic/voorbeeldvragen
Introductie	▪ Introductie onderzoeker en respondent (indien nodig) ▪ Toelichten doel en inhoud onderzoek ▪ Toelichten vertrouwelijkheid en wijze van verwerken interview
Samenwerkingsvorm in voorbeeldproject	▪ Kunt u uw project kort toelichten? ▪ Kunt de samenwerkingsvorm in uw project toelichten? ▪ Focus in vervolgvragen op: type samenwerking, partijen, eigendomssituatie, verdeling werkzaamheden en risico's. ▪ Wat waren de belangrijkste redenen om dit project voor deze samenwerkingsvorm te kiezen? ▪ Focus in vervolgvragen op: specifieke keuzefactoren uit theorie
Reflectie op keuze in voorbeeldproject	▪ In hoeverre bent u nu tevreden over de keuze die destijds is gemaakt voor deze samenwerkingsvorm? ▪ Indien niet tevreden: welke samenwerkingsvorm zou mogelijk beter passend zijn, en waarom?
Invullen vragenlijst – zie bijlage 4.	
Samenwerkingsvormen algemeen	Op basis van vragenlijst: ▪ Wat zijn uw ervaringen met andere samenwerkingsvormen in gebiedsontwikkeling? ▪ Wat zijn naar uw idee de belangrijkste factoren bij het kiezen van een samenwerkingsvorm? ▪ Heeft u persoonlijk een voorkeursvorm, en zo ja, waarom?
RVB	▪ Wat is uw visie op het RVB als samenwerkingspartner in gebiedsontwikkeling? ▪ Welke samenwerkingsvormen ziet u als meest ideaal/passend voor het RVB? ▪ Zijn er samenwerkingsvormen die wat u betreft niet of lastig toepasbaar zijn voor het RVB, en zo ja, waarom? ▪ Focus in vervolgvragen op: juridische en beleidsmatige kaders, draagvlak intern RVB en rijksbreed.
Afronding	▪ Heeft u nog afrondende opmerkingen/suggesties en dergelijke? ▪ Toelichten vervolg en afronden interview

Bijlage 3: Toelichting ter voorbereiding op interview

Tijdens het interview gaan we in op verschillende samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling. Daarbij ligt de focus op het keuzeproces: waarom zou je wel/niet voor een bepaalde vorm kiezen en welke factoren spelen daarbij een rol? Onderstaande toelichting dient ter voorbereiding en gaat in op de mogelijke samenwerkingsvormen en de rol van het RVB in gebiedsontwikkeling.

Samenwerkingsvormen in gebiedsontwikkeling

De tabel hieronder bevat een overzicht van gebruikelijke samenwerkingsvormen. De vormen zijn ingedeeld op basis van de mate waarin de gemeente risicodragend in de grondexploitatie (GREX) participeert. Daarbij is het ene uiterste een GREX die volledig door de gemeente gevoerd wordt en het andere uiterste een volledig private ontwikkeling zonder risicodragende rol voor de gemeente.

	Vorm	Beschrijving
Publieke GREX	Traditioneel model	De gemeente heeft of verworft gronden in een plangebied, werkt de plannen uit en geeft bouwrijpe kavels uit aan ontwikkelaars. Het risico voor de GREX ligt volledig bij de gemeente.
	Bouwclaim-model	De gemeente verworft gronden in een plangebied van private eigenaren en geeft deze eigenaren in ruil hiervoor een bouwclaim (bijvoorbeeld een eerste recht van koop) voor een vooraf bepaald aantal kavels. Het risico voor de GREX ligt volledig bij de gemeente.
Publiek-private GREX	Joint-venture bij overeenkomst	Publieke-private samenwerking door middel van een SOK. Samenwerking zonder een separate gezamenlijke rechtspersoon, maar met gezamenlijk dragen van risico's in de GREX. In de overeenkomst worden de scope van de gezamenlijke activiteiten en de financiële verhoudingen vastgelegd.
	Joint-venture bij rechtspersoon	Publiek-private samenwerking waarbij gronden worden overgedragen aan een gezamenlijke entiteit (vaak een grondexploitatie maatschappij: GEM) die verantwoordelijk wordt voor de GREX. Partijen delen inbreng, zeggenschap en risico's in een bepaalde verhouding. In de oprichtingsaktes van de entiteit worden de scope van de gezamenlijke activiteiten en de financiële verhoudingen vastgelegd.
Private GREX	Concessie-model	Model waarbij de gemeente vooraf de eisen voor een (deel)plan specificeert en dit volledig door een marktpartij laat uitvoeren voor eigen rekening en risico. Dit door middel van het aanbesteden van een concessie, waarbij het tevens mogelijk is een realisatieplicht op te leggen. De gemeente draagt zelf geen risico in de GREX.
	Zelfrealisatie	Eigenaren in het plangebied realiseren de ontwikkeling volledig voor eigen rekening en risico, inclusief de openbare ruimte (over te dragen aan de gemeente). Door de gemeente gemaakte kosten worden naar evenredigheid aan de grondeigenaar toegerekend (via een anterieure overeenkomst of publiekrechtelijk kostenverhaal).

RVB in gebiedsontwikkeling

Het RVB is in gebiedsontwikkeling een unieke partij. Enerzijds is het een publieke organisatie die via grondeigendom beleidsdoelen tracht te realiseren (zoals woningbouw). Anderzijds heeft het RVB geen planologische bevoegdheden zoals een gemeente, waardoor het als een private ontwikkelaar/eigenaar opereert om doelen te realiseren. Daarbij richt het RVB zich (vooralsnog) op de eerste fases van gebiedsontwikkeling en heeft het geen rol in de realisatie en exploitatie van vastgoed. Vanuit die rol zou het RVB bovenstaande samenwerkingsvormen als volgt kunnen toepassen:

- Traditioneel: in dit model draagt het RVB gronden over aan een gemeente die vervolgens zelf de GREX voert. De rol van het RVB bij de (verdere) ontwikkeling is dan beperkt.
- Bouwclaim: in dit model zijn 2 scenario's denkbaar: (1) een gemeente voert de GREX en het RVB verkoopt gronden aan de gemeente in ruil voor een bouwclaim of (2) het RVB voert (eventueel met een gemeente) de GREX en private eigenaren verkopen aan het RVB in ruil voor een bouwclaim.
- Joint-venture bij overeenkomst: in dit model werken het RVB, een gemeente en eventueel een private partij risicodragend samen in de GREX op basis van een overeenkomst.
- Joint-venture bij rechtspersoon: in dit model werken het RVB, een gemeente en eventueel een private partij risicodragend samen in de GREX via een separate entiteit (bijvoorbeeld een GEM).

- Concessie: in dit model schrijft het RVB (eventueel met een gemeente) een concessie uit om een private partij te selecteren die de ontwikkeling incl. GREX voor eigen rekening en risico realiseert.
- Zelfrealisatie: in dit model zou het RVB in principe de volledige ontwikkeling voor eigen rekening en risico realiseren. Op basis van de huidige aanpak ligt het meer voor de hand dat het RVB de voorfase van de ontwikkeling verzorgt en daarna bouwvelden overdraagt aan een private partij.

Bijlage 4: Vragenlijst tijdens interview

Vraag 1: Hoe positief/negatief kijkt u naar het toepassen van de volgende samenwerkingsvormen bij gebiedsontwikkeling? Geef uw antwoord op basis van uw persoonlijke visie en/of ervaringen uit projecten in het verleden.

	Ze er negatief	Negatief	Neutraal	Positief	Ze er positief	Geen ervaring mee
Traditioneel model	O	O	O	O	O	O
Bouwclaimmodel	O	O	O	O	O	O
Joint-venture bij overeenkomst	O	O	O	O	O	O
Joint-venture bij rechtspersoon	O	O	O	O	O	O
Concessiemodel	O	O	O	O	O	O
Zelfrealisatie	O	O	O	O	O	O

Vraag 2: Wat ziet u als de 5 meest bepalende factoren bij het kiezen van een samenwerkingsvorm bij gebiedsontwikkeling? Omschrijf de factoren zo concreet mogelijk.

Denk aan thema's als:

- Doelen en ambities van partijen
- Kenmerken van het plangebied (huidige situatie)
- Kenmerken van de beoogde ontwikkeling (toekomstige situatie)
- Financiën en risico's
- Governance
- Kennis en expertise
- Et cetera

1.	
2.	
3.	
4.	
5.	

Bijlage 5: Codeoverzichten

Onderstaande tabel bevat het codeoverzicht bij aanvang van het codeerproces.

Hoofdonderwerp/thema	Code
Omgeving	Eigendomssituatie
	Omvang ontwikkeling
	Complexiteit ontwikkeling
	Aantal en type partners
Eigen organisatie (RVB)	Beschikbaarheid personeel en kennis
	Risicobereidheid organisatie
	Haalbaarheid binnen organisatie
Samenwerkingsvormen (financiën en risico's)	Kapitaalbeslag
	Mogelijkheid tot verevening/delen winst en risico's
	Aansprakelijkheid
	Fiscaliteit en subsidies
Samenwerkingsvormen (organisatie)	Grip op ontwikkeling
	Publieke en private rollen
	Besluitvormingsprocessen
	Zelfstandigheid
	Vormvrijheid
Samenwerkingsvormen (wijze van samenwerken)	Synergie tussen partijen
	Gedeeld belang
	Werkcultuur
	Integraliteit planvorming
Codes per vorm	Traditioneel – positief
	Traditioneel – negatief
	Bouwclaim – positief
	Bouwclaim – negatief
	JV ovk. – positief
	JV ovk. – negatief
	JV rechtspersoon – positief
	JV rechtspersoon – negatief
	Concessie – positief
	Concessie – negatief
	Zelfrealisatie – positief
	Zelfrealisatie – negatief

Onderstaande tabel bevat het uiteindelijke codeoverzicht inclusief frequenties. Nieuwe codes ten opzichte van de tabel hiervoor zijn in blauw weergegeven.

Hoofdonderwerp/thema	Code	Frequentie
Omgeving	Eigendomssituatie	41
	Omvang ontwikkeling	25
	Complexiteit ontwikkeling	31
	Aantal en type partners	14
	Kenmerken en houding gemeente	45

	Haalbaarheid ontwikkeling	20
	Historie	4
Eigen organisatie (RVB)	Beschikbaarheid personeel en kennis	31
	Risicobereidheid organisatie	14
	Haalbaarheid binnen organisatie	28
Samenwerkingsvormen (financiën en risico's)	Kapitaalbeslag	17
	Mogelijkheid tot verevening/delen winst en risico's	27
	Aansprakelijkheid	2
	Fiscaliteit en subsidies	10
Samenwerkingsvormen (organisatie)	Grip op ontwikkeling	32
	Publieke en private rollen	13
	Besluitvormingsprocessen	3
	Zelfstandigheid	15
	Vormvrijheid	0
	Flexibiliteit	15
	Complexiteit in uitvoering	6
Samenwerkingsvormen (wijze van samenwerken)	Synergie tussen partijen	28
	Gedeeld belang	8
	Werkcultuur	3
	Integraliteit planvorming	4
Overige thema's	Doelen en belangen	49
	Vertrouwen en relatie	37
	Wet- en regelgeving	20
	(Sleutel)personen	12
	Marktsituatie	10
Codes per vorm	Traditioneel – positief	16
	Traditioneel – negatief	10
	Bouwclaim – positief	8
	Bouwclaim – negatief	12
	JV ovk. – positief	16
	JV ovk. – negatief	8
	JV rechtspersoon – positief	39
	JV rechtspersoon – negatief	20
	Concessie – positief	9
	Concessie – negatief	10
	Zelfrealisatie – positief	11
	Zelfrealisatie – negatief	12
	Alternatieve vormen	12
Meerwaarde per type partij	Meerwaarde RVB	37
	Meerwaarde markt	19
	Meerwaarde gemeente	16