



4 Verkennende casestudy

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken werd ingegaan op de context en het theoretisch kader. Hierna volgt het empirische deel van het onderzoek met allereerst een verkennende casestudy in voorliggend hoofdstuk, gestructureerd op basis van het IAD framework van Ostrom (2011) zoals toegelicht in hoofdstuk 3. Deze enkelvoudige casestudy is uitgevoerd om grip te krijgen op beïnvloedende factoren bij investeringsbeslissingen in stedelijke vernieuwing. De resultaten en inzichten die volgen uit de casestudy vormen de basis voor het ontwerp van de gamesimulaties, die aan bod komen in de hoofdstukken 5, 6 en 7.

In dit hoofdstuk wordt de casus Vernieuwingsplan Centrumgebied Kanaleneiland in Utrecht behandeld. Het betreft een stedelijke gebiedsontwikkeling met als hoofdstrategie sloop/nieuwbouw, aansluitend op de focus van dit onderzoek. Het gebied omvatte aan het begin van de vernieuwing significant corporatiebezit van twee woningcorporaties, gecombineerd met commerciële en maatschappelijke functies. Het gelijkwaardige bezit en positie van de woningcorporaties Portaal en Mitros in het gebied als vertrekpunt, maakt vergelijkende analyse en onderzoek naar wederzijdse beïnvloeding mogelijk. De vernieuwing wordt gekenmerkt door een complexe samenwerkingsvorm met publieke en private actoren en een lange looptijd, waarbinnen veel contextuele veranderingen hebben plaatsgevonden waaronder de economische crisis in 2008. De interacties tussen de actoren lijken veel invloed te hebben gehad op de investeringsbeslissingen en uitkomsten van de vernieuwing.

De casestudy is uitgevoerd op basis van interviews met de betrokken actoren, ondersteund door inhoudsanalyse en studie van besluitdocumenten, overeenkomsten en het complete projectdossier dat beschikbaar was vanuit woningcorporatie Portaal.

De geanalyseerde documenten zijn niet opgenomen in dit proefschrift, maar wel beschikbaar via de auteur. De casestudy heeft plaatsgevonden in het laatste kwartaal van 2015. Begin 2019 heeft een laatste update van de informatie plaatsgevonden in overleg met de actoren.

In de volgende paragraaf wordt de opzet van de casestudy uiteengezet. Paragraaf 4.3 geeft een beschrijving van de casus in Kanaleneiland Centrum, de investeringsopgave en de samenwerkingsvorm. In paragraaf 4.4 worden de resultaten van de interviews behandeld. In paragraaf 4.5 worden de resultaten bediscussieerd en geabstraheerd naar een algemeen niveau, waarna deze in paragraaf 4.6 worden vertaald in aannames ten behoeve van de gamesimulaties. De conclusies zijn weergegeven in paragraaf 4.7.

4.2 Opzet casestudy

In deze paragraaf wordt de opzet toegelicht van de casestudy. De eerste stap is inhoudsanalyse van besluitdocumenten, overeenkomsten en het projectdossier van woningcorporatie Portaal. Vervolgens zijn interviews gehouden met de belangrijkste actoren om een compleet beeld te krijgen van de vernieuwing van het centrumgebied van Kanaleneiland. De aanpak, werkwijze en respondenten van de interviews worden hierna nader omschreven.

Respondenten

In totaal zijn zeven interviews gehouden met personen die betrokken zijn of zijn geweest bij genomen investeringsbeslissingen in de vernieuwing van Kanaleneiland Centrum, vanuit hun rol als directeur of manager. De respondenten zijn weergegeven in tabel 4.1. De namen van de respondenten zijn opgenomen in bijlage A.

TABEL 4.1 Respondenten casestudy

Actor	Organisatie	Functie
Woningcorporatie	Stichting Portaal	Directeur
Woningcorporatie	Mitros	Directeur
Gemeente	Gemeente Utrecht	Manager
Ontwikkelaar en bouwer	Proper Stok/ Heijmans Vastgoed	Directeur
Onafhankelijke directeur GEM	Planeta Advies (ingehuurd)	Directeur
Institutionele belegger	Syntrus Achmea Vastgoed	Manager
Onderwijsinstelling	ROC Midden Nederland	Directeur

Werkwijze

Er is gekozen voor een semigestructureerde vorm van interviews met verdiepende vragen aan de hand van een lijst met onderwerpen (topiclijst), zodat de resultaten van de verschillende actoren vergeleken kunnen worden en een grotere mate van diepgang kennen. Als belangrijkste vraag werd gesteld: “Wanneer en waardoor zijn investeringsbeslissingen positief dan wel negatief uitgevallen en welke suggesties zijn er voor verbetering of voor het ombuigen van negatieve investeringsbeslissingen in positieve?” De focus van de interviews is gelegd op de volgende vijf hoofdonderwerpen: omgevingsfactoren, organisatie, samenwerking, financiering en contractvorm. Elk hoofdonderwerp is onderverdeeld in subonderwerpen. Per onderwerp is de vraag voorgelegd hoe relevant of bepalend het volgens de respondent is geweest in relatie tot de genomen investeringsbeslissing van de actoren, met name van de corporaties. De nadruk ligt weliswaar op het investeringsgedrag van de corporaties, maar dit kan niet los gezien worden van de investeringsbeslissingen van de andere actoren. In de interviews zijn daarom ook verdiepende vragen gesteld over wederzijdse beïnvloeding en afhankelijkheid van actoren en de gezamenlijkheid van investeringsbeslissingen. Tabel 4.2 geeft de beïnvloedende factoren (hoofdonderwerpen) en topics (subonderwerpen) weer gestructureerd aan de hand van de drie externe variabelen van het IAD-framework van Ostrom: fysieke kenmerken, kenmerken van de gemeenschap of samenwerking en de zogenoemde regels in gebruik (zie paragraaf 3.4).

TABEL 4.2 Topiclijst interviews met beïnvloedende factoren

Variabelen	Factoren	Onderwerpen (topics)
Fysieke kenmerken		
Fysieke omgeving	Economische kenmerken	Woningmarkt, waardeperspectief
	Demografische kenmerken	Huishoudens, inkomens
	Planologische kenmerken	Ruimtelijke opzet, ligging
Gemeenschapskenmerken		
Organisatie	Actoren	Aantal, type, belang en posities
	Zeggenschap	Control en verdeling zeggenschap
	Flexibiliteit	Toe- of uitbreiding samenwerking
Samenwerking	Gedeelde opvattingen	Visie, ambitie, sentiment
	Commitment	Drive, emotionele motieven
	Relatiekwaliteit	Vertrouwen, wederkerigheid, gevoel
	Transparantie	Open boeken, uitwisseling
	Handelingen andere actoren	Wederzijdse beïnvloeding
Gebruiksregels		
Contractvorm	Juridische structuur	Aparte entiteit
	Afspraken en regels	Wijze van vastleggen, formaliteit
	Flexibiliteit om te wijzigen	Meebewegen met de tijd
Financiering	Inbreng van middelen	Vastgoed, vermogen, kennis
	Verdeling	Kosten en opbrengsten, risico's
	Pay-off regels	Prestatiebeloningen, sancties
	Zekerheden	Garanties, investeringen anderen
	Innovativiteit	Revolving fund, gebiedsaandelen

Abstrahering

De resultaten van de interviews zijn deels specifiek gericht op de casus in Kanaleneiland Centrum (zie paragraaf 4.4) en deels geabstraheerd naar een meer algemeen niveau, mede op basis van meningen van de respondenten (zie paragraaf 4.5). Op basis daarvan zijn de resultaten en inzichten vertaald in aannames voor de gamesimulaties (zie paragraaf 4.6), waarna in de laatste paragraaf van dit hoofdstuk conclusies getrokken worden.

4.3 Casus centrumgebied Kanaleneiland

In deze paragraaf wordt het Vernieuwingsplan Centrumgebied Kanaleneiland beschreven, een plan uit 2003 om de stedelijke herstructureringslocatie in het zuidwesten van Utrecht te vernieuwen. Aanleiding voor dit vernieuwingsplan was de sociaal-maatschappelijke problematiek en de eenzijdige bevolkingssamenstelling en woningvoorraad in Kanaleneiland. Door de komst van VINEX-wijk Leidsche Rijn werd Kanaleneiland meer onderdeel van de stad Utrecht en zag men kansen voor een meer stedelijk en gevarieerd woonmilieu met draagkrachtigere bewoners. Uitgangspunt van het plan was om de negatieve spiraal waarin het centrum van Kanaleneiland verkeerde, te doorbreken.

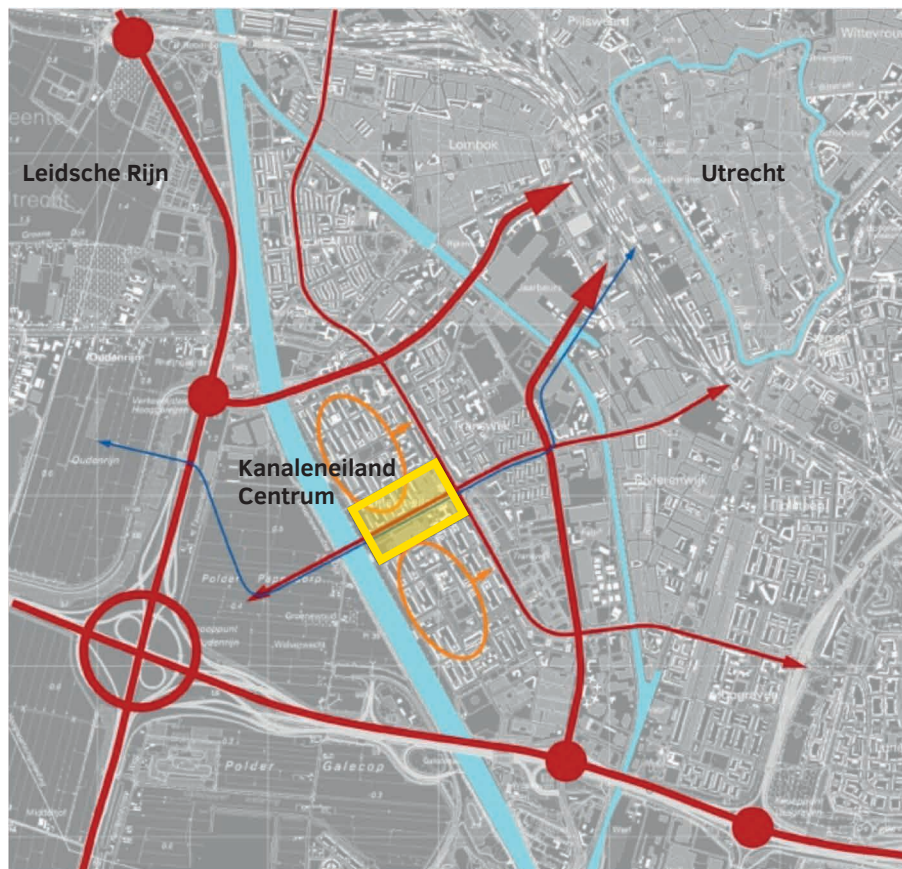


FIG. 4.1 Ligging van Kanaleneiland Centrum in Utrecht

Vernieuwingsplan

De wijk Kanaleneiland is in de jaren zestig gebouwd als uitbreiding van de stad Utrecht en is primair een woonwijk met een groot aandeel portiekflats in de sociale huur. Het centrumgebied van Kanaleneiland omvat daarnaast een winkelcentrum en een onderwijsgebouw van het Regionaal Opleidingen Centrum (ROC). Het Vernieuwingsplan Centrumgebied werd in 2003 vastgesteld in de vorm van een globaal plan met daarin op hoofdlijnen de stedenbouwkundige invulling van het gebied. Het plan was gebaseerd op de sloop van 450 sociale huur- en 50 koopwoningen, waarvoor in de plaats 1.300 tot 1.700 nieuwbouwwoningen in de koop- en huursector gerealiseerd zouden worden. Naast woningbouw omvatte het plan uitbreiding van het winkelcentrum met circa 12.000 m² en uitbreiding van het ROC met circa 30.000 m² en 200 parkeerplaatsen. Het plan werd gekenmerkt door een centrum-stedelijk gedifferentieerd woonmilieu met hoge dichtheid en een vrij ambitieus aantal nieuwbouwwoningen. Er werd aanvankelijk gerekend met een indicatief stedenbouwkundig programma van circa 1.700 woningen, bestaande uit appartementen, stadswoningen en gebouwd parkeren in ondergrondse garages. Later werd uitgegaan van circa 1.300 woningen in de vorm van appartementen (75%) en stadswoningen (25%). In plaats van een centrumgebied met 100% sociale huur, had men een gemengd programma voor ogen om de leefbaarheid te verbeteren: 23% in het sociale segment, 67% in het goedkope en middensegment en 10% in het dure segment.

Het Vernieuwingsplan is tot stand gekomen door samenwerking van de gemeente met een vijftal betrokken partners: ROC Midden Nederland, eigenaar Ceylonstaete van het winkelcentrum, woningcorporaties Mitros en Portaal en ontwikkelaar Proper Stok (later Heijmans). Eind 2003 stemde het college van burgemeester en wethouders met dit vernieuwingsplan in. Gelijktijdig werd ingestemd met de nota Randvoorwaarden 'As Kanaleneiland' als basis voor verdere uitwerking door de initiatiefnemers, met daarin de uitgangspunten, randvoorwaarden en wensen vanuit de diverse beleidsvelden van de gemeente (Structuurplan, 2005). Het plan werd in 2006 uitgewerkt tot een ambitieus masterplan en beeldkwaliteitsplan. Uitgangspunt hierbij was om eerst te bouwen (eerste fase) en daarna te slopen (tweede fase), zodat huurders van de sloopwoningen in één verhuisbeweging over konden gaan naar de nieuwbouw.



FIG. 4.2 Overzicht vernieuwingsgebied Kanaleneiland Centrum

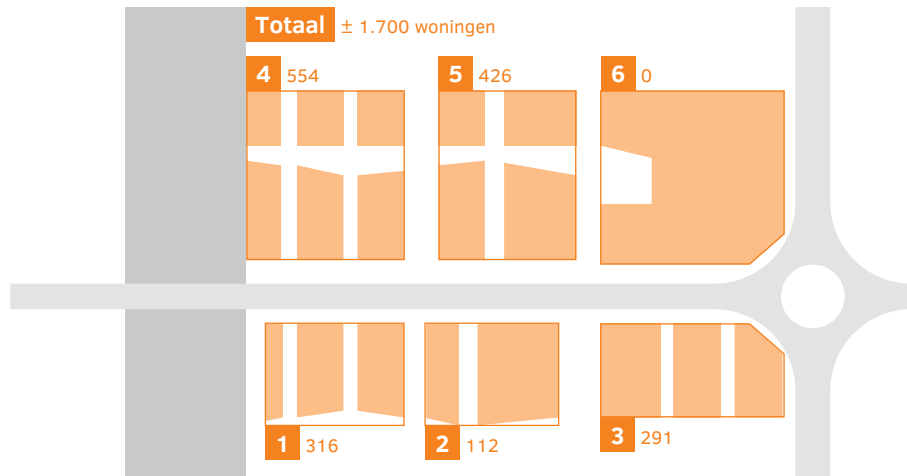


FIG. 4.3 Indicatif programma Vernieuwingsplan Kanaleneiland Centrum 2004

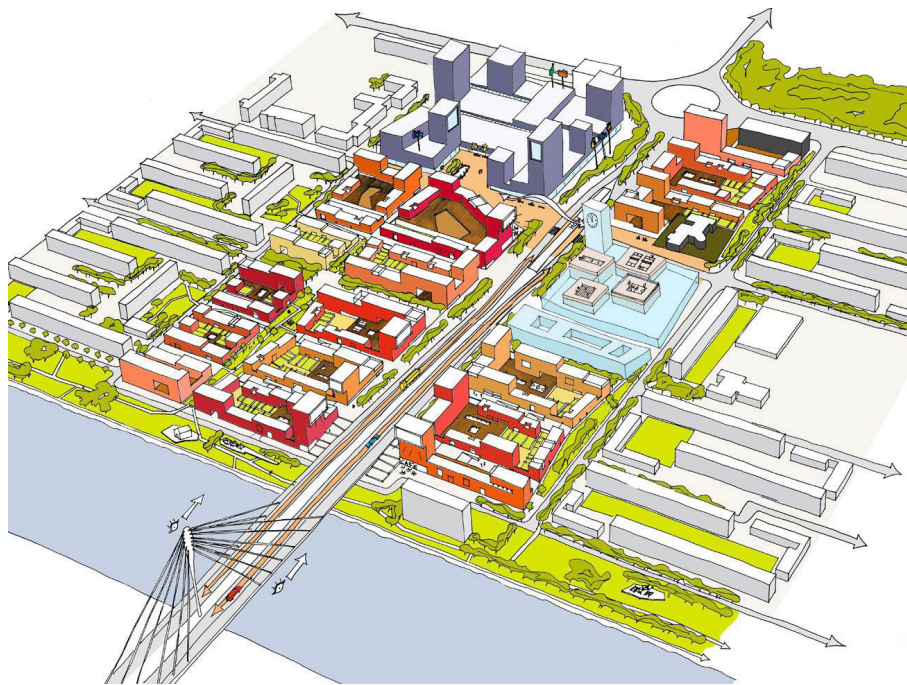


FIG. 4.4 Masterplan Kanaleneiland Centrum (Mecanoo Architecten, 2006)

Publiek-private samenwerking

De vernieuwing van Kanaleneiland Centrum werd in gang gezet door een prijsvraag, uitgeschreven door de gemeente. Ontwikkelaar Proper Stok, later overgenomen door ontwikkelende bouwer Heijmans, heeft deze prijsvraag gewonnen met een plan van architect Mecanoo. Dit plan heeft Proper Stok vervolgens samen met de gemeente en woningcorporaties Portaal en Mitros uitgewerkt tot het Vernieuwingsplan, wat heeft geleid tot een publiek-private samenwerking (PPS) van de gemeente, Proper Stok, Portaal en Mitros. Vanuit deze PPS beoogden partijen het vernieuwingsproject te realiseren op basis van een heldere taak- en risicoverdeling met behoud van hun eigen identiteit en verantwoordelijkheid, in lijn met de definitie van Wolting et al. (2012). Uitgangspunt van deze min of meer duurzame samenwerking was dat gemeenschappelijke producten en/of diensten zouden worden ontwikkeld en risico's, kosten en opbrengsten zouden worden gedeeld, zoals ook omschreven in de definitie van Klijn en Teisman (2000). Zo hadden partijen in de intentieovereenkomst eind 2002 vastgelegd dat de grondexploitatie voor gezamenlijke rekening en risico van de gemeente, ontwikkelaar en corporaties gevoerd zou gaan worden.

De veronderstelde meerwaarde van deze samenwerkingsvorm is dat publieke doelen sneller gerealiseerd kunnen worden en dat de samenwerking door een betere prijs-kwaliteitverhouding kostenvoordelen met zich meebrengt. De (inhoudelijke) synergie van kennis en expertise van partijen kan versterkt worden waardoor de kwaliteit toeneemt. Tenslotte kan een inhoudelijke meerwaarde bereikt worden wanneer ook nieuwe producten worden gerealiseerd, die zonder de samenwerking niet tot stand zouden zijn gekomen (Klijn et al., 2006). In plaats van te 'verbinden' door PPS als alliantievorm zijn er in de Nederlandse praktijk echter talloze voorbeelden die uit liepen op 'scheiden', waarbij van kennisdeling en verrijking niet veel terecht kwam (Eversdijk en Korsten, 2008). Dit pleit niet zozeer voor alliantie-PPS maar meer voor de contractuele vorm van PPS ofwel concessie-PPS, gericht op scheiding van verantwoordelijkheden tussen publieke en private partijen en verbinding via een juridische lijn (Van den Hof, 2006). In Kanaleneiland Centrum is de alliantie-PPS echter niet uitgelopen op 'scheiden', al is er door de partners wel een exit-scenario verkend in tijden dat de samenwerking dreigde vast te lopen.

Wijkontwikkelingsmaatschappij

Voor de herstructurering van Kanaleneiland Centrum is gekozen voor een specifieke vorm van publiek-private samenwerking die opereert als zelfstandige organisatie: een wijkontwikkelingsmaatschappij (WOM). Binnen een WOM wordt door publieke en private partijen samen gewerkt aan en geïnvesteerd in de realisatie van voornamelijk

fysieke herstructurering van wijken, met de focus op gelijkwaardigheid tussen partijen in de samenwerking. Het doel van een dergelijke organisatie is het coördineren en leiden van herontwikkelingen en het doen en/of aantrekken van nieuwe investeringen in probleemgebieden. Achterliggende gedachte is dat het oprichten van een WOM de samenwerking tussen verschillende partijen verbetert en het transformatieproces versnelt. Verondersteld werd dat een WOM toegevoegde waarde zou creëren vanwege het bundelen van kennis, expertise en belangen van meerdere partijen en het delen van risico's en verantwoordelijkheden (VROM Raad, 2002). Dit speelde ook in Kanaleneiland Centrum, al was het fiscale voordeel van een WOM minstens zo belangrijk om voor deze organisatievorm te kiezen. Een WOM is te onderscheiden ten opzichte van andere samenwerkingsverbanden door de volgende kenmerken (Tweede Kamer, 2002a; Berenschot, 2002; 2003), die ook in Kanaleneiland Centrum aan de orde waren.

- 1 Risicodragende participatie van partijen in een gezamenlijk opgerichte entiteit
- 2 De gezamenlijke entiteit stuurt het proces
- 3 De gezamenlijke entiteit is gericht op een integrale aanpak, vanuit de fysieke insteek, van een substantiële (in tijd en omvang) herstructureringsopgave

Actoren

De betrokken partners hebben in 2006 een samenwerkingsovereenkomst getekend om te komen tot de oprichting van de Grond Exploitatie Maatschappij (GEM) Kanaleneiland als aparte juridische entiteit. De vier aandeelhouders brachten ieder hun middelen en expertise in op gelijkwaardige basis: de gemeente Utrecht, woningcorporatie Portaal, woningcorporatie Mitros en ontwikkelaar Proper Stok (later Heijmans). Het belang van de gemeente Utrecht als publieke partij is met name politiek en maatschappelijk. Woningcorporaties Portaal en Mitros dienen als semipublieke partijen primair een maatschappelijk belang en sturen op maatschappelijk rendement. Als maatschappelijke onderneming moeten zij hun keuzes naar de buitenwereld goed kunnen verantwoorden. Gemeente en corporaties delen hun langetermijnbelang. Ontwikkelaar Proper Stok heeft als private partij en commerciële beursgenoteerde onderneming primair een bedrijfseconomisch belang, sturend op financieel rendement en meer gericht op de korte termijn. Bij de oprichting van het samenwerkingsverband werd ontwikkelaar Proper Stok als private partij geselecteerd vanwege haar kennis en expertise op het gebied van maatschappelijke gebiedsontwikkeling, maar vrij snel daarna werd Proper Stok overgenomen door Heijmans. Gaandeweg veranderde daardoor hun belang in de samenwerking en werd hun focus steeds meer gericht op bouwproductie. Dit is overigens niet ten koste gegaan van de meer maatschappelijke component van hun bijdrage.

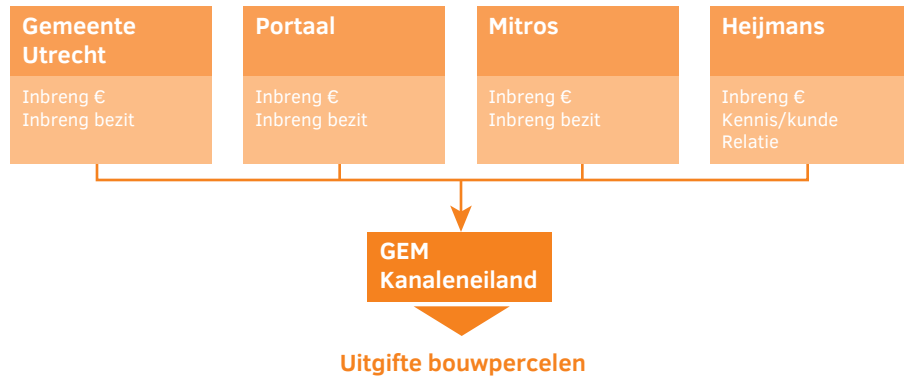


FIG. 4.5 Samenwerkingsverband en actoren GEM Kanaleneiland

Juridische structuur

De rechtsvorm van de GEM Kanaleneiland is een CV-BV-constructie, bestaande uit een commanditaire vennoot (CV) en een beherend vennoot (BV). Dit wordt over het algemeen beschouwd als de meest optimale rechtsvorm voor wijkontwikkelingsmaatschappijen (WOM) waarin overheid, corporatie(s) en marktpartij(en) participeren (Kort, 2011). De commanditaire ofwel stille vennoot (CV) verwerft de gronden en heeft slechts een financiële inbreng. De besloten ofwel beherende vennoot (BV) is verantwoordelijk voor de beheersactiviteiten. In de jaarlijkse vergadering van Aandeelhouders (AVA) en van Vennoten (VVV) wordt de jaarrekening vastgesteld. De aandelen zijn bij de oprichting van de GEM Kanaleneiland evenredig verdeeld onder de vier aandeelhouders: 25% per partij.

Voor de opstalontwikkeling is Ontwikkelings-Combinatie Kanaleneiland (OCK) opgericht door Proper Stok, Portaal en Mitros in de vorm van een Vennootschap Onder Firma (VOF), op basis van een gelijke verdeling van winst en risico's, ofwel 33,3% per partij. De gemeente maakte geen onderdeel uit van deze OCK. Onderwijsinstelling ROC en de eigenaar van het winkelcentrum, waren indirect betrokken als belanghebbende partijen bij de vernieuwing van het gebied maar niet als formele partner in het samenwerkingsverband. Na de realisatie van de eerste fase (Vlek 1 en Vlek 3) heeft de OCK in de praktijk geen rol meer in de herontwikkeling gespeeld. De herontwikkeling van de tweede fase (Vlek 4 en Vlek 5) werd in delen opgeknipt en door de individuele partijen afzonderlijk opgepakt.

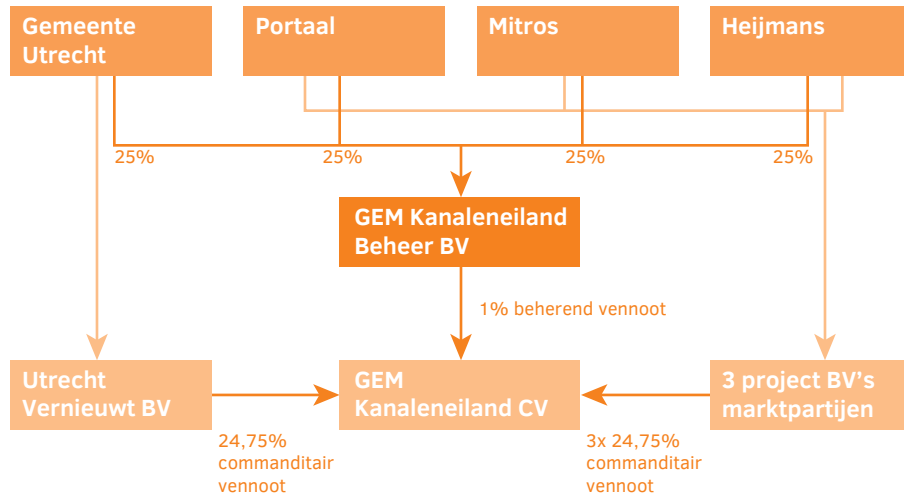


FIG. 4.6 Juridische structuur GEM Kanaleneiland CV-BV

Grondeigenaren

Omdat het plan gebaseerd was op ‘eerst bouwen’ (eerste fase) en ‘daarna slopen’ (tweede fase) werden de gronden voor de eerste fase als eerste ingebracht. Om de eerste fase te kunnen realiseren heeft de gemeente Utrecht een sportveld (Vlek 1) en voormalige school (Vlek 3) ingebracht. De gronden en het vastgoed van de tweede fase (Vlek 4 en 5) zijn na voltooiing van de eerste fase door woningcorporaties Portaal en Mitros ingebracht, op een aantal particuliere woningen na die verworven zijn door de Grond Exploitatie Maatschappij (GEM) Kanaleneiland. Ontwikkelaar Proper Stok, later Heijmans, heeft geen gronden of vastgoed ingebracht.

Uitgangspunt was dat de woningcorporaties hun gronden en vastgoed in de tweede fase leeg zouden inbrengen, zonder zittende huurders. Tijdens de herontwikkeling is de koers voor de tweede fase gewijzigd van sloop-nieuwbouw naar renovatie met beperkte sloop-/nieuwbouw en is het corporatiebezit gerenoveerd. Desondanks hebben de corporaties hun gronden en vastgoed alsnog ingebracht in de GEM. Omdat het traject veel langer heeft geduurd dan verwacht, zijn de woningen na uithuizing van de oorspronkelijke huurders jarenlang tijdelijk verhuurd tot de start van de renovatie. Heijmans heeft uiteindelijk als ontwikkelend bouwbedrijf zowel de renovatie van de portiekflats ter hand genomen als de nieuwbouw in de tweede fase. De deelgebieden Vlek 2 (ROC) en Vlek 6 (winkelcentrum) maakten geen onderdeel uit van de GEM, alhoewel dit bij aanvang van het vernieuwingsplan wel de intentie was.

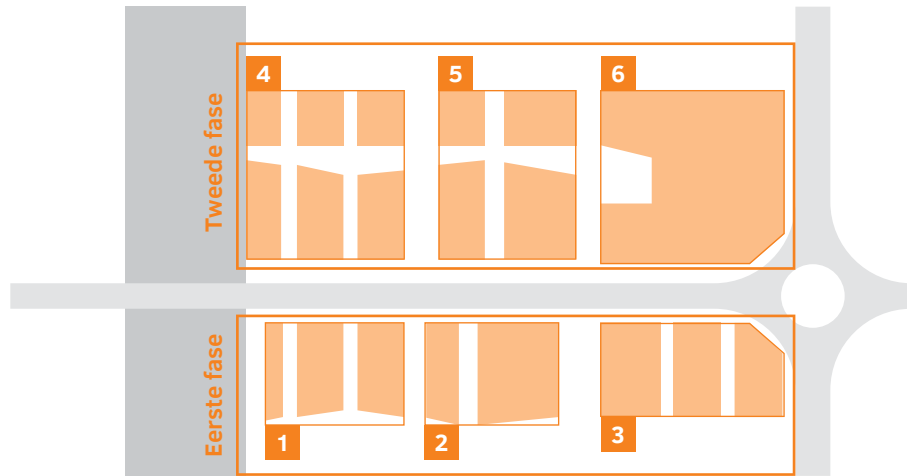


FIG. 4.7 Fasering en deelgebieden Kanaleneiland Centrum

Organisatie

De GEM-organisatie werd opgebouwd uit een project- en stuurgroep met daarin een vertegenwoordiging van alle partijen. Bij de oprichting van de GEM werd een onafhankelijke externe GEM-directeur aangesteld om de GEM aan te sturen namens de aandeelhouders en als voorzitter te fungeren van de projectgroep- en stuurgroepvergaderingen. De stuurgroep werd gevormd door directeuren van de vier samenwerkingspartijen, dan wel vertegenwoordigers met beslissingsbevoegdheid. De projectgroep werd gevormd door ontwikkelaars en projectmanagers. Naast de GEM-directeur werd aanvankelijk een externe administrateur en secretaresse ingehuurd voor werkzaamheden voor de GEM, maar deze werkzaamheden werden gaandeweg overgenomen door eigen medewerkers van de samenwerkingspartijen om externe kosten te besparen. Ingegeven door financiële overwegingen is ook de externe GEM-directeur op enig moment tijdelijk vervangen door een tweekoppige directie vanuit de eigen organisaties van de samenwerkingspartners, die elk half jaar zou rouleren. Dit pakte niet goed uit door belangenverstrengeling en onvoldoende vertrouwen tussen partijen. Vervolgens is opnieuw een externe GEM-directeur aangesteld met als focus het gemeenschappelijke belang en het komen tot realisatie.

Investeringsopgave

De totale investering van de grondexploitatie werd bij oprichting van de GEM geraamd op circa 50 miljoen euro. Voorwaarde bij oprichting was een financieel sluitende grondexploitatie, wat betekent dat de exploitatie van het gebied niet meer zou mogen kosten dan de opbrengsten. De investering ofwel de kosten van de grondexploitatie waren opgebouwd uit de kosten voor het verwerven en bouwrijp maken van alle gronden, het leveren van bouwrijpe kavels en het woonrijp maken (inrichten) van het gebied. In deze investering was de inbrengwaarde van het corporatiebezit niet meegerekend. Uitgangspunt was namelijk dat de woningcorporaties de grond onder een deel van de nieuwe sociale huurwoningen in de eerste fase om niet zouden krijgen in ruil voor het inbrengen van hun gronden en vastgoed in de tweede fase. Dit is in een ander daglicht komen te staan na de gewijzigde koers van sloop-/nieuwbouw naar renovatie, toen bleek dat grootschalige sloop-/nieuwbouw in de tweede fase financieel niet meer haalbaar was. Het merendeel van het bezit van de corporaties werd als gevolg daarvan niet meer gesloopt en kreeg daardoor alsnog een bepaalde waarde, terwijl dit bij sloop niet het geval was. Door gebruik te maken van deze waarde hebben de aandeelhouders de grondexploitatie uiteindelijk, na een langdurig heroverwegingstraject, opnieuw sluitend gekregen. Dit was een voorwaarde voor de oprichting en de financiering van de GEM Kanaleneiland.

De totale investering van de opstalontwikkeling zou volgens de oorspronkelijke plannen ruim 200 miljoen bedragen. Na herijking van de plannen is het aantal nieuwbouwwoningen aanzienlijk gereduceerd in verband met de haalbaarheid en de afzetrisico's. Bovendien werd het opbrengend vermogen per woning fors naar beneden bijgesteld als gevolg van de economische crisis en de afzetbaarheid. De plannen waren aanvankelijk gericht op het midden- en hoge segment en zijn gaandeweg verschoven naar het lage en middensegment om de afzetbaarheid te vergroten. De stichtingskosten in de eerste fase lagen gemiddeld op een niveau van 2 ton euro per nieuwbouwwoning exclusief btw. De renovatiekosten in de tweede fase zitten op een aanzienlijk lager niveau, namelijk minder dan 1 ton per woning.

Financiering

Voorwaarde voor oprichting van de GEM Kanaleneiland was een financieel sluitende grondexploitatie. De vier aandeelhouders hebben bij oprichting ieder een miljoen euro aan eigen vermogen ingebracht. Het overige deel van de voorinvesteringen is extern gefinancierd door de BNG op basis van het eigen vermogen van de aandeelhouders en aanvullende zekerheden zoals afnamegaranties van de

ontwikkende partijen en hypotheekgaranties, met het in te brengen corporatiebezit als onderpand. Een groot deel van de investeringen was noodzakelijk om de eerste fase te kunnen realiseren. Dit moest deels met opbrengsten uit de tweede fase terugverdiend worden, met alle risico's van dien waaronder een risicovolle cashflow met een zogenoemde 'badkuip' van forse voorinvesteringen. Bovendien legde deze vorm een flink beslag op het vermogen van de aandeelhouders gedurende de gehele looptijd van de gebiedsontwikkeling, terwijl onzeker was of het ingebrachte kapitaal uiteindelijk terugverdiend zou worden.

De opstalontwikkeling werd op basis van een gelijke verdeling voorgefinancierd door de drie ontwikkelende partijen van de OCK. Door de economische crisis en afzetproblemen van de koopwoningen werd het afgesproken voorverkooppercentage voor realisatie van het eerste deelplan (Vlek 1) niet gehaald. Na fasering van het eerste deelplan werd gestart met de bouw van de huurwoningen die door de woningcorporaties werden afgenomen. Omdat de woningcorporaties als 'achtervang' fungeerden voor de koopwoningen en een groot deel voorfinancierden tot het moment van verkoop aan particulieren, kon vervolgens ook met de bouw van de koopwoningen worden gestart. Uitgangspunt voor deze achtervangconstructie was dat de onverkochte woningen bij oplevering overgedragen zouden worden aan de woningcorporaties tegen een gereduceerde prijs. Bovendien heeft de betrokken bouwer een beperkt deel van de woningen afgenomen met daar tegenover de zekerheid op omzet. Bij oplevering hebben de ontwikkelende partijen besloten om door te gaan met de verkoop aan particulieren tegen gereduceerde prijzen, totdat alle koopwoningen waren verkocht. De woningcorporaties hebben daardoor uiteindelijk geen extra woningen afgenomen, maar hebben wel als katalysator gefungeerd voor de realisatie van het eerste deelplan.

Fasering en realisatie

De realisatie van de eerste fase is in 2009, na het begin van de economische crisis, gefaseerd gestart met de bouw van sociale huurwoningen. Het eerste deelplan (Vlek 1), dat onderdeel uitmaakt van de eerste fase, is ondanks de crisis geheel gerealiseerd conform de oorspronkelijke opzet. In 2012 werd het eerste deelplan opgeleverd met circa 275 nieuwbouwwoningen, ondergronds parkeren en openbaar gebied. Enkele jaren daarna was ook het volgende deelplan (Vlek 3) van de eerste fase gereed. Dit deelplan werd in 2015 opgeleverd met een nieuw onderwijsgebouw voor het ROC, een wijkservicecentrum en bibliotheek, circa 155 nieuwbouwwoningen, ondergronds parkeren en openbaar gebied. Het oorspronkelijke onderwijsgebouw van het ROC (Vlek 2) werd nog minstens tien jaar in stand gehouden met het idee om daar op lange termijn ook woningbouw te gaan realiseren. Momenteel is

dit een multifunctioneel gebouw gereserveerd voor tijdelijke functies, waarin het Krachtstation Kanaleneiland is gevestigd met studentenkamers, een sportschool, een lunchroom, een pop-up bioscoop, ateliers en studio's.

De tweede fase omvatte de beoogde sloop van circa 450 corporatiewoningen en 50 particuliere woningen, verdeeld over 8 portiekflats en 8 blokken met eengezinswoningen. Hiervoor in de plaats zou een zeer ambitieus aantal nieuwbouwwoningen komen. Als gevolg van de crisis heeft een ingrijpend heroverwegingstraject plaatsgevonden in de jaren 2012 en 2013 met de betrokken partners, omdat de sloop-/nieuwbouw financieel niet meer haalbaar was. Vervolgens heeft in de tweede fase een omslag plaatsgevonden van grootschalige sloop-/nieuwbouw naar een meer organische benadering met een combinatie van renovatie van de bestaande portiekflats en slechts beperkte sloop en nieuwbouw. De afzonderlijke delen van de herontwikkeling werden door de partners verdeeld en voor hun rekening genomen. Heijmans verkreeg een 'right of first refusal' in onderdelen van de tweede fase om zelf op risico uit te nemen, te ontwikkelen en te realiseren. In 2015 is Heijmans gestart met de renovatie van de portiekflats. Realisatie van de 8 portiekflats heeft gefaseerd plaatsgevonden, waarbij de ene helft verkocht is aan particulieren en de andere helft aan een belegger voor de verhuur in de vrije sector. In 2016 is de nieuwbouw gestart en gerealiseerd door Heijmans, bestaande uit dure huurappartementen met parkeren voor een belegger en een beperkt aantal eengezinswoningen voor de vrije verkoop. Daarnaast is een beperkt aantal bestaande eengezinswoningen bestempeld als kluswoning. Met het gereedkomen van de nieuwbouw, gerenoveerde portiekflats en klus-eengezinswoningen zal de gebiedsontwikkeling eind 2019 zo goed als afgerond zijn, ruim 15 jaar na de vaststelling van het oorspronkelijke vernieuwingsplan. De GEM zal naar verwachting eind 2019 kunnen worden opgeheven met een sluitend resultaat van de grondexploitatie, waarbij de aandeelhouders hun oorspronkelijke inleg aan eigen vermogen weer terug krijgen. De uitbreidingsplannen voor het winkelcentrum in Vlek 6 hebben uiteindelijk slechts in beperkte mate doorgang gevonden, omdat daaraan nauwelijks meer behoefte was.

TABEL 4.3 Geprognoseerd en gerealiseerd aantal woningen Kanaleneiland Centrum

Deelplan	Oorspronkelijk programma 2009 aantal woningen nieuwbouw				Gerealiseerd programma 2019 aantal woningen incl. Renovatie (515)			
	sociale huur	vrije sector huur	vrije sector koop	totaal	sociale huur	vrije sector huur	vrije sector koop	totaal
Vlek 1	102		147	249	102	35	140	277
Vlek 2			112	112				-
Vlek 3	54		277	331	51	121	9	181
Vlek 4	100		482	582		243	149	392
Vlek 5	46		344	390		244	149	393
Vlek 6			96	96				-
Totaal	302	-	1.458	1.760	153	643	447	1.243
	17%	0%	83%	100%	12%	52%	36%	100%



FIG. 4.8 Kanaleneiland in beeld 2017 (Edwin Weers Fotografie)



FIG. 4.9 Visualisatie eindbeeld Kanaleneiland Centrum 2018

4.4 Resultaten casestudy

De resultaten van de casestudy specifiek voor Kanaleneiland Centrum zijn hieronder per variabele samengevat en gestructureerd weergegeven op basis van de drie externe variabelen van het IAD framework van Ostrom (2011). De resultaten zijn met name gebaseerd op interviews met de betrokken actoren, ondersteund door inhoudsanalyse en studie van besluitdocumenten en overeenkomsten. In de volgende paragraaf zijn de resultaten geabstraheerd naar een meer algemeen niveau.

Fysieke kenmerken

De fysieke omgeving wordt gekenmerkt door economische, demografische en planologische factoren van het vernieuwingsgebied, ofwel de omgevingsfactoren. De economische kenmerken zijn hiervan het meest bepalend geweest voor de investeringsbeslissingen van de actoren. Als gevolg van de ingestorte woningmarkt

en kredietcrisis met hoogtepunt in 2008, werd het eerste deelplan opgeknipt en gefaseerd gerealiseerd. Omdat de verkoop van woningen stagneerde besloten partijen in 2009 te starten met de bouw van de sociale huurwoningen voor de woningcorporaties en onderliggende parkeergarage. De gedachte was dat als de vernieuwing eenmaal zichtbaar werd na de start van de bouw, dat de verkoop van de koopwoningen dan wel zou gaan lopen. Toen de verkoop van de eerste fase met koopwoningen in hetzelfde jaar nog startte, bleef deze echter dramatisch achter. Als de bouw voor 1 juli 2010 zou starten, werd een subsidie toegekend door het ministerie van VROM (Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) in het kader van de tijdelijke stimuleringsregeling woningbouwprojecten. De afgesproken voorverkoop van 70% werd echter ondanks verkoop-stimulerende maatregelen en prijsverlagingen niet bereikt. Partijen besloten vervolgens om te starten op basis van een zogenoemde achtervangconstructie door de woningcorporaties, waarbij Portaal en Mitros ieder de helft van de onverkochte woningen bij oplevering zouden afnemen. De afnameprijs zou circa 70% van de VON-prijs bedragen en de corporaties zouden de woningen eerst gaan verhuren en later verkopen. Tijdens de realisatie van de eerste fase met koop is het merendeel van de onverkochte woningen alsnog verkocht aan een belegger voor de vrije sector. De achtervangwaarde die de woningcorporaties hiervoor hadden gereserveerd viel daardoor vrij. Hun investeringsruimte werd bij de laatste fase met koop van het eerste deelplan opnieuw ingezet als een soort revolverend fonds, om opnieuw een substantieel deel van de woningen in achtervang te nemen. Daarom kon ook met deze laatste fase gestart worden, waarbij opnieuw subsidie verleend werd bij start bouw voor 1 januari 2011. Om te kunnen starten met de bouw was bovendien de uitvoerende bouwer bereid om een beperkt deel van de woningen in achtervang te nemen.

Het investeringsgedrag van de woningcorporaties in combinatie met de ongunstige woningmarkt lijkt in het eerste deelplan doorslaggevend te zijn geweest voor de investeringsbeslissingen. In een gunstige woningmarkt zou het investeringsgedrag van de woningcorporaties veel minder van invloed zijn geweest. In de deelplannen daarna heeft de woningmarkt ook grote invloed gehad. Deelplannen zijn opgeknipt en opgepakt door de individuele partners en er heeft een ingrijpende omslag plaatsgevonden in de aanpak en aard van de investeringen. In plaats van grootschalige sloop-/nieuwbouw met ondergronds parkeren werden Vlek 4 en 5 complexgewijs aangepakt op basis van een mix van transformatie, renovatie, beperkte sloop-/nieuwbouw en parkeren op maaiveld.

De demografische kenmerken zijn in mindere mate dan de economische kenmerken van invloed geweest op de investeringsbeslissingen. Het imago van Kanaleneiland als achterstandswijk belemmerde particuliere kopers en beleggers aanvankelijk om te investeren. De investeringen van de woningcorporaties hebben als een soort vliegwiél

gefungeerd in de vernieuwing van Kanaleneiland Centrum, waardoor particuliere kopers en beleggers op een later moment alsnog in beweging kwamen om te kopen.

De planologische kenmerken zijn in die zin van belang geweest, dat het vernieuwingsplan van het centrumgebied voldoende ruimte bood om de vernieuwing per deelgebied en bouwblok aan te pakken. Het opknippen in behapbare deelplannen of blokken die gefaseerd gerealiseerd konden worden heeft partijen gestimuleerd om door te gaan.

Gemeenschapskenmerken

De organisatie en samenwerking zijn belangrijke onderdelen van de zogenoemde gemeenschapskenmerken. Zowel de organisatie als de samenwerking worden gezien als cruciale factoren, die in grote mate bepalend zijn voor het investeringsgedrag.

In de organisatie van de GEM Kanaleneiland is het aantal actoren op sommige momenten een belemmerende factor geweest, omdat investeringsbeslissingen genomen moesten worden op basis van unanimiteit. De eigen dynamiek, het benodigde draagvlak en bestuurlijke goedkeuring van alle vier de samenwerkingspartners compliceerde de besluitvorming en werkte soms belemmerend, zeker bij lastige beslissingen. De verschillende soorten actoren vulden elkaar goed aan; door de betrokkenheid van zowel private als (semi-)publieke partijen werd gestuurd op financieel en maatschappelijk rendement. De gemeente hoeft niet noodzakelijkerwijs onderdeel uit te maken van de juridische entiteit, maar moet wel faciliteren. Proper Stok, later Heijmans, zorgde als marktpartij voor de nodige daadkracht en scherpte in de investeringsbeslissingen. De corporaties handelden vanuit hun maatschappelijke en langetermijnbelang in het gebied en waren daardoor bereid om als eerste te investeren en een stap extra te zetten. Zo waren zij bereid om eventueel verlies te nemen in de grondexploitatie, alleen dan wel op een gelijkwaardige manier in relatie tot de andere actoren. Het merendeel van het eigendom in het vernieuwingsgebied was immers in handen van Portaal en Mitros. Het positieve effect van investeringen in het centrumgebied op de waardeontwikkeling van hun bezit in de omliggende wijk speelde daarbij ook een rol. Gaandeweg de vernieuwing veranderde de posities van de actoren, waarbij met name de veranderende positie van de corporaties als gevolg van de nieuwe Woningwet van invloed is geweest op hun investeringsgedrag in de gebiedsontwikkeling. Zij richtten zich meer op hun kerntaak en durfden minder grote risico's aan te gaan. De onafhankelijke GEM-directeur zette partijen aan tot het nemen van investeringsbeslissingen vanuit het gezamenlijke projectbelang en vervulde een bemiddelende rol tussen de partijen.

De zeggenschap in de GEM Kanaleneiland lag bij vier partijen waarbij investeringsbeslissingen over de gebiedsontwikkeling op basis van unanimiteit genomen moesten worden. De zeggenschap en besluitvorming over de opstalontwikkeling was in de Ontwikkel Combinatie Kanaleneiland (OCK) op dezelfde wijze georganiseerd maar dan met drie partijen. Dit werkte soms complicerend en belemmerend in de besluitvorming. Gaandeweg de vernieuwing veranderde dit en werd de zeggenschap per deelgebied (Vlek 3) of bouwblok (In Vlek 4 en 5) toegewezen aan de afzonderlijke samenwerkingspartners. Dit vereenvoudigde en versnelde besluitvorming.

De flexibiliteit om toe of uit te treden in de GEM was zeer beperkt omdat partijen zich gecommitteerd hadden aan de gebiedsontwikkeling door het oprichten van een juridische entiteit met een externe financiering. Dit verplichtte partijen min of meer om te investeren en belemmerde hen om eruit te stappen, bijvoorbeeld bij tegenspoed of spanningen. Om in te kunnen spelen op veranderingen gedurende de lange looptijd hadden partijen soms behoefte aan meer flexibiliteit. De GEM werd af en toe als een strak keurslijf ervaren.

In de samenwerking van de GEM Kanaleneiland lijken aspecten als gedeelde opvattingen, commitment, relatiekwaliteit en transparantie vrij bepalend te zijn geweest in relatie tot de investeringsbeslissingen in de vernieuwing. Aan het begin van de vernieuwing deelden de samenwerkingspartners een duidelijk geformuleerde gezamenlijke visie over het eindbeeld en de kwaliteit. Na verloop van tijd hadden partijen de visie en het beoogde doel van de vernieuwing niet meer scherp op hun netvlies en liepen de beelden daarover uiteen. Het gezamenlijke heroverwegingstraject dat in 2011 in gang werd gezet bracht daar verandering in. De visie werd opnieuw gedeeld, herijkt en bijgesteld op basis van de contextuele veranderingen, wat positief heeft bijgedragen aan het investeringsgedrag.

Het commitment van de samenwerkingspartners om de vernieuwing samen voor elkaar te krijgen wordt door alle partijen als zeer belangrijk ervaren. De drive en de wil om er een gezamenlijk succes van te maken zette partijen in het eerste deelgebied aan om hun nek uit te steken en om ondanks de crisis te starten met de bouw. Gaandeweg speelden ook emotionele motieven van de partners een rol om door te gaan, zoals het imago en de reputatie van partijen en politieke overwegingen van de gemeente.

De relatiekwaliteit speelde eveneens een belangrijke rol in de investeringsbeslissingen. Aan het begin van de vernieuwing ervoeren partijen een prettige samenwerkingsrelatie, waarbij partijen elkaar wat gunden (geven en nemen). Er was naast formeel ook informeel contact met korte lijnen. Later ontstonden

er spanningen en conflicten in de samenwerkingsrelatie en stelden partijen zich zakelijker en formeler op. Het begon te schuren en partijen vertrouwden elkaar niet meer. Er ontstond onbegrip tussen partijen, versterkt door verschillen in cultuur. Bij een slepend conflict tussen de gemeente en de corporaties over tijdelijke huuropbrengsten van het corporatiebezit werd zelfs een advocaat ingeschakeld. Dit belemmerde partijen om tot gezamenlijke beslissingen te komen. Later stelden partijen opnieuw een onafhankelijke GEM-directeur aan, die een bemiddelende rol speelde tussen partijen en de nadruk legde op het gemeenschappelijke belang.

Transparantie hangt nauw samen met de relatiekwaliteit en wordt door de samenwerkingspartners ook als een belangrijke factor ervaren. Wanneer partijen open hun belang en gevoeligheden op tafel leggen, wekt dit vertrouwen bij de andere partijen. In de praktijk kan dit effectief werken en tot een oplossing leiden. Zo waren de belangen van de partners gedurende het heroverwegingstraject van Vlek 4 en 5 verdeeld en hielp het om daarover open kaart te spelen. Renovatie in plaats van sloop-/nieuwbouw was aanvankelijk niet voor alle partijen bespreekbaar. Transparantie over cijfers en berekeningen was essentieel om tot een gezamenlijke beslissing te komen over de koerswijziging. Het inschakelen van een externe adviseur of een second opinion kan hierbij helpen.

Handelingen van andere actoren werkten binnen de GEM Kanaleneiland niet uitgesproken stimulerend of belemmerend in relatie tot de genomen investeringsbeslissingen. De meningen over het belang van wederzijdse beïnvloeding zijn verdeeld; volgens enkelen speelde dit niet echt een rol. Volgens anderen was de invloed wel groot als andere partijen zich bereid toonden om te investeren, dit was bijvoorbeeld het geval bij de corporaties onderling en bij de beleggers die overgingen tot investeren in Kanaleneiland.

Gebruiksregels

In relatie tot de regels en afspraken binnen de samenwerking spelen de contractvorm en financiering een belangrijke rol. De gekozen contractvorm van de GEM speelde een belangrijke rol in de investeringsbeslissingen die genomen werden. De juridische structuur van de Wijk Ontwikkelings Maatschappij (WOM) in de vorm van een CV-BV-constructie bood enerzijds weinig ruimte. Anderzijds schept een dergelijke aparte entiteit ook verplichtingen en noodzaakt partijen tot investeren. Dit is als het ware te vergelijken met een huwelijk, waardoor je minder snel uit een relatie stapt dan als je samenwoont. De fiscale en financiële voordelen van de WOM stimuleerde partijen om te investeren.

De afspraken en regels vastgelegd in het contract van de GEM en OCK boden weinig flexibiliteit om mee te bewegen met veranderingen in de tijd, zoals op het moment dat de crisis begon en de woningmarkt instortte. Uiteindelijk zijn partijen hier wel uit gekomen door zelf afwijkende en aanvullende afspraken te maken over voorwaarden en garanties, bijvoorbeeld bij de realisatie van Vlek 1. Achteraf gezien was een kader op hoofdlijnen als een soort anker voor de partners voldoende geweest, met ruimte om zaken rond te krijgen.

Flexibiliteit om te wijzigen binnen een meer open contractvorm zou wellicht beter hebben gewerkt, zoals samenwerkingsafspraken op hoofdlijnen. Aan de andere kant gingen partijen door de gekozen contractvorm wel sneller over tot investeren, ook bij tegenspoed en spanningen. Bij een vrijblijvendere contractvorm was dit minder snel gebeurd.

Bij de financiering speelden de inbreng van middelen, de verdeling, pay-off regels en zekerheden een belangrijke rol. Innovativiteit in de financiering van de GEM was niet aan de orde en speelde daarom geen rol, alhoewel een revolverend fonds stimulerend kan werken om de eerste investeringen in een wijkontwikkeling los te krijgen. Zo functioneerde de achtervangconstructie door de woningcorporaties in Vlek 1 vergelijkbaar.

De inbreng van middelen moet zowel rationeel als emotioneel gelijkwaardig zijn, anders werkt dit belemmerend. Binnen de GEM Kanaleneiland voelde dit voor de corporaties als ongelijkwaardig, zij hadden het gevoel dat zij meer hadden ingebracht dan de andere partners. De corporaties hadden hun bezit in de tweede fase ingebracht in de vorm van gronden en vastgoed. Dit leek niet in verhouding te staan tot wat de andere aandeelhouders hadden ingebracht; de gemeente had grond ingebracht in de eerste fase en Proper Stok (later Heijmans) bracht alleen marktkennis en expertise in. Dit leidde gaandeweg tot getouwtrek en 'terugonderhandeling', zoals discussie over de tijdelijke huuropbrengsten van het corporatiebezit voordat dit werd ingebracht in de GEM. De gezamenlijk externe financiering bij de BNG dwong de aandeelhouders van de GEM om te investeren; eruit stappen kon niet zomaar.

De verdeling van kosten, opbrengsten en risico's was in principe gelijk onder de aandeelhouders en besluiten daarover werden gezamenlijk genomen. Gaandeweg werkte dit belemmerend, omdat de partijen er toen het moeilijk werd anders in zaten. Heijmans was bereid om als marktpartij meer risico's te nemen en een grotere rol in de ontwikkeling en realisatie op zich te nemen. Zo hebben zij de ontwikkeling en realisatie van Vlek 3 naar zich toe getrokken van de OCK voor eigen rekening en risico. Ook in de deelgebieden daarna (Vlek 4 en 5) is de ontwikkeling en realisatie individueel toebedeeld aan partijen. Dit stimuleerde partijen om delen naar zich toe

te trekken en over te gaan tot investeren. Als de grootste risico's echter nog niet in kaart zijn gebracht laat staan beheerst, zal individueel toebedelen aan actoren lastig gaan en kan dit juist belemmerend werken.

Beloningen voor prestaties of sancties bij niet nagekomen afspraken speelden binnen de samenwerking niet echt een rol. Financiële prikkels hebben in sommige gevallen wel het laatste zetje gegeven toen bijna alle lichten op groen stonden in combinatie met een zekere tijdsdruk. Dit was het geval bij de start van de bouw van de eerste en tweede fase koopwoningen in het eerste deelgebied (Vlek 1), waarbij subsidie vanuit het tijdelijke stimuleringsfonds woningbouwprojecten doorslaggevend is geweest om voor een bepaalde datum te starten met de bouw. Subsidie van de provincie versterkte deze financiële prikkel.

Zekerheden hebben partijen in het eerste deelgebied over de brug geholpen om toch te starten met de realisatie, ondanks de crisis en gestagneerde woningmarkt. De achtervang door Portaal en Mitros kan als een afnamegarantie beschouwd worden, waardoor partijen de zekerheid hadden dat de woningen verkocht zouden worden en niet leeg zouden komen te staan. Ook de uitvoerende bouwer heeft bijgedragen door middel van een afnamegarantie van een beperkt aantal woningen, waarmee het totale risico voldoende onder controle was. Hiervoor moest echter wel een bepaalde prijs betaald worden ten koste van het rendement, omdat de woningen voor een aanzienlijk lagere prijs in achtervang werden afgenomen.

4.5 Discussie en abstrahering

De resultaten van de casestudy leveren op een geabstraheerd niveau meer algemene inzichten op. Deze geabstraheerde vertaling van de resultaten wordt in deze paragraaf beschreven, gestructureerd op basis van de externe variabelen van het IAD framework van Ostrom (2011).

Fysieke kenmerken

De fysieke context wordt als belangrijk ervaren, waarbij met name de economische kenmerken (woningmarkt, waardeperspectief) van grote invloed, zelfs doorslaggevend, kunnen zijn. Een sterke regionale woningmarkt met

gunstig economisch perspectief en potentiële waardesprong zijn bepalend voor investeringen door marktpartijen en ook door corporaties, hetzij in mindere mate. De demografische kenmerken waaronder de sociaal-economische klasse (inkomens) zijn niet bepalend, maar kunnen investeringen door marktpartijen in aandachtswijken wel belemmeren in verband met onzekerheid over de toekomstige ontwikkeling van de wijk. Dit werkt voor woningcorporaties juist stimulerend vanwege hun maatschappelijke doelstelling. Planologische kenmerken lijken minder relevant, maar de ruimtelijke opzet en bebouwing moet wel mogelijkheid bieden voor een gefaseerde aanpak per blok of deelgebied zodat investeringsbeslissingen opgeknipt kunnen worden in hanteerbare investeringen en risico's, toe te delen aan individuele partijen.

Gemeenschapskenmerken

De gemeenschapskenmerken, ofwel de sociale en culturele context, lijken zeer bepalend voor het investeringsgedrag. Zowel organisatie als samenwerking worden gezien als cruciale factoren, die in grote mate bepalen of investeringsbeslissingen positief dan wel negatief uitpakken. Voor de samenwerking zijn met name van belang gedeelde opvattingen en commitment, de mate van vertrouwen (relatiekwaliteit, transparantie) en wederkerigheid (gunfactor) tussen de actoren. Een duidelijk geformuleerde gezamenlijke visie en ambitie van de actoren over het eindbeeld wordt zelfs gezien als voorwaarde om tot gezamenlijke investeringsbeslissingen te komen. Door de lange doorlooptijd van wijkontwikkelingen bestaat het risico dat de opvattingen en visies van partijen na verloop van tijd door allerlei veranderingen uiteen gaan lopen. Het is dan zaak om tussentijds de gezamenlijke visie te blijven delen, herijken en zo nodig bij te stellen. Commitment van partijen hangt hiermee samen: de wil om samen de middelen te vinden en er een succes van te maken, waarbij ook emotionele motieven zoals imago, reputatie en politiek een rol spelen. Ook de relatiekwaliteit (vertrouwen) en transparantie zijn zeer bepalend voor het investeringsgedrag. Als er geen goed gevoel bij en vertrouwen is in de andere partijen, zoals in andermans berekeningen, belemmert dit in hoge mate het nemen van investeringsbeslissingen. Het extern valideren van eigen berekeningen kan hierbij helpen. Transparantie en openheid over belangen en cijfers (open boeken) stimuleert partijen om te investeren. Spanningen en conflicten kunnen beter uitgesproken worden. In de relatie spelen wederkerigheid en de gunfactor tussen actoren (geven en nemen) een belangrijke rol. Als het schuurt komt men niet tot gezamenlijke investeringsbeslissingen. Niet alleen formeel maar ook informeel contact helpt een goede relatie op te bouwen en vast te houden. Als partijen hun relatie niet op het spel willen zetten, dan zullen zij zich eerder conformeren aan investeringsbeslissingen omwille van de samenwerkingsrelatie. Dit speelt met name tussen corporaties en gemeenten die op elkaar zijn aangewezen, maar ook bij langdurige

samenwerkingsrelaties met (keten-)partners. Handelingen van andere actoren en wederzijdse beïnvloeding lijkt een minder relevante factor. Investeringsbereidheid en zekerheid op investeringen door gemeente en marktpartijen worden echter wel gezien als een belangrijke factor. Een belegger zal niet snel als eerste in een wijkontwikkeling investeren; investeringen door corporaties en gemeente kunnen stimulerend werken.

Voor de organisatie is met name van belang het aantal, het belang en de posities van actoren, maar ook de cultuur en zeggenschap. Het aantal actoren moet niet te groot zijn omdat dit het besluitvormingsproces compliceert en vertraagt. Elke partij heeft een eigen dynamiek en besluitvormingsproces dat belemmerend werkt. De optelsom van de verschillende belangen moet kloppen en leiden tot een eenduidige gezamenlijke visie. De partij die het merendeel van een gebied in eigendom heeft, zal sneller en een hoger bedrag investeren. Qua type actoren is betrokkenheid van zowel private als (semi-) publieke actoren een voorwaarde: marktpartijen helpen om de scherpte in investeringsbeslissingen te krijgen, corporaties en gemeente hebben oog voor het maatschappelijk rendement.

De veranderende posities van partijen gedurende de looptijd werken in hoge mate belemmerend of vertragend op investeringsbeslissingen, met name de veranderde positie van de corporatie ten gevolge van de nieuwe Woningwet. Ook verschillen in cultuur tussen corporaties, gemeente en marktpartijen kunnen belemmerend of vertragend werken door bijvoorbeeld onbegrip of wantrouwen. Zeggenschap werkt belemmerend als dit op basis van unanimitéit over het gehele plan is ingericht. Beter is om de zeggenschap te verdelen en per deelgebied bij één partij neer te leggen, zodat eerder en eenvoudiger investeringsbeslissingen genomen kunnen worden. Een onafhankelijke projectdirecteur die de belangen stroomlijnt kan het nemen van investeringsbeslissingen bespoedigen, mits hij of zij voldoende ruimte en mandaat krijgt van de samenwerkingspartners.

Gebruiksregels

De gebruiksregels lijken een bepalende factor voor het investeringsgedrag, waarbij met name de contractvorm en de financiering een belangrijke rol spelen. Bij de contractvorm is van belang de wijze waarop vastgelegd is welke acties de actoren kunnen nemen en welke handelingen wel of niet zijn toegestaan. Een dichtgetimmerde contractvorm zonder ruimte en flexibiliteit om mee te bewegen met de tijd en interne dynamiek van actoren belemmert het nemen van investeringsbeslissingen. Een kader op hoofdlijnen met ruimte om zaken rond te krijgen zou voldoende moeten zijn. Het moet echter niet vrijblijvend zijn, omdat

partijen bij tegenspoed of spanningen anders niet snel overgaan tot investeren. Een aparte juridische entiteit (WOM) kan investeringsbeslissingen stimuleren, omdat partijen daar bewust voor kiezen en omdat het verplichtingen schept waardoor partijen minder snel zullen uitstappen. Het kan echter als belemmerend worden ervaren als alle beslissingen op basis van unanimiteit genomen moeten worden.

Naast de contractvorm is de financiering van belang, met name als het gaat om de inbreng van middelen en de verdeling van kosten, opbrengsten en risico's. De inbreng van middelen door partijen, zowel materieel (vastgoed, vermogen) als immaterieel (kennis), moet gelijkwaardig zijn of voelen (zowel rationeel als emotioneel), anders belemmert dit partijen in hoge mate om investeringsbeslissingen te nemen. Als actoren het gevoel hebben dat zij in verhouding meer inbrengen dan anderen leidt dit tot getouwtrek en 'terugonderhandeling' wat besluitvorming belemmert en frustrereert. Het opknippen in deelplannen en individueel (per bouwblok) aanpakken en toedelen aan actoren inclusief kosten, opbrengsten en risico's stimuleert en versnelt het nemen van investeringsbeslissingen. Voorwaarde is dan wel dat partijen risico's durven te nemen, ook al zijn deze nog niet gedekt. Een afnamegarantie door een woningcorporatie of marktpartij kan helpen om (afzet-)risico's beheersbaar te maken. Als er geen zekerheid is op investeringen door andere partijen, zoals gemeente of corporaties, kan dit investeringsbeslissingen belemmeren. Innovatieve financieringsconstructies zijn (nog) onvoldoende uitgewerkt. Om de eerste investeringen los te krijgen in een wijkontwikkeling kan een revolverend fonds helpen.

De regels waar woningcorporaties zich aan moeten houden zijn als gevolg van de nieuwe Woningwet behoorlijk gewijzigd, waardoor de positie van corporaties in wijkontwikkelingen is veranderd. Zij trekken zich terug naar hun kerntaak, ook al mogen zij volgens de letter van de wet meer doen dan dat. Corporaties grijpen de nieuwe wet aan om risicovolle investeringen niet meer te doen, wat investeringen in stedelijke vernieuwing belemmert. De scope, ofwel de regels die de mogelijke uitkomsten afbakenen die kunnen worden beïnvloed, kan gaandeweg wijzigen door veranderingen in de tijd. Zodra de gezamenlijke visie niet tussentijds wordt bijgesteld, werken steeds verder uiteenlopende beelden van actoren over de uitkomst belemmerend en vertragend op investeringsbeslissingen. In de casus van Kanaleneiland Centrum is het eindbeeld na een langdurig proces bijgesteld van grootschalige sloop-/nieuwbouw naar een mix van renovatie en beperkte sloop-/nieuwbouw, waarbij het financiële resultaat bepalend is geweest voor de investeringsbeslissingen.

4.6 Vertaling naar de gamesimulaties

In deze paragraaf worden de resultaten van de casestudy en de geabstraheerde inzichten vertaald naar aannames die gedaan zullen worden in de gamesimulaties, waarbij de indicatoren deels als vaststaand worden beschouwd (context) en deels als variabel (variabelen). Deze worden hierna per externe variabele toegelicht en schematisch geoperationaliseerd.

Met name de factoren die beïnvloedbaar zijn door de betrokken actoren zijn interessant om te onderzoeken in de gamesimulaties. Deze factoren vallen voornamelijk onder de gemeenschapskenmerken en gebruiksregels. De fysieke kenmerken, zoals de woningmarkt, zijn echter ook van invloed op het speelveld waarbinnen actoren handelen. In de experimenten moet dan ook rekening gehouden worden met deze indicatoren, omdat deze mogelijk de 'what if'-scenario's beïnvloeden. Daarom wordt in de evaluatie van de gamesimulaties de vraag voorgelegd aan partijen of het tot andere investeringskeuzes en beslissingen had geleid als de fysieke kenmerken anders waren geweest, bijvoorbeeld bij een stagnerende woningmarkt in plaats van een gunstige woningmarkt. Op deze manier kan toch informatie verkregen worden over de factoren die niet beïnvloedbaar zijn en in de gamesimulaties als vaststaand (context) worden beschouwd.

Fysieke kenmerken

De fysieke kenmerken worden in de gamesimulaties als vaststaand beschouwd. Dit vormt het kader en de context waarbinnen de actoren handelen. Deze zijn geoperationaliseerd in de vorm van basisaannames, zoals weergegeven in onderstaande tabel. Er wordt uitgegaan van een relatief gunstige regionale woningmarkt. Dit wordt immers als randvoorwaarde gezien voor positieve investeringsbeslissingen en is niet te beïnvloeden door de actoren. Zowel woningcorporaties als andere betrokken actoren zijn geïnteresseerd in het gebied en bereid om te investeren in nieuwbouw mits zij daarvoor mogelijkheden hebben. Uitgangspunt is een beschikbare ontwikkellocatie voor woningbouw in een middelgrote stad met demografische groei, waaraan de betrokken gemeente planologische medewerking verleent. Het betreft een verouderde wijk die vernieuwd wordt en waar de gemeente een gemengde wijk voor ogen heeft. Er wordt aangenomen dat er vraag is naar sociale huur, middeldure huur en koopwoningen en dat het vernieuwingsgebied is gelegen in een wijk met veel lage en middeninkomens. Bovendien wordt aangenomen dat de locatie op te delen is in deelplannen die afzonderlijk opgepakt en gerealiseerd kunnen worden.

TABEL 4.4 Fysieke kenmerken geoperationaliseerd in aannames

Indicatoren	Vast of variabel	Aanname in de game
Economie	Vast	Relatief gunstige regionale woningmarkt met economische groei en potentiële waardeontwikkeling.
Demografie	Vast	Stad met demografische groei en vraag naar sociale huur, middeldure huur en koopwoningen. Vernieuwingswijk met veel lage en middeninkomens.
Planologie	Vast	Beschikbare vernieuwingslocatie voor woningbouw in middelgrote stad, opdeelbaar in deelplannen.

Gemeenschapskenmerken

De sociale en culturele context lijkt zeer bepalend te zijn voor het investeringsgedrag, met name de wijze waarop de actoren zich organiseren en samenwerken. Het aantal en type actoren met wie zij een investeringsbeslissing nemen is in de game daarom variabel en bepalen de actoren zelf. Dit geldt ook voor de mate van wederkerigheid en de gunfactor tussen actoren. Bovendien bepalen de actoren zelf of zij hun visie en belangen (financieel en maatschappelijk) naar elkaar uitspreken en of zij daarbij zoeken naar gedeeldheid en tegenstrijdigheid. Hebben de actoren een basaal vertrouwen in elkaar of hebben zij koudwatervrees onderling, bijvoorbeeld corporaties versus beleggers? Committeren zij zich gezamenlijk aan de investeringsopgave en zijn de actoren transparant naar elkaar? Laten de actoren zich in hun investeringskeuze beïnvloeden door de keuzes van anderen? Al deze indicatoren die samenhangen met de gemeenschapskenmerken zijn variabel in de game, met uitzondering van de middelen en de cultuur. De middelen die de actoren beschikbaar krijgen om te investeren staan vast. Ook de cultuur kan als vaststaand worden beschouwd, omdat de actoren cultuurverschillen als het ware meenemen vanuit hun eigen vergelijkbare rol en praktijkervaring bij gemeente, woningcorporatie of marktpartij.

TABEL 4.5 Gemeenschapskenmerken geoperationaliseerd in aannames

Indicatoren	Vast of variabel	Aanname in de game
Relatiekwaliteit	Variabel	Relatie en vertrouwen is in de basis goed, maar de ontwikkeling in de game en de mate en wijze van contact en vastlegging van afspraken (formeel en informeel) hangt af van de actoren zelf.
Transparantie	Variabel	Actoren bepalen zelf de mate van transparantie over belangen en cijfers: houden zij de kaarten tegen de borst of leggen zij deze open op tafel?
Middelen	Vast	De middelen die de actoren beschikbaar krijgen om te investeren staan vast en krijgen zij mee in hun rolbeschrijving.
Aantal actoren	Variabel	Actoren bepalen zelf het aantal actoren met wie ze een investeringsbeslissing nemen.
Type actoren	Variabel	Actoren bepalen zelf met welk type actoren ze een investeringsbeslissing nemen (corporatie of marktpartij).
Wederkerigheid	Variabel	Actoren bepalen zelf of zij inzetten op een langdurige samenwerkingsrelatie of op een eenmalige transactie.
Gedeelde opvattingen	Variabel	Actoren bepalen zelf of zij hun visie, opvattingen en financiële en maatschappelijke belangen uitspreken en of zij (blijven) zoeken naar gedeeldheid en tegenstrijdigheid en zich gezamenlijk committeren.
Cultuur	Vast	Cultuurverschillen tussen actoren (gemeente, corporaties, marktpartijen) nemen de actoren mee vanuit hun eigen praktijkervaring en staan in die zin vast.

Gebruiksregels

De contractvorm en de wijze waarop de actoren vastleggen welke handelingen verplicht, toegestaan en verboden zijn, lijken bepalend voor het investeringsgedrag. Welke afspraken, zowel formeel als informeel, maken de actoren met elkaar? Dit kunnen de actoren zelf invullen en is variabel in de game. Zij bepalen zelf met wie zij samenwerken, wie toe- of uittreedt tot een samenwerkingsverband en onder welke voorwaarden. Richten de actoren een aparte juridische structuur op of is er een flexibelere contractvorm met ruimte en flexibiliteit om mee te bewegen met veranderingen in de tijd? Actoren bepalen zelf zeggenschapsverdeling en ook hoe de kosten, opbrengsten en risico's verdeeld worden. Pakken zij de totale investeringsopgave gezamenlijk op of individueel in delen? Ook het schaalniveau (scope), de looptijd en fasering bepalen de actoren zelf. Bovendien is het aan de actoren om te bepalen in welke mate zij informatie met elkaar delen over berekeningen en waarden. Al deze indicatoren die samenhangen met de

gebruiksregels zijn variabel in de game, met uitzondering van de wetgeving en de posities van de actoren. De nieuwe Woningwet per 2015 is een vaststaand gegeven in de game, waarbinnen de actoren moeten opereren. Deze wet kan echter wel op verschillende manieren geïnterpreteerd worden, zoals ook in de praktijk gebeurt. Ook de posities van de actoren staan vast in de game. Eigendomsposities krijgen de actoren mee in hun rolbeschrijving. De posities van de actoren in brede zin worden in belangrijke mate bepaald door de nieuwe Woningwet en nemen zij ook mee vanuit hun eigen vergelijkbare rol en praktijkervaring.

TABEL 4.6 Gebruiksregels geoperationaliseerd in aannames

Indicatoren	Vast of variabel	Aanname in de game
Flexibiliteit in toe- en uitbreiding	Variabel	Actoren bepalen zelf mogelijke toe- en uitbreiding tot een samenwerkingsverband, de juridische structuur, de contractvorm en eventuele voorwaarden.
Posities actoren	Vast	Eigendomsposities staan vast en krijgen de actoren mee in hun rolbeschrijving. Posities van de actoren in brede zin worden in belangrijke mate bepaald door de nieuwe Woningwet en staan daarmee vast, maar zijn wel verschillend te interpreteren.
Wetgeving	Vast	De nieuwe Woningwet krijgen de actoren als vaststaand gegeven mee. In de evaluatie wordt ingegaan op de situatie van voor de wetswijziging.
Keuzes actoren	Variabel	Actoren bepalen zelf met elkaar welke investeringskeuzes zij maken en welke handelingen zij toestaan en welke niet.
Informatie	Variabel	Actoren bepalen zelf in welke mate zij informatie over berekeningen en waarden met elkaar delen.
Zeggenschapsverdeling	Variabel	Actoren bepalen zelf de zeggenschapsverdeling, wie waarover beslist, welke beslismomenten er zijn en het detailniveau waarover besluiten genomen worden.
Kosten/opbrengsten- en risicoverdeling	Variabel	Actoren bepalen zelf hoe de kosten, opbrengsten en risico's verdeeld worden en of deze gezamenlijk worden gedragen of individueel toegedeeld per deelplan.
Scope	Variabel	Actoren bepalen zelf het schaalniveau, de looptijd en fasering en de mate van flexibiliteit bij veranderingen gedurende de looptijd.

Investeringsgedrag

Bij het variëren van de bovenstaande indicatoren is het de vraag welk effect dit heeft op het investeringsgedrag; primair van woningcorporaties en secundair van de andere actoren. Het investeringsgedrag wordt in de experimenten beschouwd als afhankelijke variabele, omdat verondersteld wordt dat dit in belangrijke mate bepaald wordt door de onafhankelijke variabelen die hierboven schematisch zijn uitgewerkt. Om het investeringsgedrag te kunnen onderzoeken in de gamesimulaties, is deze in tabel 4.7 uitgewerkt in meetbare indicatoren.

TABEL 4.7 Investeringsgedrag geoperationaliseerd in aannames

Indicatoren	Vast of variabel	Aanname in de game
Aard investering	Variabel	Actoren bepalen zelf waarin zij investeren: niet-DAEB of DAEB, onder of boven de aftoppingsgrens en of zij in vastgoed investeren of ook in openbare ruimte.
Omvang investering	Variabel	Actoren bepalen zelf hoeveel van hun beschikbare middelen zij investeren.
Looptijd investering	Variabel	Actoren bepalen zelf of zij een investering doen gedurende een korte of lange looptijd.
Moment investering	Variabel	Actoren bepalen zelf of zij bij aanvang investeren, bij grondaankoop of start bouw of bij oplevering. Actoren bepalen zelf of zij als eerste partij investeren in het gebied of dat ze pas investeren na zekerheid op investeringen door andere partijen.
Rendement investering	Variabel	Actoren bepalen zelf of zij een marktconform financieel rendement eisen of dat zij een lager dan marktconform financieel rendement accepteren ten gunste van maatschappelijk rendement of bijdrage.

4.7 Conclusies

De casestudy naar Kanaleneiland Centrum in Utrecht levert resultaten en inzichten op over factoren die van invloed zijn op investeringsbeslissingen. Deze resultaten en inzichten zijn geabstraheerd naar een meer algemeen niveau en vormen de basis voor het ontwerp van de gamesimulaties.

Resultaten en inzichten

De fysieke context wordt als belangrijk ervaren, waarbij met name de economische kenmerken van grote invloed en zelfs doorslaggevend kunnen zijn. Een sterke regionale woningmarkt met gunstig economisch perspectief en potentiële waardesprong zijn bepalend voor investeringen door marktpartijen en ook door corporaties, zij het in mindere mate. Fysieke factoren zijn echter niet beïnvloedbaar door de actoren. Met name de factoren waar de actoren wel invloed op hebben, zijn interessant om te onderzoeken in de gamesimulaties. Deze factoren vallen voornamelijk onder de zogenoemde gemeenschapskenmerken en gebruiksregels volgens het IAD framework van Ostrom (2011). Beiden lijken bepalend te zijn voor het investeringsgedrag van de actoren. De gemeenschapskenmerken, ofwel de sociale en culturele context, lijken zeer bepalend voor het investeringsgedrag. Zowel organisatie als samenwerking worden gezien als cruciale factoren, die in grote mate bepalen of investeringsbeslissingen positief dan wel negatief uitpakken. Voor de samenwerking zijn met name van belang gedeelde opvattingen en commitment, de mate van vertrouwen (relatiekwaliteit, transparantie) en wederkerigheid (gunfactor) tussen de actoren. Voor de organisatie is met name van belang het aantal, het belang en de posities van actoren, maar ook de cultuur en zeggenschap. De gebruiksregels lijken eveneens een bepalende factor voor het investeringsgedrag te zijn, waarbij met name de contractvorm en de financiering een belangrijke rol spelen. Bij de contractvorm is van belang de wijze waarop vastgelegd is welke acties de actoren kunnen nemen en welke handelingen zijn toegestaan of niet. Bij de financiering zijn met name de inbreng van middelen en de verdeling van kosten, opbrengsten en risico's van belang.

Vertaling naar de gamesimulaties

De aannames in de gamesimulaties zijn gestructureerd en geoperationaliseerd aan de hand van de drie externe variabelen van het IAD framework. De fysieke kenmerken worden in de gamesimulaties als vaststaand beschouwd. Er wordt uitgegaan van een relatief gunstige regionale woningmarkt. Er wordt aangenomen dat er vraag is naar sociale huur, middeldure huur en koopwoningen en ook dat de vernieuwingslocatie op te delen is in deelplannen die afzonderlijk opgepakt en gerealiseerd kunnen worden. De indicatoren die samenhangen met de sociale en culturele context zijn variabel in de game, met uitzondering van de middelen en de cultuur. De beschikbare middelen van de actoren staan vast en ook de cultuur kan als vaststaand worden beschouwd, ervan uitgaande dat de actoren cultuurverschillen vanuit hun eigen vergelijkbare rol en praktijkervaring meenemen. De overige indicatoren die samenhangen met de gemeenschapskenmerken zijn variabel in de gamesimulaties waaronder het aantal en type actoren waarmee samengewerkt wordt, wederkerigheid, de gedeeldheid van de visie en transparantie. Ook de indicatoren die samenhangen met de gebruiksregels zijn variabel in de game, met uitzondering van de wetgeving en de posities van de actoren die als vaststaand worden beschouwd op basis van de herziene Woningwet 2015. Welke afspraken de actoren met elkaar maken, zowel formeel als informeel, en op welke wijze zij deze vastleggen is variabel. Zo kunnen de actoren onder meer zelf bepalen hoe de zeggenschap, kosten, opbrengsten en risico's worden verdeeld. Ook de scope en flexibiliteit om tot een samenwerkingsverband toe- of uit te treden mogen de actoren zelf bepalen alsmede welke handelingen zijn toegestaan en welke niet.

